

**Droit(s) à/et/de/dans la ville : situer, organiser et comprendre  
la rencontre entre municipalités et droits de la personne**

**Benoît Frate**

Thèse soumise dans le cadre des exigences du programme de  
Doctorat en droit (Ph.D.)

Faculté de droit, Université d'Ottawa

© Benoît Frate, Ottawa, Canada, 2020

*À Marine, Oscar et Paul*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....</b>	<b>vii</b>
<b>RÉSUMÉ.....</b>	<b>xi</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>xii</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1.PERSPECTIVES EMPIRIQUES ET THÉORIQUES SUR LA RENCONTRE ENTRE MUNICIPALITÉS ET DROITS DE LA PERSONNE.....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 Les vingt ans d'ébullition entre municipalités et droits de la personne.....</b>	<b>18</b>
1.1.1 Les initiatives municipales se référant expressément au DIDP.....	19
1.1.1.1 L'intégration de traités internationaux à la réglementation municipale.....	19
1.1.1.2 Les chartes municipales des droits de la personne.....	23
1.1.1.3 Les réseaux de municipalités.....	32
1.1.2 L'intérêt des institutions régionales et internationales pour les municipalités.....	38
1.1.2.1 Le travail des organes de traités.....	39
1.1.2.2 Les rapports d'institutions européennes.....	46
1.1.2.3 Les rapports des Nations Unies.....	52
1.1.3 La littérature scientifique croissante sur le sujet.....	57
1.1.3.1 L'étendue et la géographie de la recherche.....	58
1.1.3.2 Les thématiques communes.....	65
1.1.3.3 L'attention portée aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP.....	70
Conclusion.....	75

<b>1.2 Les notions et concepts derrière la rencontre .....</b>	<b>77</b>
1.2.1 L'importance et l'influence du Droit à la ville .....	77
1.2.1.1 L'idée aspirationnelle et révolutionnaire d'un philosophe marxiste .....	77
1.2.1.2 Les récupérations de la notion .....	81
1.2.1.3 Le Droit à la ville, les initiatives municipales se référant expressément au DIDP et la littérature scientifique.....	89
1.2.2 L'émergence durable de la Ville des droits de l'homme.....	93
1.2.2.1 L'élaboration d'une forme d'empowerment citoyen par la société civile .....	93
1.2.2.2 Les récupérations de la Ville des droits de l'homme .....	98
1.2.2.3 L'approche académique.....	101
1.2.3. Les clarifications apportées par la tétralogie Droit(s) à/et/dans/de la ville .....	104
1.2.3.1 Les caractéristiques, le rôle et les limites de la tétralogie .....	105
1.2.3.2 Les quatre composantes de la typologie, reflet des quatre facettes de la rencontre.....	110
1.2.3.3 Les interrelations entre les quatre parties .....	122
Conclusion .....	124

<b>2. LA RENCONTRE ENTRE MUNICIPALITÉS ET DROITS DE LA PERSONNE AU CANADA .....</b>	<b>126</b>
<b>2.1 Les paramètres juridiques de la rencontre .....</b>	<b>128</b>
2.1.1 La nouvelle donne en matière de compétences municipales au Canada .....	130
2.1.1.1 La posture traditionnelle .....	130
2.1.1.2 Les récentes réformes des législations provinciales habilitantes.....	134
2.1.1.3 Les limites et les effets des réformes.....	138
2.1.2 L’encadrement juridique de Montréal, Toronto et Vancouver .....	142
2.1.2.1 Montréal, la ville aux cent complexités.....	143
2.1.2.2 Les compétences accrues mais encore peu utilisées de Toronto .....	151
2.1.2.3 Le modèle unique de Vancouver .....	159
2.1.3 Les droits de la personne, du droit international au droit domestique: points de rencontre municipaux .....	165
2.1.3.1 La valeur du droit international des droits de la personne en droit canadien .....	165
2.1.3.2 Les municipalités canadiennes et le système onusien des droits de la personne.....	172
2.1.3.3 L’encadrement domestique des droits de la personne au Canada .....	177
Conclusion.....	184

<b>2.2 La rencontre illustrée à Montréal, Toronto et Vancouver .....</b>	<b>187</b>
2.2.1 <i>La Charte montréalaise des droits et responsabilités</i> .....	187
2.2.1.1 Un règlement municipal pas comme les autres .....	187
2.2.1.2 <i>La Charte montréalaise</i> sous l’angle tétralogique.....	195
2.2.2 La politique Access to City Services for Undocumented Torontonians (Access T.O.).....	204
2.2.2.1 Une politique pionnière mais difficile à mettre en œuvre .....	205
2.2.2.2 La politique Access T.O. sous l’angle tétralogique.....	211
2.2.3 Le <i>Vacancy Tax Bylaw</i> vancouverois.....	223
2.2.3.1 Un règlement municipal de 38 millions de dollars.....	223
2.2.3.2 Le <i>Vacancy Tax Bylaw</i> sous l'angle tétralogique .....	228
Conclusion.....	238
 <b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	 <b>240</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	 <b>246</b>

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AECG	Accord économique et commercial global
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ADF	Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne
AIMF	Association internationale des maires francophones
AMO	Association of Municipalities of Ontario
CBC	Canadian Broadcasting Corporation
CCT	<i>Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants</i>
CDE	<i>Convention relative aux droits de l'enfant</i>
CDTM	<i>Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille</i>
CDPH	<i>Convention relative aux droits des personnes handicapées</i>
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
CEDEF	<i>Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</i>
CEDR	<i>Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale</i>
CERT	Community & Economic Reintegration
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CIPPDF	<i>Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées</i>
CISDP	Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal

CMQ	Communauté métropolitaine de Québec
COPE	The Coalition of Progressive Electors
COTA	<i>City of Toronto Act</i>
CPLR	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
DIDP	Droit international des droits de la personne
DIP	Droit international public
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EPU	Examen périodique universel
FCM	Fédération canadienne des municipalités
FMCU	Fédération mondiale des cités unies
FMVJ	Fédération mondiale des villes jumelées
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTA	Greater Toronto Area
GTAH	Greater Toronto Area and Hamilton
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
HLM	Habitation à loyer modique
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
INDH	Institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme
IULA	International Union of Local Authorities
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MRC	Municipalité(s) régionale(s) de comtés
NOII-TO	No One is Illegal – Toronto

NPD	Nouveau parti démocratique
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
OHMH	Office municipal d'habitation de Montréal
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
ONU	Organisation des Nations unies
PDHRE	People's Movement for Human Rights Learning
PIDCP	<i>Pacte international relatif aux droits civils et politiques</i>
PIDESC	<i>Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</i>
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
RAAMM	Regroupement des aveugles et amblyopes du Montréal Métropolitain
RAPLIQ	Regroupement des activistes pour l'inclusion au Québec
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RGI	Rent Geared to Income
RMR	Région métropolitaine de recensement
SAD	Schéma(s) d'aménagement et de développement
SCHL	Société canadienne d'hypothèque et de logement
SDN	Société des Nations
SHARC	Shelter Assessment and Referral Centre
SHQ	Société d'habitation du Québec
SPIDH	Secrétariat permanent international Droits de l'homme et gouvernements locaux
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal

STM	Société de transport de Montréal
TPS	Toronto Police Service
UCLG	United Cities and Local Governments
UE	Union européenne
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UIV	Union internationale des villes
UNIFEM	United Nations Development Fund For Women
WHRCF	World Human Rights Cities Forum
WUF	World Urban Forum

## RÉSUMÉ

Depuis un peu plus de vingt ans maintenant, des municipalités de toutes tailles, d'ici et d'ailleurs, urbaines comme rurales, adoptent des initiatives se référant expressément au droit international des droits de la personne. Cette pratique nouvelle, analysée par une littérature scientifique croissante, représente la face la plus visible d'un phénomène plus large quoique moins étudié, celui de la rencontre entre municipalités et droits de la personne. En effet, au-delà de ces initiatives, une rencontre multiforme existe entre les municipalités, gouvernements autant que territoires, et les droits de la personne, internationaux autant que domestiques. Cette thèse en droit propose des avancées empiriques et théoriques afin de mieux comprendre ce phénomène d'importance. Dans la première partie de la thèse, il s'agira de recenser et d'analyser d'importants jalons de cette rencontre, soit l'adoption des initiatives certes, mais aussi l'intérêt d'organisations régionales et internationales pour les municipalités, puis celle des chercheurs. Ensuite, nous analyserons deux notions fréquemment associées aux initiatives, soit le Droit à la ville et la Ville des droits de l'homme, avant d'en proposer une nouvelle, la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville, élaborée pour situer, organiser et comprendre cette rencontre. Cette approche nouvelle permet de réfléchir concrètement, pratiquement et différemment à la municipalité d'aujourd'hui, aux défis contemporains de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne, et surtout à la rencontre entre les deux. Dans la seconde partie de la thèse, il s'agira d'analyser comment cette rencontre se manifeste au Canada au moyen de la tétralogie ci-dessus évoquée. Cela sera d'abord fait avec l'examen de l'encadrement juridique des municipalités canadiennes généralement et de celui de Montréal, Toronto et Vancouver plus spécifiquement ainsi que de leurs rôles, responsabilités et obligations en matière de droits de la personne. Cette analyse sera suivie de l'examen de mesures adoptées par ces trois grandes villes canadiennes: la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, la politique *Access to City Services for Undocumented Torontonians (Access T.O.)* et le *Vacancy Tax Bylaw* vancouverois. Interpellant toutes les trois les droits de la personne, mais ne s'y référant pas de la même manière, ces mesures illustrent bien le fait que la rencontre entre municipalités et droits de la personne se déploie au-delà des initiatives se référant expressément au droit international des droits de la personne.

## REMERCIEMENTS

Mes premiers mots de remerciements vont à ma directrice, la professeure Lucie Lamarche. Au-delà de son accompagnement durant l'aventure doctorale, je dois beaucoup à celle qui m'offrit mon tout premier contrat d'assistant de recherche avant de devenir ma directrice tant à la maîtrise qu'au doctorat. Sa vision holistique du monde ainsi que sa générosité envers ses étudiants et la communauté m'inspirent quotidiennement. De chaleureux remerciements sont aussi adressés aux membres de mon comité d'accompagnement au doctorat, la professeure Caroline Andrew et le professeur François Larocque.

J'aimerais aussi remercier les différentes composantes de l'Université d'Ottawa, surtout le personnel et le corps professoral, pour tout le support offert durant mes études supérieures, qu'il soit intellectuel, financier ou administratif, mais aussi pour les opportunités en matière d'enseignement. Il en va de même pour le support financier du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada. Des mots de remerciements doivent aussi être adressés à mes collègues du Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal pour leur soutien constant dans la souvent difficile conciliation études-travail-famille, mais aussi pour la place qu'ils m'ont faite parmi eux.

Le plus difficile reste maintenant à faire. Comment remercier les deux personnes qui comptent le plus pour moi, Marine et Oscar? C'est ultimement grâce à leur amour, leurs encouragements et leurs sacrifices que le « livre de papa » a pu être complété. Je leur en serai éternellement reconnaissant. De chaleureux remerciements sont aussi adressés à mes parents Hélène et Philippe ainsi qu'aux autres membres de la famille et aux amis qui n'ont cessé de croire en moi.

Many of the solutions to tackle the human rights challenges can be found at the local and regional level. Whether we are addressing the rights of the mentally ill, migrant children, countering discrimination in service provision, addressing rights related to housing and accommodation all these fall squarely within the ambit of the powers of local authority. We have been too slow in recognising this and there is much ground to be made up<sup>1</sup>.

*Morten Kjørsum*

## INTRODUCTION

En 1998, la planète célébrait les cinquante ans de l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>2</sup> (ci-après appelée DUDH), un texte comme jamais il ne s'en était vu auparavant en matière de droits de la personne<sup>3</sup> à l'échelle internationale<sup>4</sup>. Un texte adopté, il faut s'en rappeler, sous l'égide d'une toute nouvelle Organisation des Nations unies (ci-après appelée ONU ou encore Nations Unies), très peu de temps après que l'humanité se soit déchirée au cours de la Deuxième Guerre mondiale. Mais célébrer l'adoption de la

---

<sup>1</sup> Morten Kjørsum, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ADF) de 2008 à 2015 et directeur du Raoul Wallenberg Institute depuis, prononça ces mots dans le cadre d'un des discours d'ouverture de l'International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation, qui eut lieu à Stockholm en 2008. Voir, pour la citation (p 11) et un rapport sur l'événement, Ministry of Integration and Gender Equality, Sweden, *Rights Work! Make Them Real! Conclusions from the International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation held in Stockholm on 6-7 November 2008*, en ligne : <<https://www.government.se/49b72e/contentassets/401a10ef85934740ade1460597ec25a8/report-rights-work-make-them-real>>. Ce lien web, comme tous les autres cités dans la thèse, a été consulté la dernière fois le 1<sup>er</sup> août 2019.

<sup>2</sup> *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, GA Res 217 (III), UN GAOR 3<sup>ème</sup> session, Supp No 3, A/810 (1948) 71 [DUDH].

<sup>3</sup> Les termes « droits de la personne », « droits humains », « droits de l'Homme », « droits de l'homme », « droits fondamentaux », « human rights » et « fundamental rights » sont interchangeables tout au long de la thèse, ces différents termes étant utilisés dans les différents textes analysés et/ou cités. À titre personnel, je privilégierai toutefois l'utilisation du terme « droits de la personne ».

<sup>4</sup> Sur l'histoire des droits de la personne, incluant celle de la rédaction de la DUDH, voir généralement Pamela Slotte et Miia Halme-Tuomisaari, dir, *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015. Sur la DUDH plus précisément voir généralement William A Schabas, dir, *The Universal Declaration of Human Rights: The Travaux Préparatoires*, 3<sup>e</sup> éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

DUDH, qui eut lieu le 10 décembre<sup>5</sup> 1948 à Paris, est important au-delà de l'adoption du seul texte de la Déclaration, car l'événement marqua aussi le coup d'envoi d'une ébullition normative et institutionnelle sans précédent en matière de droits de la personne, et ce, à l'échelle planétaire<sup>6</sup>.

C'est en effet après avoir adopté la DUDH que les États, au fil des décennies, élaborèrent, adoptèrent et ratifièrent de nombreux pactes, conventions et protocoles<sup>7</sup> sur le sujet. Cet ensemble, le droit international des droits de la personne (DIDP), une branche du droit international public (DIP), garantit les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de tous les êtres humains. Des institutions et mécanismes furent créés pour superviser la mise en œuvre et le respect de ces normes internationales; il s'agit des organes

---

<sup>5</sup> Le 10 décembre a d'ailleurs été décrétée Journée des droits de l'homme (« Human Rights Day ») depuis 1950 par les Nations Unies. Voir Nations Unies, Assemblée générale, *Journée des droits de l'homme, 4 décembre 1950, A/RES/423(V)*.

<sup>6</sup> Pour un portrait global et récent de cette ébullition, voir généralement Gordon DiGiacomo et Susan Kang, dir, *The Institutions of Human Rights: Developments and Practices*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 2019.

<sup>7</sup> Les « principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme » (« core international human rights treaties ») selon la terminologie onusienne, au nombre de neuf, sont, en ordre chronologique d'adoption: *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 RTNU 171 [PIDCP]; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 [PIDESC]; *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195 [CEDR]; *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13 [CEDEF]; *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 1468 RTNU 85 [CCT]; *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 [CDE]; *Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 18 décembre 1990, Res. A.G. 45/158 (Annexe) [CDTM]; *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, Doc.A/61/611 [CDPH]; *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, 20 décembre 2006, Doc.A/61/448 [CIPPDF]. Chacun de ces traités ainsi que leurs protocoles, s'il y a lieu, sont répertoriés et accessibles facilement sur une page web onusienne. Pour y accéder, voir Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), « Les instruments internationaux des droits de l'homme », en ligne : <<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>>.

de traités<sup>8</sup> principalement<sup>9</sup>, lesquels sont composés d'experts<sup>10</sup> qui périodiquement, à l'occasion d'un dialogue avec l'État et sa société civile, émettent un bilan - des « observations finales »<sup>11</sup> - sur la mise en œuvre et le respect des principaux traités onusiens en matière de droits de la personne<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Il s'agit du Comité des droits de l'homme (créé en vertu de l'art 28 du PIDCP), du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (créé par une résolution du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC, Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1985, E/RES/1985/17), du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (créé en vertu de l'art 8 de la CEDR), du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (créé en vertu de l'art 17 de la CEDEF), du Comité contre la torture (créé en vertu de l'art 17 de la CCT), du Comité des droits de l'enfant (créé en vertu de l'art 43 de la CDE), du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (créé en vertu de l'art 72 de la CDTM), du Comité des droits des personnes handicapées (créé en vertu de l'art 34 CDPH) et du Comité des disparitions forcées (créé en vertu de l'art 26 CIPPDF). Chacun de ces organes de traités dispose de sa propre page web où il est possible d'en apprendre plus sur un large éventail de sujets dont sa composition actuelle et ses travaux. Pour y accéder, voir le lien proposé à la note précédente ou encore Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), « Surveiller l'application des principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme », en ligne : <<https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/Overview.aspx>>. Sur les organes de traités, voir généralement Helen Keller et Geir Ulfstein, dir, *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge & New York, Cambridge University Press, 2012.

<sup>9</sup> Le Conseil des droits de l'homme étant l'autre organe d'importance chapeautant la procédure de l'examen périodique universel (EPU), qui voit l'État défendre son bilan en matière de respect et de mise en œuvre du DIDP devant ses pairs, ainsi que les procédures spéciales (rapporteurs spéciaux, experts indépendants et groupes de travail), le tout en vertu de la résolution du Conseil intitulée Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/5/1, 18 juin 2007. Sur le Conseil des droits de l'homme, voir généralement Bertrand G Ramcharan, *The Law, Policy and Politics of the UN Human Rights Council*, Leiden & Boston, Brill Nijhoff, 2015.

<sup>10</sup> À titre d'exemple et tel que mentionné à la note 8, le Comité des droits de l'homme supervise la mise en œuvre et le respect du *PIDCP*. Au niveau de sa composition, l'art 28 du Pacte prévoit que:

1. Il est institué un comité des droits de l'homme (ci-après dénommé le Comité dans le présent Pacte). Ce comité est composé de dix-huit membres et a les fonctions définies ci-après.
2. Le Comité est composé des ressortissants des États parties au présent Pacte, qui doivent être des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme. Il sera tenu compte de l'intérêt que présente la participation aux travaux du Comité de quelques personnes ayant une expérience juridique.
3. Les membres du Comité sont élus et siègent à titre individuel.

<sup>11</sup> Accessibles sur les pages web des organes de traités mentionnées à la note 8.

<sup>12</sup> Cités à la note 7.

Ce système international fut complété, en parallèle, par des instruments juridiques en matière de droits de la personne à l'échelle régionale ou continentale<sup>13</sup> et à l'échelle nationale<sup>14</sup>. Pour une fédération comme le Canada, cela signifia aussi l'adoption de textes à l'échelle des territoires<sup>15</sup> et des provinces<sup>16</sup>. Encore là, différents mécanismes de supervision de la mise en œuvre et du respect de ces normes furent mis en place dont les « institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme » (INDH)<sup>17</sup>. Au Canada, ces institutions sont désignées les commissions des droits de la personne<sup>18</sup>.

Bref, un demi-siècle pour la DUDH en 1998, mais aussi, un demi-siècle d'ébullition normative et institutionnelle sans précédent en matière de droits de la personne. En rétrospective toutefois, cette année-là passera aussi à l'histoire pour avoir marqué le début d'une ère nouvelle, celle où des gouvernements municipaux<sup>19</sup> s'engagent en faveur des

---

<sup>13</sup> Par exemple, *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221; *Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme*, 22 novembre 1969, 1144 RTNU 123; *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 26 juin 1981, 1520 RTNU 217; *Charte arabe des droits de l'homme*, 14 septembre 1994, 7 R.U.D.H. 4.

<sup>14</sup> Par exemple, *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11 [*Charte canadienne*].

<sup>15</sup> Par exemple *Human Rights Act*, RSY 2002, c 116.

<sup>16</sup> Par exemple, pour le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c C-12; *Code des droits de la personne*, LRO 1990, c H.19 (*Human Rights Code*, RSO 1990, c H.19); *Human Rights Code*, RSBC 1996, c 210.

<sup>17</sup> Selon la terminologie onusienne, notamment les « Principes de Paris » qui proposent des lignes directrices aux États quant à ce type d'institutions. Voir Nations Unies, Assemblée générale, *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et son annexe intitulée «Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme»* (dits «Principes de Paris»), A/RES/48/134, 4 mars 1994.

<sup>18</sup> Par exemple, au Canada, la Commission canadienne des droits de la personne au niveau fédéral et la Commission ontarienne des droits de la personne au niveau provincial ontarien. Voir généralement à ce sujet Shelagh Day, Lucie Lamarche et Ken Norman, dir, *14 Arguments in Favour of Human Rights Institutions*, Toronto, Irwin Law, 2014.

<sup>19</sup> Les termes « gouvernements municipaux », « gouvernements locaux », « municipalités », « municipal governments », « local governments » et « municipalities » sont interchangeable tout au long de la thèse, ces différents termes étant utilisés dans les textes analysés et/ou cités. À titre personnel, je privilégierai toutefois l'utilisation des termes « gouvernements municipaux » et «municipalités».

droits de la personne en adoptant des initiatives se référant expressément au DIDP, du jamais vu.

Cela eut lieu en 1998 des deux côtés de l'Atlantique avec d'abord la Ville de San Francisco<sup>20</sup> qui modifia sa réglementation municipale<sup>21</sup> pour y intégrer et y localiser les principes de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*<sup>22</sup> (CEDEF ou CEDAW en anglais pour *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women*), un traité international signé, mais non ratifié par les États-Unis; il s'agit d'une initiative communément et ci-après appelée la *San Francisco CEDAW Ordinance*. Puis, toujours en 1998, la première *Conférence européenne des villes pour les droits de l'Homme* eut lieu à Barcelone; celle-ci réunit des centaines de municipalités d'Europe, grandes, moyennes et petites, et lança les travaux d'élaboration d'une première charte *municipale* des droits de la personne, la *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville*<sup>23</sup> (ci-après appelée *Charte européenne*), adoptée deux ans

---

<sup>20</sup> La Ville et le Comté de San Francisco plus précisément. San Francisco, comme quelques dizaines d'autres municipalités étatsuniennes, a en effet la particularité d'être à la fois une municipalité locale (Ville) et une municipalité régionale (Comté).

<sup>21</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 CEDAW Ordinance]*. Pour accéder à ce code comme au reste de la réglementation municipale de San Francisco, voir American Legal Publishing Corporation, « San Francisco, California », en ligne : <[https://www.amlegal.com/codes/client/san-francisco\\_ca/](https://www.amlegal.com/codes/client/san-francisco_ca/)>.

<sup>22</sup> CEDEF, *supra* note 7.

<sup>23</sup> *Charte européenne de sauvegarde des droits de l'Homme dans la ville [Charte européenne]*, en ligne : <[https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera\\_baixa\\_2.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_2.pdf)>.

L'instrument est doté de sa propre page web, sur laquelle on peut notamment avoir accès au texte de la charte en version stylisée, en français, en anglais et en espagnol, mais également à la liste des municipalités signataires. Voir Cités et gouvernements locaux unis, Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains, « Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville », en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne>>.

plus tard à Saint-Denis près de Paris. Je reviendrai dans le détail sur ces deux initiatives dans la section 1.1.1 de la thèse.

Ces actions inusitées produisirent non seulement des effets concrets à l'échelle locale, mais elles lancèrent aussi une dynamique de rapprochements entre municipalités et droits de la personne partout sur la planète, une dynamique qui ne montre à ce jour encore aucun signe d'essoufflement. C'est cette nouvelle donne, intrigante et stimulante, qui est à l'origine de mes travaux. J'en avais fait une première analyse dans ma thèse de maîtrise en droit défendue en 2010 et intitulée *Gouvernements municipaux et droit international des droits de la personne : une analyse exploratoire de la pratique récente*<sup>24</sup>. J'y analysais notamment des règlements municipaux étatsuniens d'intégration de traités internationaux des droits de la personne, soit la *San Francisco CEDAW Ordinance* et un règlement municipal new-yorkais semblable<sup>25</sup> (alors à l'état de projet, mais finalement abandonné depuis) et des chartes municipales des droits de la personne, soit la *Charte européenne*, la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*<sup>26</sup> et la *Charte-agenda mondiale des droits de*

---

<sup>24</sup> Benoît Frate, *Gouvernements municipaux et droit international des droits de la personne: une analyse exploratoire de la pratique récente*, Thèse de maîtrise (LL.M.), Université d'Ottawa, 2010 [Frate, *Analyse exploratoire*].

<sup>25</sup> New York City Council, *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>26</sup> Ville de Montréal, Règlement 05-056, *Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative* [Charte montréalaise]. Le texte de la charte se trouve à l'Annexe A du règlement. Pour accéder à ce règlement comme au reste de la réglementation municipale de Montréal, voir Ville de Montréal, « Recherche de règlements », en ligne : <[https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=3619,4034063&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3619,4034063&_dad=portal&_schema=PORTAL)>.

L'instrument est aussi doté de sa propre page web, sur laquelle on peut notamment avoir accès au texte de la charte en français et en version stylisée, mais également dans de nombreuses autres langues. Voir Ville de Montréal, « Charte montréalaise des droits et responsabilités », en ligne : <[ville.montreal.qc.ca/chartedesdroits](http://ville.montreal.qc.ca/chartedesdroits)>.

*l'Homme dans la Cité*<sup>27</sup> (alors à l'état de projet, mais adoptée en 2011). J'analysais alors aussi la place qui était réservée aux municipalités dans le travail des organes de traités<sup>28</sup> qui sont appelés à interpréter les « principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme »<sup>29</sup>. À l'issue de cette démarche, je n'avais plus aucun doute au sujet du fait que les municipalités et les droits de la personne étaient sur une trajectoire commune, car démontrant de l'intérêt les uns envers les autres.

Depuis, cette trajectoire commune s'est transformée en véritable « rencontre » tant elle a pris du volume, de la densité et de la maturité. En effet, des municipalités de partout dans le monde ont continué à adopter des initiatives se référant expressément au DIDP, parfois seules, parfois en réseau. Aussi, des institutions régionales et internationales ont commencé à s'intéresser de façon expresse aux municipalités en matière de droits de la personne, ce qui n'avait pas été le cas auparavant. Puis, une littérature scientifique, issue d'un ensemble d'horizons disciplinaires, dont le droit, et portant avant tout sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, s'est développée.

---

<sup>27</sup> *Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité* [*Charte-agenda mondiale*], en ligne : <[https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda\\_FRA\\_0.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_FRA_0.pdf)>. L'instrument est doté de sa propre page web, sur laquelle on peut notamment avoir accès au texte de la charte en version stylisée, mais également à la liste des municipalités signataires. Voir Cités et gouvernements locaux unis, Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains, « Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité », en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-agenda-mondiale>>.

<sup>28</sup> Au moyen des observations finales déjà mentionnées plus tôt, mais également des « observations générales » qui viennent préciser à l'ensemble des États l'interprétation à donner aux traités dont ils sont chargés de la supervision. Ces observations générales sont accessibles sur les pages web des organes de traités mentionnées à la note 8.

<sup>29</sup> Cités à la note 7.

Selon moi, cette rencontre entre municipalités et droits de la personne doit être prise au sérieux. Elle ouvre en effet de nouvelles pistes d'appréciation de concepts telles l'imputabilité et la mise en œuvre en matière de droits de la personne, mais surtout, elle met en lumière un acteur habituellement sous-estimé, voire ignoré en la matière : le gouvernement municipal<sup>30</sup>. Les raisons de ce manque d'intérêt historique pour les municipalités en matière de droits de la personne sont multiples. Au premier chef, rappelons l'évidence. Ce sont les États qui ont élaboré, selon les règles du DIP, les traités des droits de la personne et la responsabilité internationale de l'État a longtemps empêché la prise en compte du rôle des entités infraétatiques telles les municipalités. Ainsi, on

---

<sup>30</sup> Les propos d'une des figures importantes derrière la DUDH, Eleanor Roosevelt, sur la proximité des droits de la personne ont fréquemment été cités ces dernières années dans le cadre de travaux s'intéressant aux rapprochements entre municipalités et droits de la personne. Elle affirma en 1958 :

Where after all do universal human rights begin? In small places, close to home - so close and so small that they cannot be seen on any map of the world. Yet they are the world of the individual person: the neighbourhood he lives in; the school or college he attends; the factory, farm or office where he works. Such are the places where every man, woman, and child seeks equal justice, equal opportunity, equal dignity without discrimination. Unless these rights have meaning there, they have little meaning anywhere. Without concerted citizen action to uphold them close to home, we shall look in vain for progress in the larger world.

Roosevelt s'exprima ainsi le 27 mars 1958 au siège des Nations Unies à New York dans le cadre du lancement d'une publication (*In Your Hands : A Guide for Community Action*, voir la référence au bas de la note) soulignant le dixième anniversaire de la DUDH. Clairement, cette publication se destine à accompagner la société civile afin qu'elle s'approprie la DUDH et qu'elle participe à sa traduction en contexte américain. Le texte s'attarde à cette réalité de la proximité des droits de la personne. Il évoque aussi le rôle des municipalités dans la mise en œuvre et le respect des droits de la personne. Par exemple, dans une section expliquant comment des échanges sur la DUDH pourraient être organisés, le guide stipule (p 18) que :

[d]iscussions should bear on both the local scene and the Universal Declaration of Human Rights, relating what happens in one American town to what is happening in communities all over the world. Posing a series of questions is one useful device: "What is our town's responsibility under the Declaration of Human Rights ?" Or, "How do our human rights practices measure up to the Declaration?"

Ce rapprochement entre municipalités et droits de la personne est toutefois demeuré longtemps inexploré. Pour la publication, voir Organisations multiples, *In Your Hands: A Guide for Community Action*, 1958, en ligne : <[https://www.carnegiecouncil.org/publications/100\\_for\\_100/in-your-hands-a-guide-for-community-action/\\_res/id=Attachments/index=0/InYourHandsEdit%20\(2\).pdf](https://www.carnegiecouncil.org/publications/100_for_100/in-your-hands-a-guide-for-community-action/_res/id=Attachments/index=0/InYourHandsEdit%20(2).pdf)>. Pour la citation de Roosevelt et une explication sommaire de son contexte, voir Kathryn Kish Sklar, « Human rights discourse in women's rights conventions in the United States, 1848–70 » dans Slotte et Halme-Tuomisaari, *supra* note 4 à la p 187.

n'associe pas de façon instinctive les compétences municipales aux droits de la personne; c'est le poids de l'histoire contemporaine. De telles réserves et angles morts ne me semblent toutefois plus souhaitables et appropriés au 21<sup>e</sup> siècle. Car au moment où l'emphase est passée de l'élaboration<sup>31</sup> des normes de droits de la personne à leur mise en œuvre concrète et à leur respect, s'intéresser au gouvernement municipal et à son territoire devient primordial.

Mais si un nombre important de municipalités, seules ou en réseaux, démontrent depuis 1998 leur intérêt explicite pour les droits de la personne, allant même parfois, nous le verrons, jusqu'à reconnaître de nouveaux droits, il ne s'agit selon moi que de la face la plus visible de la rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne. Car adoption d'initiatives ou pas, les municipalités, autorités publiques titulaires d'une variété de compétences, ont des rôles, responsabilités ou des obligations en matière de droits de la personne, internationaux comme domestiques, qu'il convient aussi d'explorer. Il en va de même du territoire sur lequel les municipalités exercent leurs compétences, un territoire où des revendications interpellant les droits de la personne impliquent aussi d'autres acteurs, avec qui les municipalités doivent cohabiter et collaborer.

Une importante pièce du casse-tête de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne était manquante et a donc été récemment révélée. Les municipalités vont à la rencontre des droits de la personne de plus d'une façon et c'est cette fascinante rencontre

---

<sup>31</sup> Et, en ce qui concerne les normes internationales, de leur ratification par les États.

multiforme, encore peu explorée par la littérature scientifique, que je propose d'analyser dans la thèse au moyen d'une démarche juridique expliquée dans les pages qui suivent.

### **Plan de thèse et avancées scientifiques**

Comment participer à l'avancement des connaissances sur la rencontre entre municipalités et droits de la personne et s'insérer avec pertinence dans la littérature émergente à son sujet? Je propose de le faire dans une thèse en deux parties, laquelle propose des avancées tant empiriques que théoriques.

La première partie, intitulée *Perspectives empiriques et théoriques sur la rencontre entre municipalités et droits de la personne*, vise à faire le point sur les développements et les connaissances en la matière. Elle est composée de deux chapitres intitulés *Les vingt ans d'ébullition entre municipalités et droits de la personne* (1.1) et *Les notions et concepts derrière la rencontre* (1.2). Il s'agit au chapitre 1.1 de faire une recension et une analyse des principales initiatives municipales se référant expressément au DIDP (1.1.1), des points de vue d'institutions régionales et internationales s'étant intéressées aux municipalités en matière de droits de la personne (1.1.2) et de la littérature scientifique pertinente (1.1.3). Au chapitre 1.2, il s'agit d'explorer des apports conceptuels tels le Droit à la ville (1.2.1) ou encore la Ville des droits de l'homme (1.2.2), fréquemment associés aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP, avant de proposer une tétralogie intégrative intitulée Droit(s) à/et/de/dans la ville (1.2.3), élaborée pour situer, organiser et comprendre le phénomène plus large qu'est la rencontre entre municipalités et droits de la personne. Cette tétralogie constitue résolument l'apport le plus innovant de la thèse.

La seconde partie de la thèse, intitulée *La rencontre entre municipalités et droits de la personne au Canada*, vise quant à elle à explorer comment cette rencontre se matérialise au Canada, et ce en recourant à l'approche tétralogique. Elle est composée de deux chapitres intitulés *Les paramètres juridiques de la rencontre* (2.1) et *La rencontre illustrée à Montréal, Toronto et Vancouver* (2.2). Au chapitre 2.1, il s'agit d'analyser les paramètres juridiques de cette rencontre canadienne; d'abord ceux qui sont communs à toutes les municipalités canadiennes (2.1.1) puis ceux qui sont spécifiques à Montréal, Toronto et Vancouver (2.1.2) avant d'analyser comment et où se rencontrent concrètement les droits de la personne, internationaux comme domestiques, et ces dernières (2.1.3). Au chapitre 2.2, il s'agit de procéder à l'analyse de trois cas empiriques, soit des études de cas ciblées, où Montréal, Toronto et Vancouver ont adopté des mesures qui interpellent les droits de la personne, internationaux et/ou domestiques, que cela soit explicite ou non dans leur démarche. Ces initiatives choisies en raison de leur pertinence en regard de l'approche tétralogique sont la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*<sup>32</sup> (2.2.1), la politique *Access to City Services for Undocumented Torontonians (Access T.O.)*<sup>33</sup> qui fit de Toronto une ville sanctuaire (2.2.2) et le *Vacancy Tax Bylaw* vancouverois<sup>34</sup> qui vise à remettre des unités résidentielles inoccupées sur le marché locatif (2.2.3). Ce mélange de droit dur (les règlements) et mou (une politique) et de références asymétriques aux droits de la personne, illustre bien le caractère polyforme de la rencontre.

---

<sup>32</sup> *Charte montréalaise*, supra note 26.

<sup>33</sup> City of Toronto, *Undocumented Workers in Toronto*, CD185, 20 février 2013, en ligne : CD18.5 <<http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2013.CD18.5>>.

<sup>34</sup> *Vacancy Tax By-law*, City of Vancouver, By-Law No 11674 [*Vacancy Tax By-law*]. Pour accéder à ce règlement comme au reste de la réglementation municipale de Vancouver, voir City of Vancouver, « Bylaws », en ligne : <<https://vancouver.ca/your-government/find-a-bylaw.aspx>>.

Les apports scientifiques de la thèse sont nombreux. La première partie de la thèse propose une intégration inédite de trois aspects de la récente rencontre entre les municipalités et les droits de la personne (initiatives municipales, points de vue institutionnels et littérature scientifique) et ce, sur une période de vingt ans. Mais c'est sans doute l'introduction de la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville qui apporte la plus grande contribution scientifique. En effet, dans les vingt dernières années, le Droit à la ville (Right to the city) et la Ville des droits de l'homme (Human Rights City ou Human Rights Cities), à la base des notions de revendication ou d'*empowerment* citoyen, ont été récupérés par un ensemble d'acteurs, dont des municipalités, les Nations Unies et des chercheurs, pour les associer aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP.

Or ces notions, dans leurs versions originelles ou nouvelles, n'ont pas été conçues pour analyser la rencontre plus large entre les municipalités et les droits de la personne, ce qui est le cas de l'outil de lecture et d'analyse qu'est la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville, présentée en détail dans la section 1.2.3 de la thèse. Cette typologie à quatre composantes reflète les quatre facettes de la rencontre entre municipalités, comprises à la fois comme gouvernements et comme territoires, et les droits de la personne, domestiques et internationaux. Elle invite donc à aller au-delà des initiatives empiriques se référant expressément au DIDP afin de situer, d'organiser et de comprendre la rencontre entre municipalités et droits de la personne.

La tétralogie est avant tout un outil de nature juridique. Ses quatre composantes font appel à des branches du droit (essentiellement les droits de la personne, mais aussi le droit

municipal<sup>35</sup> et, dans une moindre mesure, le droit de l'urbanisme<sup>36</sup>) afin de faire la lumière sur la rencontre entre municipalités et droits de la personne. Mais l'approche tétralogique a aussi, selon moi, le potentiel de faciliter le dialogue avec les autres sciences intéressées par cette rencontre. C'est le cas des études urbaines, où des thématiques fréquemment abordées comme les discriminations en tout genre ou les problématiques diverses entourant le logement impliquent souvent les municipalités et sont largement encadrées par les droits de la personne. À l'inverse, les outils théoriques et méthodologiques employés par les chercheurs en études urbaines, tout comme les résultats de recherche auxquels ils parviennent, peuvent aussi être utiles aux chercheurs en droit s'intéressant à la rencontre entre municipalités et droits de la personne. Ce dialogue interdisciplinaire accru n'est d'ailleurs pas sans intérêt dans la mesure où les sciences juridiques ne sont habituellement pas associées aux études urbaines<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> La branche du droit axée sur l'encadrement des gouvernements municipaux. De compétence provinciale au Canada, les normes qui y sont contenues varient d'une province à l'autre. Au niveau doctrinal, des ouvrages proposent toutefois des analyses pan-canadiennes. Voir généralement Jean Héту, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal: principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH (feuilles mobiles, avec mises à jour), 2003 (cet ouvrage étant néanmoins avant tout axé sur le Québec); Ian Macfee Rogers, *The Law of Canadian municipal corporations*, Toronto, Carswell (feuilles mobiles, avec mises à jour), 1971.

<sup>36</sup> La branche du droit axée sur l'encadrement de l'aménagement du territoire. De compétence provinciale au Canada, les normes qui y sont contenues varient d'une province à l'autre. Au niveau doctrinal, des ouvrages proposent toutefois des analyses pan-canadiennes. Voir généralement Marc-André LeChasseur, *Zonage et urbanisme en droit canadien*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016 (cet ouvrage étant néanmoins avant tout axé sur le Québec); Ian MacFee Rogers et Alison Scott Butler, *Canadian law of planning and zoning*, 2<sup>e</sup> éd, Toronto, Carswell (feuilles mobiles, avec mises à jour), 1973.

<sup>37</sup> Voir généralement, pour les grands classiques des études urbaines, Richard T LeGates et Frederic Stout, *The City Reader*, London ; New York, Routledge, 2016. Pour un bilan québécois, voir Geneviève Cloutier, Jean-Pierre Collin et Claire Poitras, dir, *Dix ans d'études urbaines au Québec: bilan et perspectives d'avenir*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011. Ces derniers estiment, à la page 96, que sous cette étiquette, il est permis de regrouper « un ensemble de travaux et de publications – le plus souvent à dominante empirique – traitant des milieux urbanisés », mais aussi « du fait urbain au croisement de la sociologie, la géographie, la politique, l'économie et l'histoire urbaines, de l'administration publique, du service social, de l'urbanisme, la planification urbaine, l'architecture, le design et l'aménagement, des études environnementales et, dans une moindre mesure, des études culturelles et de l'anthropologie ».

Les apports scientifiques de la seconde partie de la thèse, qui propose d'étendre la réflexion issue de la partie précédente à l'échelle canadienne en procédant à l'analyse des paramètres juridiques de la problématique et d'initiatives adoptées par Montréal, Toronto et Vancouver, sont aussi nombreux. Mieux comprendre comment cette rencontre s'opère au Canada, souvent vu comme un champion des droits de la personne à l'échelle internationale<sup>38</sup>, m'apparaît essentiel bien que rarement fait jusqu'à présent<sup>39</sup>.

Plusieurs des analyses proposées dans la seconde partie sont donc inédites, qu'il s'agisse de celles portant sur l'encadrement juridique spécifique à Montréal, Toronto et Vancouver (2.1.2)<sup>40</sup> ou encore de celles portant sur les rôles, obligations ou responsabilités des municipalités canadiennes en matière de droits de la personne (2.1.3), notamment lorsqu'elles sont identifiées par les instances onusiennes. Les analyses des mesures adoptées par les trois métropoles (2.2) apporteront pour leur part un éclairage complet, à jour et différent des quelques travaux ayant déjà porté en tout ou en partie sur ces

---

<sup>38</sup> Dans une visite de deux jours au Canada en juin 2019, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Michelle Bachelet, affirma que « Canada is a leader in promoting the international human rights agenda and the benefits of the rules-based international order » puis que « I and my Office greatly value Canada as an ally in advancing human rights around the world, and we welcome Canada's continued support for our work in these difficult times ». Voir Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), « Canada "a welcome ally" in advancing human rights around the world – Bachelet (Communiqué de presse) » (19 juin 2019), en ligne : <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24714&LangID=E>>. En ce qui concerne la rencontre entre municipalités et droits de la personne, il est intéressant de noter que lors de cette même visite, la Haute-Commissaire rencontra la mairesse de la Ville de Montréal (voir *infra* p 202).

<sup>39</sup> Par exemple, la transposition à l'échelle locale des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne reçoit peu d'attention, sauf lorsqu'elle est explicite et axée sur le DIDP comme dans le cas de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Voir toutefois les quelques travaux portant sur cette dernière, voir *infra* note 74.

<sup>40</sup> À notre connaissance aucuns travaux en droit municipal canadien ne portent sur une ville en particulier, outre de rares exceptions portant sur les lois provinciales habilitantes de Montréal et de Toronto. À ce sujet, voir Christian G Sirois, « D'une charte à l'autre: les 350 ans de Montréal » (1992) 26:3 *Revue Juridique Themis* 343; Leo F Longo et John Mascarini, *A comprehensive guide to the City of Toronto Act, 2006*, Markham, Ont, LexisNexis Canada, 2008; George Rust-D'Eye, *City Of Toronto Act and Related Municipal Legislation: A User's Manual-2014*, Canada, Carswell, 2013.

dernières<sup>41</sup>. Ces mesures ont été choisies, car elles ne se réfèrent pas toutes aux droits de la personne de la même façon. En effet, la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* se réfère tant à des instruments internationaux que domestiques des droits de la personne. La politique *Access to City Services for Undocumented Torontonians (Access T.O.)* ne le fait que timidement avec des instruments domestiques alors que le *Vacancy Tax Bylaw* vancouverois ne le fait pas du tout. Interpellant clairement toutes trois les droits de la personne, mais s’y référant différemment, l’analyse de ces politiques et réglementations municipales diverses constitue un terrain fertile à l’application de la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville.

En résumé, la thèse, issue d’abord du champ juridique, vise donc à offrir une grille de lecture contemporaine des initiatives municipales se référant expressément ou implicitement aux droits de la personne, internationaux et domestiques, mais aussi de la rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne. Elle se distingue donc d’approches autres comme le Droit à la ville et la Ville des droits de l’homme déjà évoqués, mais aussi de la géographie du droit<sup>42</sup>, de la justice spatiale<sup>43</sup> ou encore des travaux s’intéressant à l’échelle locale en matière de droits de la personne avec un intérêt indirect pour les municipalités<sup>44</sup>. De plus, il ne s’agit pas ici de donner du sens à l’aspiration de la

---

<sup>41</sup> Le lecteur trouvera l’ensemble des références à ce sujet au chapitre 2.2.

<sup>42</sup> Voir généralement Patrick Forest, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, coll Dikè, Québec, Presses de l’Université Laval, 2009.

<sup>43</sup> Voir généralement Edward W Soja, *Seeking spatial justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010.

<sup>44</sup> Voir généralement Mark Goodale et Sally Engle Merry, dir, *The practice of human rights: tracking law between the global and the local*, coll Cambridge studies in law and society, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Koen De Feyter et al, dir, *The Local Relevance of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

ville juste<sup>45</sup>, mais plutôt de décliner comment la municipalité, gouvernement comme territoire, participe concrètement à la réalisation des droits de la personne, un édifice construit tout autant de normes internationales que de normes domestiques.

### **Le choix des municipalités et la méthodologie**

S'intéresser dans cette thèse à des municipalités canadiennes situées dans des provinces différentes (Montréal au Québec, Toronto en Ontario et Vancouver en Colombie-Britannique) permet de compter à la fois sur des éléments communs et sur des facteurs de distinction. En effet, le palier fédéral étant le même pour toutes les municipalités canadiennes, elles évoluent dans le même système où le gouvernement fédéral s'engage à l'international en matière de droits de la personne et les oblige dans ce domaine avec les mêmes lois fédérales.

En revanche, le fait d'être situées dans des provinces différentes, où chacune a compétence exclusive sur les municipalités<sup>46</sup>, fait en sorte qu'elles évoluent dans un système de droit municipal différent, ce qui affecte leur structure et leurs compétences. En effet, Montréal, Toronto et Vancouver, toutes trois les municipalités les plus peuplées de leur province, disposent de cadres politico-juridiques complexes et très différents les uns des autres. Ces municipalités ont été choisies pour ces facteurs, mais également car elles avaient toutes trois adopté des mesures intéressantes et innovantes interpellant les droits de la personne, et ce, qu'elles l'expriment ainsi ou pas. Finalement, ces trois municipalités sont liées par des

---

<sup>45</sup> Voir généralement Susan S Fainstein, *The Just City*, Ithaca, London, Cornell University Press, 2011.

<sup>46</sup> En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3 art 92(8), reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5 [*Loi constitutionnelle de 1867*]. Voir aussi à ce sujet la sous-section 2.1.1.1 de la thèse.

lois provinciales différentes en matière de droits de la personne. L'ensemble donne un panorama juridique riche, varié et intéressant à analyser.

Une méthodologie classique de recension et d'analyse exhaustive et approfondie de sources documentaires de plusieurs natures est déployée dans cette thèse en droit de nature positiviste. Si ces sources sont avant tout juridiques (législation, allant des traités internationaux aux règlements municipaux, jurisprudence et doctrine), elles comptent aussi de nombreux autres types de documents tels des rapports, des politiques, des guides, des communiqués de presse et des articles de journaux.

Les données sont à jour au 1er août 2019. Cette date est également celle de l'ultime consultation des adresses Internet citées dans la thèse. Ces adresses n'ont toutefois été précisées que pour les documents n'étant pas accessibles dans les bases de données juridiques ou onusiennes usuelles.

## **1. PERSPECTIVES EMPIRIQUES ET THÉORIQUES SUR LA RENCONTRE ENTRE MUNICIPALITÉS ET DROITS DE LA PERSONNE**

Cette première partie de la thèse offrira un panorama tant empirique que théorique de la rencontre entre municipalités et droits de la personne, avant de se déplacer au Canada dans la seconde partie. Vingt ans d'ébullition entre municipalités et droits de la personne seront ainsi d'abord retracés dans le chapitre 1.1.

Si beaucoup des initiatives, rapports et travaux produits durant cette période portent avant tout sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, il n'en demeure pas moins qu'on y trouve aussi de nombreux indices quant à l'existence d'une rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne. Ces indices apparaîtront en cours de chapitre sans que je ne les identifie en tant que tel afin de ne pas indûment alourdir le texte et sa fluidité. En revanche, dans le chapitre suivant (1.2), où j'analyserai les notions de Droit à la ville, de Ville(s) des droits de l'homme et de Droit(s) à/et/de/dans la ville, je réexplorerai ces documents et les indices qu'ils contiennent, les associant à chacune des composantes de la tétralogie.

### **1.1 Les vingt ans d'ébullition entre municipalités et droits de la personne**

Afin de mieux comprendre les développements dans la rencontre entre municipalités et droits de la personne depuis les événements de 1998 (adoption de la *San Francisco CEDAW Ordinance* et lancement des travaux de la *Charte européenne*), l'analyse des principales initiatives municipales se référant expressément au DIDP (1.1.1) est d'abord proposée. Suivra ensuite l'analyse du point de vue d'institutions régionales et

internationales quant aux municipalités en matière de droits de la personne (1.1.2) puis celle qu'a la littérature scientifique émergente sur le sujet (1.1.3).

### **1.1.1 Les initiatives municipales se référant expressément au DIDP**

Les initiatives municipales se référant expressément au DIDP adoptées dans les vingt dernières années prennent des formes variées et multiples. Je m'attarderai ici aux principales<sup>47</sup>, soit l'intégration de traités internationaux des droits de la personne à la réglementation municipale (1.1.1.1), les chartes municipales des droits de la personne (1.1.1.2) ainsi que les réseaux de municipalités spécifiquement axés sur ces derniers (1.1.1.3). Si quelques références au point de vue des institutions régionales et internationales ainsi qu'à ceux des chercheurs par rapport à ces initiatives sont faites dans cette section, il faut rappeler que des sections à part entière seront consacrées à ces acteurs et à leurs travaux (respectivement les sections 1.1.2 et 1.1.3 de la thèse).

#### **1.1.1.1 L'intégration de traités internationaux à la réglementation municipale**

Revenons donc à San Francisco et à la technique de l'intégration d'un traité international de droits de la personne à la réglementation municipale. C'est suite à la quatrième *Conférence mondiale sur les femmes* (Pékin 1995)<sup>48</sup>, qu'une coalition, fondée à l'initiative de la société civile, mais regroupant aussi des acteurs municipaux, milita avec succès pour l'intégration,

---

<sup>47</sup> Une sous-section aurait pu être dédiée à la vingtaine de municipalités dans le monde à s'être auto-déclarées Ville(s) des droits de l'homme. Mais comme cette désignation réfère aussi à une notion à la base issue de la société civile, récupérée par des gouvernements municipaux et désormais largement employée par la littérature scientifique, c'est dans la section 1.2.2 que l'ensemble de ces développements seront analysés.

<sup>48</sup> Les Nations Unies maintiennent une page web sur ces conférences mondiales, dont celle de Pékin, permettant d'en apprendre plus sur les décisions qui y furent prises. Voir ONU Femmes, « Conférences mondiales sur les femmes », en ligne : <<https://www.unwomen.org/fr/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>>.

en 1998, des principes de la CEDEF à la réglementation municipale de San Francisco<sup>49</sup>. Il faut souligner que la CEDEF a été signée en 1980 par les États-Unis,<sup>50</sup> mais demeure encore à ce jour non ratifiée, ne liant ainsi pas l'État, pas plus que ses composantes, à ses dispositions.

Concrètement, la *San Francisco CEDAW Ordinance* implique la volonté d'éliminer la discrimination au niveau des services, du budget et des pratiques d'embauche et implique une analyse différenciée selon le genre et l'élaboration d'un plan d'action pour les constituantes de la municipalité sélectionnées. Depuis l'adoption de l'initiative, une dizaine d'analyses ont été réalisées et ont mené à des changements opérationnels concrets au sein de la municipalité<sup>51</sup>.

Une telle réglementation municipale se distingue de celle, courante aux États-Unis<sup>52</sup>, destinée à prohiber la discrimination et à la réprimer une fois le fait accompli plutôt que de la prévenir; il s'agit ainsi là d'une valeur ajoutée à teneur juridique à la réglementation municipale, trouvant ses racines ou son inspiration dans des normes internationales. Ceci

---

<sup>49</sup> *San Francisco CEDAW Ordinance*, *supra* note 21. Pour une analyse plus détaillée de l'initiative et de son historique, voir généralement Stacy Laira Lozner, « Diffusion of Local Regulatory Innovations: The San Francisco Cedaw Ordinance and the New York City Human Rights Initiative Notes » (2004) 104:3 Colum L Rev 768; Michele Grigolo, *The Human Rights City: New York, San Francisco, Barcelona*, New York, Routledge, 2019 [Grigolo, *The Human Rights City*]. Il s'agit-là à mes yeux des deux études les plus approfondies sur le sujet, mais il faut toutefois ajouter qu'une bonne partie de la littérature scientifique explorée dans la section 1.1.3, surtout celle provenant des États-Unis, s'y attarde également.

<sup>50</sup> Sous l'administration Carter, comme cela est d'ailleurs rappelé dans l'instrument même, voir *San Francisco CEDAW Ordinance*, *supra* note 21, art 12K.1 (a).

<sup>51</sup> Les rapports d'audits sont disponibles sur une page web spécialement conçue à cet effet, voir City and County of San Francisco, Department on the Status of Women, « Gender Analysis Reports », en ligne : <<https://sfgov.org/dosw/gender-analysis-reports>>.

<sup>52</sup> Voir généralement Chad A Readler, « Local Government Anti-Discrimination Laws: Do They Make a Difference? » (1998) 31:3 U Mich JL Reform 777.

dit, San Francisco aurait sans doute pu adopter une politique en tout point identique, inspirée par la CEDEF, mais qui ne s’y réfère pas expressément. Le faire lui procure toutefois certainement des avantages qui vont au-delà de la visibilité nationale et internationale dont elle bénéficie désormais, comme celui de se référer à des normes qui ont été abondamment interprétées et commentées, mais aussi celui de faire pression sur le gouvernement fédéral afin qu’il ratifie l’instrument.

Aux États-Unis, cette initiative eut l’effet d’une boule de neige avec l’adoption de mesures analogues aux quatre coins du pays<sup>53</sup>. La ville a même lancé dans les dernières années une campagne nationale intitulée Cities for CEDAW<sup>54</sup> qui vise à convaincre 100 autres municipalités étatsuniennes à aller dans le même sens qu’elle. Quelques autres municipalités ont aussi adopté des initiatives se référant à d’autres traités de droits de la personne non ratifiés par les États-Unis<sup>55</sup>; il faut dire que l’État fédéral n’a en effet ratifié que trois des neuf principaux traités onusiens en la matière<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Un rapport récent fait état des municipalités, comtés et états qui ont eux aussi, en date de janvier 2017, adopté des règlements ou résolutions à cet égard, avec des niveaux d’engagement variables. Voir l’Annexe A de Columbia Law School Human Rights Institute, *Gender Equity Through Human Rights: Local Efforts to Advance the Status of Women and Girls in the United States*, 2017, en ligne : <[https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender\\_equity\\_through\\_human\\_rights.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender_equity_through_human_rights.pdf)>.

<sup>54</sup> L’initiative peut être suivie via sa page web officielle (en ligne : <<http://citiesforcedaw.org/>>), mais c’est la page Facebook (en ligne : <<https://www.facebook.com/cities4CEDAW/>>) qu’il faut consulter afin de connaître les plus récents développements, incluant les municipalités ayant répondu à l’appel. Voir à ce sujet Malliga Och, « The local diffusion of international human rights norms – understanding the cities for CEDAW campaign » (2018) 20:3 *International Feminist Journal of Politics* 425 (où l’auteure, qui dirige les efforts pour faire adhérer Denver au mouvement, dresse un large portrait de la campagne nationale exploitant pour ce faire les données issues de questionnaires et d’entrevues).

<sup>55</sup> Martha F Davis, « Cities, human rights and accountability: the United States experience » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 23 aux pp 36-38 [Davis, « Cities, human rights and accountability »].

<sup>56</sup> Sur les neuf traités cités à la note 7, les États-Unis ont ratifié le PIDCP, la CEDR et la CCT.

À l'étranger, où la *San Francisco CEDAW Ordinance* figura dès l'année de son adoption dans un guide<sup>57</sup> onusien de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre de la CEDEF, San Francisco devint aussi reconnue pour son expérience et son expertise, qu'elle n'hésite d'ailleurs pas à partager. À ce titre, Davis rapporte par exemple que San Francisco est fréquemment invitée à participer aux réunions de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies<sup>58</sup>. Elle rapporte aussi que lors de l'examen périodique des États-Unis devant le Comité des droits de l'homme quant à la mise en œuvre et au respect du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) en 2014, San Francisco soumit un rapport alternatif<sup>59</sup> à celui des États-Unis, portant sur la discrimination fondée sur le genre dans les milieux de travail étatsuniens<sup>60</sup> (et non sur la discrimination sur le territoire municipal ou au sein de son administration). Non seulement la soumission d'un rapport par une municipalité à un organe de traité est quelque chose de rare<sup>61</sup>, mais qu'elle

---

<sup>57</sup> United Nations Development Fund For Women (UNIFEM), *Bringing Equality Home: Implementing the Convention on All Forms of Discrimination Against Women CEDAW*, 1998 aux pp 26-28, en ligne : <[https://www.un.org/ruleoflaw/files/BringingEqualityHome\\_eng\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/BringingEqualityHome_eng[1].pdf)>.

<sup>58</sup> Davis, « Cities, human rights and accountability », *supra* note 55 à la p 33.

<sup>59</sup> Cette pratique, appelée « shadow reporting » en anglais ou « rapport alternatif » en français, est utilisée par la société civile pour faire part à l'organe de traité de son point de vue quant au respect de celui-ci par l'État sous examen suite à la ratification.

<sup>60</sup> City and County of San Francisco, Department on the Status of Women, *Report on Sex-Based Discrimination in the American Workplace under the International Covenant on Civil and Political Rights (in Response to the Fourth Periodic Report of the United States of America)*, 2013, en ligne : <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/USA/INT\\_CCPR\\_NGO\\_USA\\_15941\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/USA/INT_CCPR_NGO_USA_15941_E.pdf)>.

<sup>61</sup> En revanche, la société civile américaine a parfois mobilisé le système onusien des droits de la personne et ses mécanismes d'un point de vue local. Par exemple, des groupes de défense des droits de la personne sont intervenus lors de l'examen par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de la mise en œuvre de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination* par les États-Unis en 2008. Pour les villes de New York, Chicago et Milwaukee, des collectifs ont transmis un rapport alternatif (donc distinct de celui qui fut soumis par l'État) à l'organe de traité. La pratique n'est pas nouvelle : les rapports alternatifs sont monnaie courante. En revanche, il est nettement plus rare, encore aujourd'hui, de baser le rapport sur une ville en particulier. C'est ce que font ces trois rapports, une ville à la fois, analysant les actions des instances fédérales, étatiques (nous référons ici aux États fédérés) et municipales. Voir The Human Rights Project at the Urban Justice Center, *Race Realities in New York City*, 2007, en ligne : <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/usa/USHRN36.pdf>>; Greater Milwaukee Human Rights Coalition, *Local Implementation: Milwaukee, Wisconsin. Response to the Periodic Report of the United*

agisse en tant qu'entité experte sur une question plus large telle la discrimination genrée en emploi apparaît encore plus inédit.

La technique de l'intégration d'un traité international de droits de la personne à la réglementation municipale a donc, encore vingt ans plus tard, San Francisco pour cheffe de file aux États-Unis. Comme toute autre municipalité dans le monde, son rôle de prestataire de services et d'employeuse de taille la rend sujette à un ensemble de discriminations et en ce sens, elle fait le choix de prévenir, inspirée en ce sens par la CEDEF, plutôt que de guérir. Elle met en application son engagement de façon concrète, incite d'autres municipalités à faire de même et partage son expérience et son expertise de façon domestique comme internationale.

### **1.1.1.2 Les chartes municipales des droits de la personne**

Traversons maintenant l'Atlantique où 1998 marqua aussi le lancement des travaux d'élaboration à Barcelone de la première charte *municipale* des droits de la personne finalement adoptée en 2000, la *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville*<sup>62</sup>. Comme la technique de l'intégration de traités de droits de la personne à la réglementation

---

*States to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 2008, en ligne : <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/usa/USHRN34.doc>>; Developing Government Accountability to the People (DGAP) Network, *Local Implementation: Chicago, Illinois. Response to the Periodic Report of the United States to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 2008, en ligne : <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/usa/USHRN35.doc>>.

<sup>62</sup> *Charte européenne*, *supra* note 23. Pour une analyse plus détaillée de l'initiative et de son historique, voir généralement Grigolo, *The Human Rights City*, *supra* note 49.

municipale, cette technique des chartes fut aussi saluée par les Nations Unies<sup>63</sup> et répliquée à plus d'une reprise comme nous le verrons dans cette sous-section.

La *Charte européenne*, qui fait elle référence à de nombreux textes internationaux et européens des droits de la personne, se caractérise d'abord par le très grand nombre de droits (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) garantis<sup>64</sup> et d'engagements qui

---

<sup>63</sup> L'adoption de telles chartes a été saluée par deux Rapporteurs spéciaux sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, tous deux souhaitant d'ailleurs voir ce genre d'initiatives se multiplier. Suite à sa visite officielle au Canada en 2007, le Rapporteur spécial Kothari écrivait en effet que :

[t]he Special Rapporteur welcomes the initiative of the City of Montreal leading to the adoption of the Montreal Charter of Human Rights and Responsibilities. It contains commitments to ensure access to affordable and appropriate housing and recognizes the need for effective remedies by including a complaints mechanism to an ombudsperson. The Special Rapporteur hopes this practice will be replicated elsewhere.

Voir United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Miloon Kothari, Mission to Canada (9 to 22 October 2007), 2009, A/HRC/10/7/Add.3 (le document n'a pas été traduit en français)* à la p 34 [*Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement (mission au Canada de 2007)*].

La Rapporteuse spéciale Farha écrivait pour sa part dans un rapport portant sur le rôle des entités infranationales en matière de droit au logement que :

[I]es villes et les municipalités devraient envisager d'adopter des chartes prévoyant expressément des garanties en matière de droit à un logement convenable, afin de préciser, réaffirmer ou renforcer les obligations internes et internationales relatives aux droits de l'homme existantes. Ces chartes municipales des droits pourraient prévoir des mécanismes de communication et de surveillance grâce auxquels il serait possible d'identifier les problèmes locaux et d'y remédier en tenant compte des droits de l'homme ».

Voir Nations Unies, Conseil des droits de l'Homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha, 22 décembre 2014, A/HRC/28/62 [Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement]* au para 76, recommandation m). Ces deux rapports seront plus largement explorés respectivement aux sous-sections 2.1.3.2 et 1.1.2.3 de la thèse.

<sup>64</sup> Énoncés au sein de quatre parties, soit :

- la Partie I, intitulée « Dispositions générales » (droit à la ville; principe d'égalité des droits et de non-discrimination; droit à la liberté culturelle, linguistique et religieuse; protection des collectifs et des citoyens les plus vulnérables; devoir de solidarité);
- la Partie II, intitulée « Droits civils et politiques de la citoyenneté locale » (droit d'association, de réunion et de manifestation; protection de la vie privée et familiale; droit à l'information);
- la Partie III, intitulée « Droits économiques, sociaux, culturels et environnements de proximité » (droit général aux services publics de protection sociale; droit à l'éducation; droit au travail; droit à la culture; droit

y sont associés. Certains de ces droits représentent le déploiement local de droits existants, comme c'est le cas par exemple pour le droit au logement<sup>65</sup>, alors que d'autres sont nouveaux et axés sur la réalité locale et/ou sur les compétences municipales plus spécifiquement, comme c'est le cas par exemple pour le droit à un urbanisme harmonieux<sup>66</sup> ou encore pour le droit à la ville<sup>67</sup>. Comme pour la technique analysée dans la sous-section précédente, il y a donc ici aussi l'expression claire d'une volonté municipale de faire plus en matière de droits de la personne et même d'innover dans le domaine.

La *Charte européenne* compte à ce jour<sup>68</sup> 374 municipalités signataires (de grande taille comme Barcelone (1 620 809 habitants) ou de très petite taille comme Calonge de Segarra

---

au logement; droit à la santé; droit à l'environnement; droit à un urbanisme harmonieux; droit à la circulation et à la tranquillité dans la ville; droit aux loisirs; droit des consommateurs)

-et la Partie IV, intitulée « Les droits relatifs à l'administration démocratique locale » (efficacité des services publics; principe de transparence).

<sup>65</sup> *Charte européenne*, supra note 23, art XVI. Le premier alinéa de l'article énonce que « [t]ous les citoyens des villes ont droit à un logement digne, sûr et salubre » avant que des engagements municipaux en ce sens soient énoncés aux deux autres alinéas.

<sup>66</sup> *Ibid* à l'art XIX. L'article prévoit à son premier alinéa que « [l]es citoyens des villes ont droit à un développement urbanistique ordonné assurant une relation harmonieuse entre l'habitat, les services publics, les équipements, les espaces verts et les structures destinées aux usages collectifs » avant que des engagements municipaux en ce sens soient énoncés aux deux autres alinéas.

<sup>67</sup> À titre de rappel, la section 1.2.1 de la thèse sera consacrée à l'exploration du Droit à la ville et à ses nombreuses récupérations, dont celle-ci.

<sup>68</sup> Qui ont signé ou ratifié? Ne s'agissant pas d'un traité de DIDP, la terminologie à adopter dans le cas d'un texte adopté par des municipalités issues de plusieurs États n'est pas clairement définie. Quoiqu'il en soit, ces 374 signataires comptent une forte majorité de municipalités espagnoles et italiennes (respectivement 176 et 137 signataires), comme en atteste la liste de municipalités signataires la plus à jour (2014), une concentration géographique dont les motifs gagneraient à être élucidés dans de futurs travaux. Voir Cités et gouvernements locaux unis, Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains, *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville: Liste des villes signataires*, 2014, en ligne : <[http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/villes\\_signataires\\_Charte\\_Europeenne\\_2014%20%281%29.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/villes_signataires_Charte_Europeenne_2014%20%281%29.pdf)>. Une certaine stagnation est toutefois à noter, une liste datant de 2006 faisant elle état de 354 villes signataires. Voir Citta' di Venezia, *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City: Undersigned Cities*, 2006, en ligne : <<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/EN/D/D.538810d92c790a6d1b0e/P/BLob%3AID%3D2198>>.

(198 habitants), pour citer deux exemples espagnols<sup>69</sup>), bien qu'il n'existe pas de mécanisme de supervision d'ensemble (tel un organe de traité onusien) pour vérifier à quel point ces signataires mettent en œuvre dans les faits leurs engagements découlant de la signature de la charte<sup>70</sup>. Garcia Chueca<sup>71</sup> apporte un éclairage intéressant à cet égard en analysant les mesures prises par les municipalités de la province de Barcelone<sup>72</sup> pour mettre en œuvre la *Charte européenne*. Elle recense ainsi quelques exemples, dont celui de la capitale catalane, Barcelone, où beaucoup a été fait; celle qui s'auto-qualifie d'ailleurs de « ciutat de drets » ou de « city of rights » a en effet adopté différentes initiatives de mise en œuvre de l'instrument, analysées par plusieurs contributions de Grigolo<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Données de 2017. Voir Instituto Nacional de Estadística, « INEbase / Territorial statistics », en ligne : <<http://www.ine.es>>.

<sup>70</sup> Bien que la question ait été soulevée entre 1998 et 2010, lors des conférences bisannuelles (Venise (2002), Nuremberg (2004), Lyon (2006), Genève (2008) et Tuzla (2010)) réunissant autour de la charte des représentants issus des municipalités, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales (ONG) et du milieu académique. L'un de ces engagements vise la pérennisation de l'engagement, la *Charte européenne* prévoyant que « [l]es municipalités intègrent à leur réglementation municipale avec valeur contraignante les principes et les règles ainsi que les mécanismes de garantie proposés par la Charte et font mention explicite de celle-ci dans les considérants de tout acte municipal ». Voir *Charte européenne, supra* note 23, dispositions finales, art 2.

<sup>71</sup> Voir Eva García Chueca, « Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanisation » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55 aux pp 105-109.

<sup>72</sup> Si 40% des municipalités signataires de la charte sont espagnoles, 90% de ces dernières sont situées dans ladite province selon Garcia Chueca.

<sup>73</sup> Voir Michele Grigolo, « Human rights and cities: the Barcelona Office for Non-Discrimination and its work for migrants » (2010) 14:6 *The International Journal of Human Rights* 894 [Grigolo, « The Barcelona OND »] (où l'auteur, sociologue, analyse le traitement des plaintes provenant de migrants par l'Oficina per la No Discriminació de Barcelone); Michele Grigolo, « Incorporating cities into the EU anti-discrimination policy: between race discrimination and migrant rights » (2011) 34:10 *Ethnic and Racial Studies* 1751 (où l'auteur, analyse toujours le rôle de l'Oficina per la No Discriminació de Barcelone, mais cette fois-ci dans le cadre plus large de la lutte contre la discrimination à l'échelle européenne, cherchant notamment à déterminer l'apport que les municipalités peuvent y faire) ; Michele Grigolo, « Local governments and human rights: some critical reflections » (2017) 49:1 *Columbia Human Rights Law Review* 67 [Grigolo, « Some critical reflections »] (où l'auteur analyse comment la Ville de Barcelone bénéficie d'une approche de type droits de la personne dans sa gestion de l'inclusion sociale, du développement économique et de la sécurité) ; Grigolo, *The Human Rights City, supra* note 49 (où l'auteur fait en quelque sorte un bilan de ses travaux antérieurs portant sur Barcelone).

Cette élaboration de droit interurbain régional ou continental en matière de droits de la personne eut rapidement des échos dans celle qui est peut-être la plus européenne des grandes villes nord-américaines, Montréal. La société civile milita avec succès pour l'adoption d'un instrument de même nature, mais qui allait cette fois-ci n'engager qu'une seule municipalité. Cet instrument, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, c'est la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*<sup>74</sup> (ci-après appelée *Charte montréalaise*), un règlement municipal que nous explorerons en détail dans la section 2.2.1 de la thèse.

Comme la *Charte européenne*, il s'agit d'un instrument qui réfère expressément au DIDP (mais aussi au droit domestique en la matière) et qui déploie localement à la fois des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels existants, comme les droits démocratiques<sup>75</sup>, mais aussi des droits nouveaux, comme les droits en matière de loisir, d'activité physique et de sport<sup>76</sup>. Elle s'en distingue toutefois par le fait qu'elle prévoit une liste de droits protégés<sup>77</sup> réduite et adaptée à la réalité juridique montréalaise (en termes de

---

<sup>74</sup> *Charte montréalaise*, *supra* note 26. Pour des analyses plus complètes de l'initiative et de son historique, voir généralement Benoît Frate, « Human Rights at a Local Level: The Montreal Experience » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 64 [Frate, « The Montréal experience »] (où je propose une analyse contextuelle de l'instrument, incluant les interactions de la Ville de Montréal avec le système onusien des droits de la personne); Lucie Lamarche, « Le droit à la ville « Made in Québec » : un exercice de gouvernance marqué par le pragmatisme? Le cas de Montréal » (2008) 5:1 *Revue Gouvernance* (où l'auteure, l'une des rédactrices de la Charte montréalaise, propose une analyse des conséquences de l'adoption de l'instrument pour les titulaires de droits montréalais et pour l'administration municipale).

<sup>75</sup> *Charte montréalaise*, *supra* note 26 au chapitre 4 (arts 15 et 16). L'article 15 stipule que « [l]es citoyennes et les citoyens jouissent de droits démocratiques et participent, avec l'administration municipale, à un effort collectif visant à assurer la jouissance de tels droits » alors que l'article 16 prévoit les engagements associés.

<sup>76</sup> *Ibid* au chapitre 4 (arts 21 et 22). L'article 21 prévoit que « les citoyennes et les citoyens jouissent de droits en matière de loisir, d'activité physique et de sport et participent, avec l'administration municipale, à un effort collectif visant à assurer la jouissance de tels droits » alors que l'article 22 prévoit les engagements associés.

<sup>77</sup> Ces derniers se trouvent au sein de la Partie II de la Charte, répartis en sept chapitres intitulés :

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| -droits démocratiques;          | -droits en matière d'environnement et de développement durable;            |
| -droits économiques et sociaux; | -droits en matière de loisir, d'activité physique et de sport;             |
| -droits culturels;              | -droit à la sécurité;      -et droit à des services municipaux de qualité. |

compétences et d'organisation), mais aussi par son mécanisme de supervision (l'Ombudsman, qui traite les plaintes des Montréalais qui estiment leurs droits lésés en vertu de la Charte), par le droit d'initiative (la possibilité de déclencher une consultation publique sur un sujet en lien avec les compétences municipales) qu'elle garantit et par son processus de révision périodique.

La métropole québécoise demeure à ce jour la seule municipalité canadienne à s'être dotée d'une telle charte des droits de la personne, mais elle n'est plus la seule à avoir adopté une charte bien à elle. Par exemple, il faut souligner l'adoption de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (2010)<sup>78</sup>, de la *Gwangju Human Rights Charter* (2012)<sup>79</sup> et de la *Bandung Charter of a Human Rights City* (2015)<sup>80</sup>, des chartes ayant en commun le fait de se référer expressément au DIDP et de localiser les droits de la personne, avec toutefois des historiques et des particularités qui leur sont propres.

L'initiative montréalaise fut à son tour source d'inspiration pour une nouvelle charte municipale des droits de la personne d'importance, cette fois-ci élaborée à l'échelle

---

<sup>78</sup> *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (version originale en espagnol)*, 2010, en ligne : <<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>>; *Mexico City Charter for the Right to the City (version anglaise traduite de l'espagnol)*, 2010, en ligne : <[http://www.hic-gs.org/content/Mexico\\_Charter\\_R2C\\_2010.pdf](http://www.hic-gs.org/content/Mexico_Charter_R2C_2010.pdf)>. Voir généralement à son sujet Ana María Sánchez Rodríguez, « The right to the city in Mexico City: the Charter » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 220.

<sup>79</sup> *Gwangju Human Rights Charter (version originale en coréen)*, 2012, en ligne : <<http://www.gjhr.go.kr/upload/Charter.pdf>>; *Gwangju Human Rights Charter (version anglaise traduite du coréen)*, 2012, en ligne : <[https://www.hurights.or.jp/archives/other\\_documents/section1/2012/05/gwangju-human-rights-charter-2012-Korea.html](https://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/2012/05/gwangju-human-rights-charter-2012-Korea.html)>.

<sup>80</sup> *Bandung Charter of a Human Rights City*, 2015, en ligne : <[http://fihrrst.org/images/file/1482922541-Bandung\\_Charter\\_of\\_a\\_Human\\_Rights\\_City.pdf](http://fihrrst.org/images/file/1482922541-Bandung_Charter_of_a_Human_Rights_City.pdf)>.

mondiale; un fonctionnaire montréalais fut en effet invité<sup>81</sup> à participer à l'élaboration de la *Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité*<sup>82</sup> (ci-après appelée *Charte-agenda mondiale*), adoptée en 2011 à Florence lors du conseil mondial de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)<sup>83</sup>. Basée à Barcelone et fondée en 2004<sup>84</sup>, CGLU<sup>85</sup> est la plus importante organisation de gouvernements locaux et régionaux au monde<sup>86</sup>. Elle rassemble « 240 000 villes, régions et métropoles »<sup>87</sup> et représente ainsi indirectement plus de 70% de la population mondiale, sur un ensemble de sujets les touchant, dont les droits de la personne.

D'ailleurs, les statuts (« constitution » en anglais) de CGLU<sup>88</sup> font explicitement mention des droits de la personne, rappelant « [l]a Déclaration Universelle des Droits de l'Homme<sup>89</sup>

---

<sup>81</sup> Secrétariat permanent international Droits de l'homme et gouvernements locaux, « Groupe promoteur et groupe d'experts », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20140706215045/http://www.spidh.org/fr/charte-agenda/groupe-promoteur-et-groupe-dexperts/index.html>>.

<sup>82</sup> *Charte-agenda mondiale*, supra note 27. Pour des analyses plus complètes de l'initiative et de son historique, voir généralement Frate, *Analyse exploratoire*, supra note 24 aux pp 67-72.

<sup>83</sup> United Cities and Local Governments (UCLG) en anglais.

<sup>84</sup> Les associations municipales internationales existent toutefois depuis bien plus longtemps. L'officialisation de ces relations précède même celle qui unit les États puisqu'une organisation de portée internationale, l'Union internationale des villes (UIV, plus communément appelée par son acronyme anglophone IULA (International Union of Local Authorities)) fut fondée en 1913, avant la fondation de la Société des Nations (SDN) en 1919. Cette UIV résista au choc des guerres mondiales jusqu'à que ce qu'elle devienne... CGLU en 2004. En effet, CGLU est le résultat de la fusion en 2004 de l'IUV et de la Fédération mondiale des cités unies (FMCU), une organisation créée en 1957 et qui porta jusqu'en 1980 le nom de Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ). À ce sujet, voir généralement Pierre-Yves Saunier, « La toile municipale aux 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles: un panorama transnational vu d'Europe » (2006) 34:2 *Revue d'histoire urbaine* 43.

<sup>85</sup> CGLU dispose bien entendu de son propre site web, régulièrement mis-à-jour et permettant d'en apprendre plus sur ses activités qui touchent un ensemble de domaines outre les droits de la personne, comme les changements climatiques, les finances locales ou la culture. Voir Cités et gouvernements locaux unis, « CGLU - Cités et gouvernements locaux unis (UCLG) », en ligne : <<https://www.uclg.org/fr>>.

<sup>86</sup> Il existe un grand nombre d'organisations internationales de municipalités, généralistes comme CGLU et l'Association internationale des maires francophones (AIMF) ou thématiques comme l'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) et Mayors for Peace.

<sup>87</sup> Cités et gouvernements locaux unis, *Rapport annuel 2015*, en ligne : <[https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu\\_rapport\\_annuel\\_2015\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu_rapport_annuel_2015_0.pdf)> à la p 5.

<sup>88</sup> Cités et gouvernements locaux unis, *Statuts de l'organisation mondiale Cités et gouvernements locaux unis*, en ligne : <[https://www.uclg.org/sites/default/files/fr\\_constitution\\_2013\\_.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/fr_constitution_2013_.pdf)>.

» et reconnaissant « [l]e rôle vital des collectivités locales en tant que force pour le développement durable, la bonne gouvernance, l'urbanisation durable et la promotion des droits des citoyens »<sup>90</sup> et « [l]e rôle vital des collectivités locales en tant que force de promotion des Droits de l'Homme - qu'ils soient civils ou politiques, sociaux ou économiques - tels que reconnus, codifiés et approuvés par les Nations Unies »<sup>91</sup>. Au-delà de la promotion des droits de la personne, on retrouve aussi dans ces mêmes statuts la reconnaissance de « [l]a responsabilité des collectivités locales de prendre une part active à la réponse aux défis auxquels l'humanité doit faire face; de lutter résolument contre la pauvreté, l'ignorance, l'intolérance, la discrimination, l'exclusion, l'insécurité, la dégradation de l'environnement et l'uniformisation culturelle<sup>92</sup> », indice de la reconnaissance d'un rôle concret à jouer dans la mise en œuvre et le respect de ces droits.

La *Charte-agenda mondiale*, adoptée sous l'égide de CGLU, se réfère elle aussi expressément au DIDP et garantit de nombreux droits de la personne<sup>93</sup>, déjà reconnus (comme les droits culturels<sup>94</sup>) ou nouveaux (comme le droit à un développement urbain

---

<sup>89</sup> *Ibid*, préambule (première puce).

<sup>90</sup> *Ibid*, préambule (deuxième puce).

<sup>91</sup> *Ibid*, préambule (troisième puce).

<sup>92</sup> *Ibid*, préambule (quatrième puce).

<sup>93</sup> Énoncés dans la partie de la charte intitulée « Agenda des droits et obligations », il s'agit :

- |  |  |
|--|--|
| -du droit à la cité (« right to the city » en anglais)   | -d'opinion et d'information                    |
| -du droit à la démocratie participative                  | -du droit à la liberté de réunion              |
| -du droit à la paix civile et à la sécurité dans la Cité | -d'association et de créer un syndicat         |
| -du droit à l'égalité des femmes et des hommes           | -des droits culturels                          |
| -des droits des enfants                                  | -du droit au logement et au domicile           |
| -du droit aux services publics de proximité              | -du droit à l'eau et à la nourriture           |
| -du droit à la liberté de conscience et de religion      | -et du droit à un développement urbain durable |

<sup>94</sup> *Charte-agenda mondiale*, *supra* note 27, art IX. L'article IX (1) prévoit que « [t]ous les habitants de la Cité ont droit à une formation et à une éducation favorisant leur insertion, continue et de qualité et à bénéficier de la culture sous ses diverses formes et expressions », le reste de l'article prévoyant les engagements associés et le plan d'action proposé.

durable<sup>95</sup>). Elle est dite *Charte-agenda* car elle propose, en sus de la protection de droits, un plan d'action, c'est-à-dire des actions à prendre à court, moyen et long terme. Elle s'adresse aux « cités » (« city » en anglais), définies comme des « collectivités locales, quelle que soit leur taille »<sup>96</sup>; d'ailleurs depuis son adoption en 2011, sur les 25 municipalités devenues signataires<sup>97</sup>, on en trouve tant de taille moyenne comme Mons (95 465 habitants) que de petite taille comme Lincet (3 273 habitants), pour citer deux exemples belges<sup>98</sup>.

Comme pour la *Charte européenne*, il demeure toutefois difficile de savoir de quelle façon les signataires ont mis en œuvre leur engagement en l'absence de l'équivalent d'un organe de traité, d'un Ombudsman comme à Montréal ou de recherches menées sur la question. Il faut toutefois souligner un exercice intéressant réalisé par la section francophone d'Amnistie internationale en Belgique; celle-ci publia un guide<sup>99</sup> qui répertorie des dizaines d'actions municipales de partout dans le monde (de municipalités non signataires de l'instrument), qui selon l'organisation exemplifie comment la *Charte-agenda mondiale*

---

<sup>95</sup> *Ibid* à l'art XII. L'article XII (1) prévoit à son premier alinéa que « [t]ous les habitants de la Cité ont droit à un développement urbain de qualité, équilibré entre tous les quartiers, avec une perspective d'inclusion sociale, suffisamment doté de transports publics respectueux de l'environnement » et au second alinéa que ces derniers « ont droit à un accès égal à l'électricité, au gaz et aux autres sources d'énergie au foyer, à l'école, et sur leur lieu de travail dans le cadre d'une Cité écologiquement durable », le reste de l'article étant consacré aux engagements associés et au plan d'action proposé.

<sup>96</sup> *Ibid*, dispositions générales: champ d'application.

<sup>97</sup> Soit 24 municipalités belges et une municipalité espagnole. La liste des municipalités signataires est disponible sur la page web consacrée à la Charte-agenda mondiale. Voir Cités et gouvernements locaux unis, Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains, « Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité: Liste des villes signataires », en ligne : <<http://www.uclg-cisdg.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-agenda-mondiale/villes-signataires-liste>>.

<sup>98</sup> Données de 2018. Service Public Fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, *Chiffre global de la population par commune: Situation au 1/06/2018*, 2018, en ligne : <[http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/pop/statistiques/stat-1-1\\_f.pdf](http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/stat-1-1_f.pdf)>.

<sup>99</sup> Amnesty International Belgique francophone, *Les droits humains au cœur de la cité: Guide de bonnes pratiques d'ici et d'ailleurs pour les responsables des collectivités locales et les associations citoyennes (2e édition)*, 2018, en ligne : <<http://www.lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org/wp-content/uploads/2018/01/agenda-Site.pdf>>.

peut être concrètement mise en œuvre. Par exemple, au chapitre du droit au logement, garanti par l'instrument, le guide recense l'initiative d'Auderghem<sup>100</sup>, commune belge de la région bruxelloise qui taxe les logements inoccupés et/ou insalubres, une initiative similaire à celle de Vancouver que nous analyserons à la section 2.2.3 de la thèse. Or, cette initiative belge (comme la Vancouveroise d'ailleurs) ainsi que de nombreuses autres répertoriées dans le guide ne se réfère pas explicitement au DIDP, ni même aux droits de la personne, démontrant bien qu'au-delà des initiatives municipales se référant expressément au DIDP, une rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne existe.

En résumé, les chartes *municipales* des droits de la personne, que celles-ci aient été élaborées à une échelle locale (*Charte montréalaise*), régionale ou continentale (*Charte européenne*) ou internationale (*Charte-agenda mondiale*), innovent en déclinant localement un droit existant ou encore en en reconnaissant de nouveaux, axés sur les réalités locales. Ces chartes produisent donc des effets, variables et pas toujours aisément mesurables à l'échelle de chacune des municipalités signataires, mais créent aussi des dynamiques de réseaux non négligeables entre elles, sujet abordé par la prochaine sous-section.

### **1.1.1.3 Les réseaux de municipalités**

Tant la technique de l'intégration d'un traité international de droits de la personne à la réglementation municipale que celle des chartes municipales des droits de la personne mettent en réseau des municipalités à l'échelle nationale, régionale ou internationale. Ces réseaux trouvent même désormais racines dans des structures formelles et permanentes

---

<sup>100</sup> *Ibid* aux pp 98-99.

qu'il convient ici d'analyser.

La Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains (CISDP) de CGLU, cette organisation mondiale de municipalités évoquée dans la sous-section précédente, est l'une de ces structures. La CISDP<sup>101</sup>, qui agit maintenant comme dépositaire commun de la *Charte européenne* et de la *Charte-agenda mondiale* (et non pas comme un mécanisme de supervision des chartes à la manière des organes de traités onusiens), en fait la promotion et organise des rencontres périodiques de municipalités signataires et d'autres acteurs intéressés par la question<sup>102</sup>. La CISDP est d'ailleurs devenue dans les dernières années une référence importante sur la question des droits de la personne d'un point de vue municipal; celle-ci est même devenue une intermédiaire de choix pour les Nations Unies sur le sujet<sup>103</sup>, depuis que l'organisation s'intéresse activement au rôle des municipalités en la matière<sup>104</sup>.

Or, si le leadership exercé par la CISDP en matière de droits de la personne a été un temps partagé avec le maintenant défunt Secrétariat permanent international Droits de l'homme et

---

<sup>101</sup> La Commission dispose de son propre site web, régulièrement mis à jour et permettant d'en apprendre plus sur ses activités, mais aussi sur la thématique des droits de la personne d'un point de vue municipal. Voir Cités et gouvernements locaux unis, Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains, « Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de CGLU », en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/fr>>.

<sup>102</sup> Le premier de ces congrès se tint à St-Denis en 2012 et le second à Mexico en 2015. Ces derniers sont en quelque sorte le prolongement des conférences européennes qui se tinrent de 1998 à 2010 (voir *supra* note 70).

<sup>103</sup> La CISDP recense les réunions tenues annuellement entre elle et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) sur une page web prévue à cet effet. Voir Cités et gouvernements locaux unis, Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains, « International advocacy: Local governments are key for the promotion and the protection of human rights », en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/en/activities/human-rights-cities/advocacy>>.

<sup>104</sup> À titre de rappel, la sous-section 1.1.2.2 de la thèse sera consacrée à l'analyse de ce nouvel intérêt direct des Nations Unies pour les municipalités en matière de droits de la personne.

gouvernements locaux (SPIDH)<sup>105</sup>, c'est depuis quelques années avec la municipalité sud-coréenne de Gwangju que c'est le cas. En effet, depuis 2011 et encore à ce jour, la municipalité<sup>106</sup> de près d'un million et demi d'habitants organise annuellement des conférences intitulées *World Human Rights Cities Forum (WHRCF)*<sup>107</sup> en collaboration avec la CISDP. Des représentants de municipalités, de la société civile et du monde académique s'y réunissent pour échanger sur les droits de la personne d'un point de vue local, autour des *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City*<sup>108</sup> qui font la promotion de l'utilisation des droits de la personne pour la gestion municipale.

Le forum reçut en 2019 une reconnaissance importante de la part de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, celle-ci estimant que ce dernier et les rencontres qui s'y apparentent « sont très précieuses et méritent d'être encouragées »<sup>109</sup> et « offrent

---

<sup>105</sup> Basée à Nantes, l'organisation créée en 2007 joua un rôle important dans l'élaboration de la *Charte-agenda mondiale* aux côtés de CGLU. Elle fut également associée à l'organisation du Forum mondial des droits de l'Homme, tenu à Nantes, dont la 5e et dernière édition eut lieu en 2013. Voir son site web, désormais inactif, mais archivé à Secrétariat permanent international Droits de l'homme et gouvernements locaux, « Secrétariat permanent international Droits de l'homme et gouvernements locaux », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20140704231009/http://www.spidh.org/>>.

<sup>106</sup> La municipalité de Gwangju voit parfois son nom être associé aux droits de la personne en raison du soulèvement du 18 mai 1980 contre la dictature qui y fit des centaines de morts ou de l'adoption en 1998 de l'*Asian Human Rights Charter* qui y eut lieu, un instrument élaboré par la société civile sur un continent où il n'y a toujours pas d'instrument régional de protection des droits de la personne. Voir *Asian Human Rights Charter*, en ligne : <<http://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>>.

<sup>107</sup> L'événement est doté de sa propre page web qui permet d'en savoir plus l'ensemble des éditions du forum. Voir World Human Rights Cities Forum Secretariat, « World Human Rights Cities Forum », en ligne : <<http://www.whrcf.org/>>. L'utilisation de la « Ville(s) des droits de l'homme » est une récupération d'une notion à la base élaborée par la société civile comme méthode d'empowerment citoyen, un sujet auquel la section 1.2.2 de la thèse sera consacrée.

<sup>108</sup> World Human Rights Cities Forum, *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City*, 2014 [*Gwangju Principles*], en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju%20Guiding%20Principles%20for%20Human%20Rights%20City%20adopted%20on%2017%20May%202014.pdf>>.

<sup>109</sup> Nations Unies, Conseil des droits de l'Homme, *Administrations locales et droits de l'homme, Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 2 juillet 2019, A/HRC/42/22* au para 58 [*Rapport de la Haute-Commissaire*]. Le rapport sera plus largement étudié à la sous-section 1.1.2.3 de la thèse.

une excellente occasion de découvrir des moyens plus efficaces de promouvoir et de protéger les droits de l'homme au niveau local et sont pour les villes un espace où partager des données d'expérience »<sup>110</sup>.

En sus des importants maillons que sont la CISDP et les WHRCF pour la thématique des droits de la personne d'un point de vue local en général, il existe également des réseaux de municipalités lancés par des organisations internationales avec des thématiques plus précises, mais néanmoins reliées aux droits de la personne. C'est le cas par exemple de l'initiative Child Friendly Cities<sup>111</sup> d'UNICEF, une initiative lancée en 1996 après la conférence Habitat II<sup>112</sup>. Une telle municipalité est définie comme « a city, town, community or any system of local governance committed to fulfilling child rights as articulated in the Convention on the Rights of the Child »<sup>113</sup> et « where the voices, needs, priorities and rights of children are an integral part of public policies, programmes and decisions »<sup>114</sup>. Au Canada, seules des municipalités québécoises<sup>115</sup>, dont Montréal et

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> L'initiative dispose de son propre site web qui permet d'en savoir plus sur celle-ci, notamment les municipalités qui en sont devenues membres. Voir Child Friendly Cities Initiative UNICEF, « Child Friendly Cities Initiative UNICEF », en ligne : <<https://childfriendlycities.org/>>.

<sup>112</sup> Les conférences Habitat (Habitat I à Vancouver en 1976; Habitat II à Istanbul en 1996 et Habitat III à Quito en 2016) représentent l'occasion pour les États d'adopter des déclarations et plans de match sur le long terme en matière d'urbanisation. Le Habitat Digital Archive Project conserve un ensemble de documents et de renseignements issus des conférences Habitat. Voir School of Community and Regional Planning, University of British Columbia, « Habitat Digital Archive Project », en ligne : <<https://habitat.scarp.ubc.ca/>>. Il ne faut toutefois pas confondre les conférences Habitat avec les World Urban Forum (WUF), qui eux existent depuis 2001 et qui se tiennent à tous les deux ans, l'exception étant 2016, le forum ayant été remplacé par Habitat III. Les forums suivants ont eu lieu jusqu'à présent: WUF 1, Nairobi 2002; WUF 2, Barcelone 2004; WUF 3, Vancouver 2006; WUF 4, Nanjing 2008; WUF 5, Rio de Janeiro 2010; WUF 6, Naples 2012; WUF 7, Medellin 2014; WUF 9 - Kuala Lumpur 2018.

<sup>113</sup> UNICEF, *Child Friendly Cities and Communities Handbook*, 2018 à la p 10, en ligne : <<https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/04/unicef-child-friendly-cities-and-communities-handbook.pdf>>.

<sup>114</sup> *Ibid.*

certaines de ses arrondissements, mais également de petites municipalités, comme Notre-Dame-de-Ham (416 habitants)<sup>116</sup>, se sont lancées dans l'aventure, qui implique un processus d'accréditation à renouveler périodiquement.

L'existence de la Coalition internationale des villes inclusives et durables<sup>117</sup> (auparavant la Coalition internationale des villes contre le racisme) de l'UNESCO constitue un autre exemple de ce type de réseaux. C'est suite à la *Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée* (Durban 2001)<sup>118</sup> que l'UNESCO lança la coalition en 2004<sup>119</sup> avant que sept coalitions régionales soient créées (Europe en 2004, Canada en 2005, Asie et Pacifique en 2006, Afrique en 2006, Amérique latine et Caraïbes en 2006, États arabes en 2008 et États-Unis d'Amérique en 2013). Au Canada, la Coalition des municipalités inclusives<sup>120</sup> (auparavant la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination) compte plus de 70

---

<sup>115</sup> Pour la liste de ces « Municipalités amies des enfants », voir Carrefour action municipale et famille, « Municipalités accréditées », en ligne : < <http://carrefourmunicipal.qc.ca/municipalite-amie-des-enfants/municipalites-accreeutees/>>.

<sup>116</sup> Données de 2018. Voir *Décret de population pour 2019 - Municipalités locales, arrondissements, villages nordiques et territoires non organisés*, décret 1421-2018 [*Décret de population pour 2019 (Québec)*].

<sup>117</sup> L'initiative dispose d'une page web qui permet d'en savoir plus sur celle-ci et sur les diverses coalitions régionales mentionnées dans le paragraphe. Voir UNESCO, « Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR », en ligne : <<http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/>>.

<sup>118</sup> La page web de la conférence est toujours active, permettant d'en apprendre plus sur les décisions qui y furent prises. Voir Nations Unies, « Conférence mondiale contre le racisme », en ligne : <<https://www.un.org/french/WCAR/>>.

<sup>119</sup> Voir Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination, « Historique et mise en contexte », en ligne : <<http://unesco.ca/fr/home-accueil/ccmard-cemerd%20new/history%20and%20background>>.

<sup>120</sup> L'initiative dispose d'une page web qui permet d'en savoir un peu plus sur celle-ci. Voir Commission canadienne pour l'UNESCO, « Coalition des municipalités inclusives », en ligne : <<https://fr.ccunesco.ca/nos-reseaux/coalition-des-municipalites-inclusives>>.

municipalités membres<sup>121</sup>, dont Montréal, Toronto et Vancouver, mais également des municipalités nettement plus petites comme Saint-Justin au Québec (1030 habitants)<sup>122</sup>. Essentiellement, les adhérentes à la Coalition endossent officiellement dix engagements communs<sup>123</sup>, organisés autour de trois axes; la municipalité comme « gardienne de l'intérêt public »<sup>124</sup>, comme « protectrice des droits de la personne »<sup>125</sup> et comme « communauté partageant la responsabilité du respect et de la promotion des droits de la personne et de la diversité »<sup>126</sup>. Récemment, un guide<sup>127</sup> exhaustif fut publié afin d'épauler les municipalités dans la mise en œuvre de leurs engagements, en leur fournissant notamment de nombreux exemples de bonnes pratiques.

Une véritable conversation intermunicipale portant sur les droits de la personne, de façon générale ou thématique, a donc lieu depuis une vingtaine d'années, et ce, partout sur le

---

<sup>121</sup> Voir Commission canadienne pour l'UNESCO, « Nos membres (Coalition des municipalités inclusives) », en ligne : <<https://fr.ccunesco.ca/a-propos/gouvernance/repertoire-des-membres#ccmard>>.

<sup>122</sup> *Décret de population pour 2019 (Québec)*, *supra* note 116.

<sup>123</sup> Voir UNESCO, Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination, « Les 10 engagements communs », en ligne : <<http://unesco.ca/~media/unesco/unesco/2017%2005%2003%20list%20of%20municipalities%20ccmard%20with%20new%20logo.pdf>>.

<sup>124</sup> Les engagement associés sont « Renforcer la vigilance contre le racisme et la discrimination d'ordre systémique et individuel »; « Étendre la surveillance du racisme et de la discrimination au sein de la collectivité ainsi que les actions municipales prises pour lutter contre le racisme et la discrimination »; « Informer et soutenir les victimes du racisme et de la discrimination »; « Encourager les services de police à devenir des organisations exemplaires par leurs efforts de lutte contre le racisme et la discrimination ».

<sup>125</sup> Les engagements associés sont « Respecter l'égalité des chances en qualité d'employeur municipal, de fournisseur de services et d'entrepreneur »; « Appuyer des mesures en vue de promouvoir l'équité sur le marché du travail »; « Soutenir des mesures de lutte contre le racisme et la discrimination et promouvoir la diversité et l'égalité des chances en matière de logement ».

<sup>126</sup> Les engagement associés sont « Faire participer les citoyens et citoyennes en leur donnant un rôle à jouer dans les initiatives antiracistes et le processus décisionnel »; « Appuyer des mesures visant à lutter contre le racisme et la discrimination et promouvoir la diversité et l'égalité des chances dans le secteur de l'éducation, et dans d'autres formes d'apprentissage »; « Promouvoir le respect, la compréhension et l'importance de la diversité culturelle et l'intégration des communautés autochtones et racialisées à la structure culturelle de la municipalité ».

<sup>127</sup> Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination, *Guide pratique à l'intention des municipalités, des organisations et des citoyens*, 2018, en ligne : <<https://fr.ccunesco.ca/-/media/Files/Unesco/Resourses/2018/04/GuidePratiqueCCMCRD.pdf>>.

globe. Cette conversation est de plus en plus large, régulière et formalisée. Elle met d'abord en relation les municipalités entre elles, leur permettant d'échanger sur leurs expériences, mais elle les associe aussi à d'autres acteurs importants en matière de droits de la personne susceptibles d'avoir des points de vue différents, qu'ils proviennent de la société civile, d'organisations régionales ou internationales ou encore de la sphère académique. Cette conversation, jumelée à la technique de l'intégration d'un traité international de droits de la personne à la réglementation municipale et à celle des chartes municipales des droits de la personne, démontre l'ampleur de l'intérêt démontré par des municipalités, de toutes tailles, urbaines et rurales, d'ici et d'ailleurs, seules ou en réseaux, pour les droits de la personne.

Parallèlement à ce développement majeur dans l'histoire des droits de la personne, des institutions régionales et internationales ont-elles noté tout le potentiel des municipalités pour la mise en œuvre et le respect des droits de la personne, sujet abordé dans la section qui suit.

### **1.1.2 L'intérêt des institutions régionales et internationales pour les municipalités**

Au cours des vingt dernières années, les institutions régionales et internationales ont aussi développé un intérêt toujours croissant pour les municipalités en matière de droits de la personne. J'analyserai dans cette section les travaux des organes de traités onusiens sur le sujet (1.1.2.1), avant de m'attarder à de récents rapports adoptés par des institutions européennes (1.1.2.2) et onusiennes (1.1.2.3).

### 1.1.2.1 Le travail des organes de traités

Les organes de traités onusiens constituent des rouages essentiels dans la supervision de la mise en œuvre et du respect du DIDP. Chargés depuis des décennies de superviser la mise en œuvre et le respect des « principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme »<sup>128</sup>, analyser leurs travaux pour y découvrir leur appréciation du rôle, des responsabilités ou des obligations des municipalités en la matière apparaît essentiel.

Car les traités en tant que tels ne mentionnent pas les gouvernements municipaux. Une exception se trouve toutefois du côté de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (CERD) où le traité réfère à « toutes les autorités publiques et institutions publiques, nationales et locales »<sup>129</sup> et aux « politiques gouvernementales nationales et locales »<sup>130</sup>. Trois autres traités, soit le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP)<sup>131</sup>, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC)<sup>132</sup> et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (CDPH)<sup>133</sup> soulignent eux que leurs dispositions « s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs », ce qui n'est pas sans rappeler la *Convention de Vienne sur le droit des traités* qui stipule elle qu'« [u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité »<sup>134</sup>. Ce que ces dispositions impliquent toutes, c'est que

---

<sup>128</sup> Cités à la note 7.

<sup>129</sup> CERD, *supra* note 7, art 2 par 1 a) et art 4 c).

<sup>130</sup> *Ibid*, art 2 par 1 c).

<sup>131</sup> PIDCP, *supra* note 7 art 50.

<sup>132</sup> PIDESC, *supra* note 7 art 28.

<sup>133</sup> CDPH, *supra* note 7 art 4(5).

<sup>134</sup> *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331 art 27.

l'organisation interne de l'État importe peu : les normes des traités doivent percoler dans l'État en entier, ce qui implique dans notre cas qu'elles se rendent jusqu'à la municipalité et aux titulaires de droits qui y résident.

Les organes de traités reconnaissent d'ailleurs cet effet de percolation dans leurs travaux. Parmi ceux-ci figurent les observations générales<sup>135</sup>, ces dizaines de documents adoptés dans les dernières décennies par les organes de traités pour venir clarifier ou interpréter divers aspects des traités dont ils ont la supervision. Or, parmi celles-ci, plusieurs ont abordé la question des municipalités, mais jamais dans une observation générale leur étant entièrement consacrée et alors que ces dernières sont habituellement évoquées au même titre que d'autres acteurs infranationaux.

Un bon exemple d'une telle reconnaissance provient d'une observation générale de 2009 du Comité des droits, économiques, sociaux et culturels portant sur le droit à une nourriture suffisante où ce dernier écrit que<sup>136</sup> :

Seuls les États sont partis au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société - individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé - ont des responsabilités dans la réalisation du droit à une nourriture suffisante. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. [...] Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation suffisante varient de façon très

---

<sup>135</sup> Accessibles sur les pages web des organes de traités mentionnées à la note 8.

<sup>136</sup> Nations Unies, 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 aux paras 20, 21 et 22. Pour une liste complète des observations générales pertinentes, qui reprennent dans des termes similaires les éléments ici dégagés, voir Frate, *Analyse exploratoire*, supra note 24 aux pp 24-28. Le même type de commentaires a été fait par les organes de traités depuis 2010 avec pour exception le Comité des droits de l'enfant et ses observations générales sur lesquelles je porterai davantage d'attention dans les pages suivantes.

sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante. [...] L'adoption d'une [stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme] devrait faciliter la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, et garantir que les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

On retrouve dans ce passage plusieurs idées; l'État central demeure l'ultime garant du respect des traités, mais comme tous les autres membres de la société, les municipalités ont également un rôle à jouer, un rôle qui doit par ailleurs être facilité par l'État, notamment au moyen de la coordination.

Les organes de traités ont déjà aussi précisé que les municipalités peuvent être la source de violations des droits de la personne, par action ou par omission. Par exemple, le Comité des droits, économiques, sociaux et culturels écrit dans une observation générale de 2005 intitulée *Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels* que des « violations des droits énoncés dans le Pacte peuvent être causés directement par l'action, l'inaction ou l'omission des États partis ou de leurs institutions ou organismes nationaux ou locaux »<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Obs. gén. 16 : Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3)*, E/C.12/2005/4, 11 août 2005 au para 42.

Le stato-centrisme du DIDP<sup>138</sup> ressort donc clairement de ces observations générales, les organes de traités démontrant toutefois une reconnaissance du rôle joué par les municipalités, sans pour autant disposer d'une théorie ou d'une vision propre à elles.

Cela dit, dans les dernières années, le Comité des droits de l'enfant, qui supervise la mise en œuvre et le respect de la CDE, s'est spécifiquement intéressé aux municipalités et à des enjeux locaux dans le cadre de ses observations générales. Le Comité a par exemple salué le nombre croissant de conseils municipaux d'enfants dans le monde<sup>139</sup> dans une observation générale de 2009 intitulée *Le droit de l'enfant d'être entendu*. Il a aussi suggéré dans une observation générale de 2013 intitulée *Le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique* de consulter les enfants à propos de « la création de parcs ou autres aménagements locaux et de la planification et de la conception urbaines aux fins de créer des quartiers et des environnements accueillants pour les enfants »<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Frug et Barron rappellent d'ailleurs qu'en vertu de la conception traditionnelle du DIP, les gouvernements municipaux ne sont pas directement liés par les obligations de l'État. Ils écrivent à cet égard:

Under the traditional view, state organs – such as cities – are not directly obligated to comply with international legal requirements. The state is bound, but subunits of the state are not. Indeed, the international legal duty run against the state even when it was the city that engaged in the problematic behavior. Of course, a state may seek to change a city's behavior in order to ensure that the state itself lives up to its international legal obligations. But, as a formal matter, international law does not bind cities. To the extent that local action is the problem, state action is the solution. Cities are not unique in this regard; the same rule applies generally to all sub-national governments. They, like domestic governmental institutions other than the state itself, are formally insignificant.

Voir Gerald E Frug et David J Barron, « International Local Government Law » (2006) 38:1 The Urban Lawyer 1 à la p 18.

<sup>139</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, *Obs. gén. 12 : Le droit de l'enfant d'être entendu*, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009 au para 127.

<sup>140</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, *Obs. gén. 17 : Le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique (art. 31)*, CRC/C/GC/17, 17 avril 2013 au para 19.

Il y a aussi rappelé que « les enfants de la rue n'ont aucune possibilité de jeu et sont de fait souvent chassés des espaces verts et terrains de jeux urbains, même s'ils puisent dans leur propre créativité pour transformer le cadre informel de la rue en source de jeux »<sup>141</sup> et qu'à cet effet « [l]es autorités municipales doivent reconnaître le rôle essentiel des espaces verts et des aires de jeux dans l'exercice des droits garantis à l'article 31 par les enfants qui vivent dans la pauvreté, et engager un dialogue avec ces enfants en vue de favoriser le maintien de l'ordre, la planification et le développement »<sup>142</sup>. Aussi, le Comité y a estimé que « [l]es autorités municipales devraient évaluer l'offre en activités ludiques et récréatives afin de s'assurer que tous les groupes d'enfants y ont accès sur un pied d'égalité, y compris au moyen d'études d'impact »<sup>143</sup>. L'attention du Comité dans ces observations générales porte donc tant sur les besoins concrets des enfants titulaires de droits dans leur municipalité, mais également sur les actions à poser par les gouvernements municipaux spécifiquement.

Plus récemment, ce même comité, dans une observation générale de 2017 portant sur les enfants en situation de rue, dédia une section entière de son observation à la « Mise en oeuvre au niveau des administrations locales » où l'on décèle l'importance que le Comité attribue à l'échelle locale et à la municipalité, voyant même en cette dernière une coordinatrice de choix parmi de nombreux autres acteurs<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> *Ibid* au para 49.

<sup>142</sup> *Ibid*.

<sup>143</sup> *Ibid* au para 58 f).

<sup>144</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, *Obs. gén. 21 : Les enfants en situation de rue, CRC/C/GC/21\**, 21 juin 2017 au para 20. La section prévoit en effet que:

Parmi les travaux des organes de traités figurent aussi les observations finales<sup>145</sup>, qui consistent en un bilan avec recommandations émis par le comité d'experts à l'issue de l'examen périodique d'un État. Ces observations finales sont nettement plus nombreuses que les observations générales, des centaines d'entre elles ayant été adoptées depuis des décennies. J'avais ainsi, dans le cadre de ma thèse de maîtrise, procédé à l'analyse d'observations finales émises sur une période de 18 mois, à la recherche de commentaires portant sur les municipalités. J'écrivais alors, fort de cette recension, que « [l]orsque les gouvernements municipaux sont identifiés, dans la majorité des cas, ils sont visés au même titre que d'autres types d'acteurs »<sup>146</sup>, quoique « dans certains cas, ils sont directement et exclusivement interpellés, bien que le ciblage nominatif d'une municipalité soit très rare »<sup>147</sup>.

---

Le succès des initiatives repose sur une compréhension précise du contexte local et sur l'individualisation de l'assistance fournie aux enfants. Il faut faire attention, dans la transposition des initiatives à plus grande échelle, à ne pas laisser des enfants de côté. Les États devraient encourager et soutenir les interventions locales spécialisées, souples et d'ampleur modeste, dotées de budgets suffisants, reposant sur des partenariats et suivant une approche fondée sur les droits de l'enfant, qui sont souvent menées par des organisations de la société civile ayant une connaissance du contexte local. Ces interventions devraient être coordonnées par les administrations locales et soutenues par l'État dans le cadre du système national de protection de l'enfance. Elles pourraient être appuyées par le secteur privé pour ce qui est des ressources en matière de renforcement des capacités et des compétences organisationnelles, et par le milieu universitaire pour ce qui est des capacités de recherche permettant la prise de décisions à partir de données factuelles. Les villes et les communautés favorables aux enfants contribuent à instaurer un climat d'acceptation et offrent une base pour les réseaux sociaux et les systèmes de protection à base communautaire au profit des enfants en situation de rue. Il faudrait soutenir la participation des enfants en situation de rue à des processus consultatifs, locaux et décentralisés de planification.

<sup>145</sup> Accessibles sur les pages web des organes de traités mentionnées à la note 8.

<sup>146</sup> Frate, *Analyse exploratoire*, supra note 24 à la p 30.

<sup>147</sup> *Ibid.*

J'écrivais aussi que « [d]ans la quasi-totalité des cas, la recommandation s'adresse à l'État partie et ce, même si le problème réside au niveau du gouvernement municipal »<sup>148</sup>, mais qu'il « arrive toutefois, très rarement, que l'organe de traité s'adresse directement aux gouvernements municipaux dans le cadre de ses recommandations »<sup>149</sup>. Des travaux en cours, portant sur des observations finales plus récentes, en viennent essentiellement aux mêmes conclusions<sup>150</sup>. L'intérêt des organes de traités pour les municipalités se fait donc ici aussi sentir, bien qu'il soit encore une fois conditionné par le stato-centrisme du DIDP.

Un dernier point doit ici être soulevé quant aux observations finales. Je notais dans le cadre de la maîtrise qu'il est fréquent qu'« un organe de traité s'attarde à une situation relevant d'un gouvernement municipal, sans le préciser expressément »<sup>151</sup> et que cette « situation est très difficile à repérer puisqu'une connaissance fine de la structure d'un État et des compétences détenues par ses différents organes serait alors nécessaire »<sup>152</sup>. Des années plus tard je serais moins dur à l'égard des organes de traités, reconnaissant d'emblée qu'il leur est tout autant difficile de détenir une telle connaissance fine, eux qui doivent interagir avec de très nombreux États. Aussi, je reconnaîtrais désormais que dans une telle situation, le rôle, les obligations ou les responsabilités des municipalités sont implicitement soulevées, parfois peut-être même sans que l'organe de traité n'en soit conscient.

---

<sup>148</sup> *Ibid* à la p 31.

<sup>149</sup> *Ibid*.

<sup>150</sup> Lucie Lamarche et Touwendé Roland Ouédraogo, *Pipelines and Human Rights in Canada: Speaking Human Rights in Coded Language at the Domestic and International Levels*, Los Angeles, Californie, Urban Affairs Association 49th Annual Conference, 25 avril 2019; Touwendé Roland Ouédraogo, *Oléoducs, droits humains et instances onusiennes d'application des traités: l'émergence du milieu municipal*, Gatineau, Québec, 87e Congrès de l'ACFAS, 31 mai 2019.

<sup>151</sup> Frate, *Analyse exploratoire*, *supra* note 24 à la p 29.

<sup>152</sup> *Ibid*.

En résumé, il aurait été possible de penser que les municipalités, unités infraétatiques, sont complètement absentes du « radar » des organes de traités en raison du caractère stato-centrique du DIDP. Ce n'est pas du tout le cas. Les municipalités apparaissent tant dans les observations finales que dans les observations générales des organes de traités, que cela soit implicite ou explicite. Elles font clairement partie, à leurs yeux, de la solution (ou du problème) en matière de mise en œuvre et de respect des droits de la personne.

### **1.1.2.2 Les rapports d'institutions européennes**

Un intérêt encore plus explicite pour les municipalités en matière de droits de la personne peut être décelé au niveau européen, des institutions y étant situées ayant été les premières à leur consacrer des rapports dédiés. Ces derniers explorent les rôles, les responsabilités ou les obligations de droits de la personne des municipalités de façon large, et ce, de plusieurs façons.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après appelé CPLR ou Congrès), qui représente « plus de 200 000 collectivités locales et régionales des 47 États membres du Conseil de l'Europe »<sup>153</sup>, est l'une de ces institutions. Avant tout chargé de surveiller l'application de la *Charte européenne de l'autonomie locale*<sup>154</sup>, le rôle

---

<sup>153</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Une Assemblée européenne d'élus locaux et régionaux », en ligne : <<https://www.coe.int/fr/web/congress/en-bref>>.

<sup>154</sup> *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15 octobre 1985, STCE 122. Il s'agit du seul traité international portant exclusivement sur les gouvernements municipaux; ce dernier prévoit un ensemble de garanties à ces derniers en terme d'autonomie, déclinée en termes de compétences et de financement.

du Congrès en matière de droits de la personne en est plutôt un de sensibilisation, rempli notamment au moyen de rapports destinés aux autorités locales<sup>155</sup>.

Dans le premier de ses rapports (2010)<sup>156</sup>, intitulé *Le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme*, le Congrès établit constats et recommandations de nature globale. Ceux-ci reprennent tous ceux qui avaient été dressés par les organes de traités à savoir que les municipalités ont des rôles, responsabilités ou obligations en matière de droits de la personne, qu'une coordination des actions des différents acteurs est souhaitable tout comme l'octroi des ressources nécessaires aux municipalités, mais ce, de façon plus explicite et détaillée. Des thèmes nouveaux sont aussi explorés comme l'importance, à l'échelle locale, de la formation dans le domaine des droits de la personne tout comme de l'adoption de mesures en la matière, accompagnées de mécanismes de plaintes et de suivi.

Le Congrès s'efforça par la suite de passer de la théorie à la pratique. Il propose ainsi dans son deuxième rapport (2011)<sup>157</sup>, intitulé *Développer des indicateurs pour sensibiliser les niveaux locaux et régionaux aux droits de l'homme*, une méthode d'auto-évaluation des

---

<sup>155</sup> Un recueil de textes les regroupant tous a été publié en 2016. Voir Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Promouvoir les droits de l'homme au niveau local et régional: La dimension «droits de l'homme» des activités du congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Recueil de textes)*, 2016 [Recueil de textes du CPLR], en ligne : <<https://rm.coe.int/promouvoir-les-droits-de-l-homme-au-niveau-local-et-regional-la-dimens/168071b2c1>>.

<sup>156</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme*, CG(18)6, 1er mars 2010 [1er rapport du CPLR]. Voir sa reproduction dans le *Recueil de textes du CPLR*, supra note 155 à la p 59.

<sup>157</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Développer des indicateurs pour sensibiliser les niveaux locaux et régionaux aux droits de l'homme*, CG(21)10, 6 octobre 2011 [Rapport du CPLR portant sur les indicateurs]. Voir sa reproduction dans le *Recueil de textes du CPLR*, supra note 155 à la p 33.

municipalités, facultative et employée sur une base volontaire, basée sur des indicateurs. Le rapport décline les aspects méthodologiques de la démarche tout en fournissant une série d'indicateurs (structurels, de processus et de résultats) pour un ensemble de droits, à adapter en fonction des réalités locales. Que la démarche soit employée ou non par des municipalités, il faut reconnaître les importantes vertus de sensibilisation et de formation de ce document. En effet, pour les municipalités européennes non signataires d'une charte municipale des droits de la personne, la publication en 2011 de ce rapport a certainement constitué une rare opportunité de comprendre ce que les droits de la personne impliquaient concrètement pour elles ainsi que pour les titulaires de droits qui résident sur leur territoire.

Puis, dans son troisième et dernier rapport (2014)<sup>158</sup>, intitulé *Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les États membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres États*, le Congrès recense une dizaine de bonnes pratiques regroupées sous quatre thèmes (le respect, la protection, la réalisation et la promotion des droits de la personne au niveau municipal), provenant de localités d'Europe et d'ailleurs dans le monde. Il est ici important de noter que si certaines des pratiques recensées font explicitement le lien avec les droits de la personne, plusieurs ne le font pas<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional dans les États membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres États*, CG(26)5FINAL, 7 avril 2014 [Rapport du CPLR portant sur les bonnes pratiques]. Voir sa reproduction dans le *Recueil de textes du CPLR*, *supra* note 155 à la p 13.

<sup>159</sup> À ce sujet, le rapport précise que « [l]es collectivités locales s'inspirent souvent implicitement de principes des droits de l'homme tels que l'équité, la justice sociale, la participation ou la transparence et oeuvrent à la promotion de la démocratie locale », mais que « leurs travaux ne sont généralement pas décrits du point de vue du respect, de la protection, de la réalisation et/ou de la promotion des droits de l'homme, et il peut arriver que les acteurs concernés n'aient eux-mêmes pas conscience du lien entre leurs activités et les

Plus récemment, en 2018, le Congrès publia le premier<sup>160</sup> d'une série de manuels produits à l'intention des élus locaux dont les thèmes sont choisis suite à une consultation des membres (le prochain portera sur les droits sociaux<sup>161</sup>). Le manuel, intitulé *Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux : Lutter contre la discrimination* est lui aussi très concret, avec quelques dizaines de bonnes pratiques recensées, mais également une foule d'information sur les normes en vigueur. Le manuel surprend et se distingue par son ton très direct; par exemple, c'est sans détour qu'il informe les élus locaux que les droits de la personne les concernent, lorsqu'il prévoit que<sup>162</sup>:

Les droits de l'homme sont partout. Ils nous concernent tous, mais vous en particulier. Peu importe que vous soyez un(e) élu(e) ou que vous fassiez partie d'une administration, ou encore que vous travailliez à l'échelon local ou régional: en votre qualité d'élu(e) ou de fonctionnaire d'une autorité publique, vous avez un rôle déterminant à jouer pour garantir les droits de vos concitoyens. [...] Vous êtes un(e) acteur (actrice) des droits de l'homme : quel que soit le degré de compétence de votre autorité, vous oeuvrez chaque jour à la protection et à la promotion des droits de vos administrés.

Il fait aussi le pari, audacieux et rafraichissant, de présenter les droits de la personne comme une opportunité pour les municipalités plutôt qu'un fardeau. Le manuel précise par exemple que<sup>163</sup> :

---

obligations de droits de l'homme des collectivités ». Recueil de textes du CPLR, *supra* note 155 à la p 29 (par souci de facilité pour le lecteur, j'ai choisi de référer aux pages du recueil de textes du Congrès pour cette référence et pour toutes celles qui suivront dans la thèse, sauf pour le Manuel évoqué à la note suivante).

<sup>160</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux : Lutter contre la discrimination (volume I)*, 2018 [Manuel du CPLR], en ligne : <<https://rm.coe.int/manuel-sur-les-droits-de-l-homme-pour-les-elus-locaux-et-regionaux-vol/168093aaf1>>.

<sup>161</sup> Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Les droits sociaux: thème principal du volume II du Manuel sur les droits de l'homme (Actualités 2019) » (3 juillet 2019), en ligne : <<https://www.coe.int/fr/web/congress/-/social-rights-main-theme-of-volume-ii-of-the-manual-on-human-rights?inheritRedirect=true&redirect=%2Ffr%2Fweb%2Fcongress%2Fhuman-rights>>.

<sup>162</sup> *Manuel du CPLR*, *supra* note 160 à la p 14.

<sup>163</sup> *Ibid* aux pp 14-15.

Alors que vous faites face à des coupes financières, à une augmentation de vos compétences et à de nouveaux défis politiques, par exemple l'accueil et l'intégration des réfugiés, la radicalisation ou encore l'exode rural, peut-être vous posez-vous la question du coût des droits de l'homme. Pourtant, adhérer aux principes des droits de l'homme ne signifie pas nécessairement plus de dépenses. Il s'agit souvent de repenser, de réévaluer et d'adapter ce que vous faites et la manière dont vous le faites. La compréhension des droits de l'homme et leur intégration dans la conception de vos politiques existantes, mais également de résoudre de nouveaux problèmes, mieux, plus vite et surtout à moindre coût.

L'autre institution européenne à avoir démontré un intérêt explicite pour les municipalités dans les dernières années est l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (ci-après appelée ADF ou Agence). Celle dont le rôle est de conseiller « les institutions et les États membres de l'UE en matière de droits fondamentaux »<sup>164</sup>, a en effet lancé en 2009 un projet de recherche intitulé *Ouvrer ensemble aux droits fondamentaux*<sup>165</sup>. Dans le cadre de ce projet, l'Agence coopérera avec des fonctionnaires nationaux, locaux et régionaux de plusieurs pays européens « ainsi qu'avec le Comité des régions, l'assemblée des représentants locaux et régionaux de l'Union européenne, en vue d'explorer les moyens les plus efficaces de planifier et de mettre en oeuvre la gouvernance conjointe des droits de l'homme »<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Nos activités », en ligne : <<https://fra.europa.eu/fr/about-fra/what-we-do>>.

<sup>165</sup> En anglais « *Joined-up governance: connecting fundamental rights* ». Une page web, uniquement en anglais, est consacrée au projet, voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « *Joined-up governance: connecting fundamental rights* », en ligne : <<http://fra.europa.eu/en/project/2011/joined-governance-connecting-fundamental-rights>>.

<sup>166</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Comité des régions, *Faire des droits fondamentaux une réalité : guide à l'intention des autorités locales et régionales*, 2014 à la p 2 [Rapport de l'ADF], en ligne : <[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-cor-making\\_rights\\_real-booklet\\_fr.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-cor-making_rights_real-booklet_fr.pdf)>.

L'Agence définit cette « gouvernance conjointe des droits de l'homme » de la façon suivante<sup>167</sup> :

Joined-up governance describes a strategy that aims to coordinate the development and implementation of fundamental rights across government structures. This is done by developing cooperation and coordination mechanisms and tools that link up efforts at local, regional, national, EU and international levels (multi-level), as well as different governmental sectors on one level (cross-sector). Joined-up governance involves not only government departments and agencies, but also independent bodies and civil society, to work across organisational boundaries towards one common goal: making fundamental rights a reality for all.

Ce projet de recherche, ainsi axé sur une gouvernance verticale et horizontale en matière de droits de la personne, donna lieu à deux principaux résultats, soit une boîte à outils en ligne<sup>168</sup>, destinée à l'ensemble des acteurs gouvernementaux et un guide intitulé *Faire des droits fondamentaux une réalité : guide à l'intention des autorités locales et régionales*<sup>169</sup>. Tous deux sont centrés sur les mêmes cinq thèmes, présentés comme étant les défis importants de cette gouvernance conjointe<sup>170</sup>, à savoir la compréhension des droits fondamentaux, la coordination et la direction, la communication sur les droits fondamentaux, la participation et la société civile ainsi que la planification, le suivi et l'évaluation. Pour chacun de ces thèmes, des informations, des listes de contrôle, des exemples et des ressources à consulter sont fournis. Si ces travaux sont moins étoffés que ceux du Congrès, ils n'en demeurent pas moins qu'ils sont à ce jour les plus élaborés sur le

---

<sup>167</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Joined-up governance for fundamental rights », en ligne : <<https://fra.europa.eu/en/joinedup/about/about-joined-up-governance>>.

<sup>168</sup> Une page web est consacrée à la boîte à outils, voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Joining up fundamental rights: Toolkit for local, regional and national public officials », en ligne : <<http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>>.

<sup>169</sup> *Rapport de l'ADF*, supra note 166.

<sup>170</sup> *Ibid* à la p 3.

thème de la collaboration et de la coopération entre différents acteurs, incluant les municipalités, impliqués dans la mise en œuvre et le respect des droits de la personne.

Tant le Congrès que l'Agence ont donc, avec les rapports cités dans cette sous-section, développé des expertises importantes en matière de droits de la personne au niveau municipal, dont la pertinence et les enseignements dépassent sans aucun doute les frontières européennes. Le Congrès m'apparaît d'ailleurs être l'organisation détenant à l'heure actuelle la plus grande sensibilité et la plus grande expertise en matière de municipalités et de droits de la personne, tandis que l'Agence a, elle, développé une expertise de pointe avec ses travaux inédits sur la gouvernance conjointe, des travaux qui gagneraient à être poursuivis et approfondis tant la thématique est importante.

### **1.1.2.3 Les rapports des Nations Unies**

La sous-section 1.1.2.1 de la thèse a déjà démontré que les organes de traités onusiens avaient les municipalités sur leur « radar », que cela soit explicite ou implicite. Dans la sous-section qui débute ici, j'analyserai des rapports portant directement sur les municipalités adoptés par d'autres organes onusiens. Comme les rapports européens, ceux-ci vont au-delà des initiatives se référant expressément au DIDP et explorent les rôles, responsabilités ou obligations de droits de la personne des municipalités de façon large en approfondissant considérablement les enseignements des organes de traités. Si ces rapports onusiens recensent de bonnes pratiques, font des constats, des observations et des recommandations, très souvent similaires par ailleurs, je dégagerai ici ce qui les distingue individuellement.

Le premier rapport (2014)<sup>171</sup> fut produit par l'actuelle *Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard* (ci-après appelée la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement ou la Rapporteuse spéciale), la Canadienne Leilani Farha, qui décida de consacrer son premier rapport thématique aux échelons infranationaux en matière de mise en œuvre et de respect du droit au logement « [é]tant donné l'importance des autorités locales et des autres autorités infranationales au regard de l'ensemble des aspects de son mandat »<sup>172</sup>. Son rapport est riche et dépasse souvent le cadre du seul droit au logement, notamment au niveau de l'analyse des processus, là d'ailleurs où le rapport me semble être le plus innovant. Par exemple, on trouve dans le rapport un examen général de l'interaction du système onusien des droits de la personne avec les municipalités où la Rapporteuse spéciale arrive à la conclusion que c'est au moyen des procédures spéciales (comme les missions sur le terrain), et non des organes de traités ou de la procédure d'examen périodique universel (EPU), que le lien est le plus fort et le plus direct avec les autorités locales<sup>173</sup>.

Ses recommandations de nature processuelle sont aussi des plus innovantes : participation active des municipalités aux multiples processus onusiens de protection des droits de la

---

<sup>171</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement*, supra note 63. Dans la foulée de l'adoption du rapport, un petit guide stylisé a aussi été produit. Voir Nations Unies, Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, *Mise en oeuvre du droit au logement: Un guide pour les gouvernements locaux et la société civile*, en ligne : <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport\\_FR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport_FR.pdf)>.

<sup>172</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement, supra note 63 au para 1.

<sup>173</sup> *Ibid* aux paras 27-39. La Rapporteuse spéciale écrit à ce sujet que dans ce cadre, un dialogue est régulièrement engagé « avec des échelons d'administration infranationaux dans le contexte des activités relevant de leur mandat, car elles ont un certain nombre d'occasions de le faire » (para 35) et qu'« [a]u cours des missions officielles et des visites d'étude dans les pays, par exemple, les rapporteurs spéciaux rencontrent régulièrement des autorités locales et d'autres autorités infranationales afin d'évaluer le respect des droits de l'homme » (para 62).

personne<sup>174</sup>, attention et effort supplémentaire des instances onusiennes quant aux municipalités dans la formulation de leurs observations finales<sup>175</sup> et des États quant au suivi de ces dernières auprès des municipalités<sup>176</sup>. Autrement dit, une responsabilité partagée et coopérative de faire plus et de faire mieux en matière de droits de la personne, un appel qui sera par ailleurs reconduit dans les deux autres rapports onusiens qui le suivront.

Le deuxième rapport (2015)<sup>177</sup> provient lui du *Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies* (ci-après appelé le Comité consultatif) et est intitulé *Rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme*. S'il porte lui sur l'ensemble des droits de la personne, il se démarque aussi des autres rapports onusiens par sa plus grande analyse de la théorie classique du DIP et du DIDP et de son impact sur les municipalités<sup>178</sup>. À ce titre, il rappelle par exemple que « [l]es devoirs des autorités locales en ce qui concerne les droits de l'homme correspondent à la triple obligation classique des États, à savoir respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme

---

<sup>174</sup> Le rapport prévoit que « [l]es États devraient encourager l'échelon local et les échelons infranationaux d'administration à participer activement à tous les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme compétents, y compris aux processus d'examen par les organes conventionnels et aux procédures de plaintes, à l'examen périodique universel et aux procédures spéciales » et que « [l]'échelon local et les autres échelons infranationaux d'administration devraient entreprendre de s'informer sur les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme et y prendre part, et engager à cet effet un dialogue avec les organisations, la société civile et les institutions de protection des droits de l'homme locales ». *Ibid* aux paras 76 a) et l).

<sup>175</sup> Le rapport prévoit que « [l]orsqu'ils se penchent sur des questions liées au droit à un logement convenable, les mécanismes internationaux des droits de l'homme devaient accorder davantage d'attention à la manière dont les différents niveaux d'administration sont liés par le droit international relatif aux droits de l'homme et formuler leurs préoccupations et recommandations en conséquence ». *Ibid* au para 76 b).

<sup>176</sup> Le rapport prévoit que « [l]es recommandations émanant des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme devraient être communiquées aux autorités locales et infranationales, accompagnées de demandes de réponses et de mesures de suivi et diffusées auprès des communautés locales sous une forme qui leur soit accessible ». *Ibid* au para 76 c).

<sup>177</sup> Nations Unies, Conseil des droits de l'Homme, *Rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme – Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme*, 17 août 2015, A/HRC/30/49 [Rapport du Comité consultatif].

<sup>178</sup> *Ibid* aux paras 17-23.

»<sup>179</sup>. Il se démarque aussi par l'identification des principales difficultés rencontrées par les gouvernements municipaux en matière de droits de la personne, notamment le manque de volonté politique, l'insuffisance des capacités et ressources institutionnelles, le manque de coordination entre les administrations centrales et locales et le manque d'information concernant les obligations au niveau local<sup>180</sup>.

Il propose aussi des solutions inédites afin d'approfondir, de formaliser et de pérenniser la mise en œuvre et le respect des droits de la personne par les municipalités, mais aussi la supervision du phénomène par les instances onusiennes. Par exemple, le Comité consultatif estime qu'« [a]fin d'aider l'administration locale à respecter les droits de l'homme, des « feuilles de route » pour la mise en oeuvre de ces droits dans des domaines spécifiques devraient être élaborées »<sup>181</sup>, ce qui représenterait à ses yeux « un outil précieux permettant de faciliter la mise en oeuvre des droits de l'homme au niveau local (par des non-experts en droits de l'homme) »<sup>182</sup>. Il préconise aussi la conception de « principes directeurs concernant les administrations locales et les droits de l'homme, en tenant compte de diverses normes relatives au rôle de l'administration locale et de la ville dans la mise en oeuvre des droits de l'homme reconnus sur le plan international »<sup>183</sup>, ces derniers pouvant

---

<sup>179</sup> *Ibid* au para 27. Le rapport, au même paragraphe, exemplifie en expliquant cet énoncé en affirmant que « [l']obligation de respecter signifie que nul dans les administrations locales ne doit porter atteinte aux droits de l'homme dans ses propres activités. [...] La responsabilité de protéger suppose la prise de mesures visant à faire en sorte que les droits et libertés des individus ne soient pas enfreints par des tiers. [...] L'obligation de réaliser les droits de l'homme signifie que les autorités locales se doivent de prendre des mesures concrètes pour faciliter l'exercice des droits et libertés ».

<sup>180</sup> *Ibid* aux paras 31-36.

<sup>181</sup> *Ibid* au para 75.

<sup>182</sup> *Ibid*.

<sup>183</sup> *Ibid* au para 76.

selon lui devenir un « outil utile pour clarifier le rôle des divers acteurs et institutions, et pour élaborer des stratégies concrètes de mise en oeuvre des recommandations du présent rapport et d'autres recommandations »<sup>184</sup> qui émanent du système onusien. Si dans les deux cas, les recommandations demandent à être précisées, car encore trop vagues, elles sont néanmoins prometteuses, car axées sur l'élaboration et le déploiement de nouveaux outils concrets et pratiques.

Le troisième rapport (2019)<sup>185</sup> provient lui de l'actuelle Haute-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Michelle Bachelet. Intitulé *Administrations locales et droits de l'homme*, il adopte comme le précédent rapport une approche générale et non thématique, mais il est avant tout axé sur les bonnes pratiques en matière de droits de la personne à l'échelle locale, recueillies suite à un appel à contributions<sup>186</sup>. Comme les deux rapports onusiens précédents, la Haute-Commissaire recommande elle aussi une meilleure interaction entre les municipalités et les Nations Unies écrivant à ce sujet que<sup>187</sup>:

Les Nations Unies devraient prendre des mesures pour aider les administrations locales à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme, et en particulier à collaborer avec les mécanismes

---

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Rapport de la Haute-Commissaire, supra* note 109.

<sup>186</sup> À ce sujet, la Haute-Commissaire écrit :

Dans le présent rapport, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a examiné de nombreuses bonnes pratiques concernant la coopération entre les administrations et les parties prenantes locales en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Ces bonnes pratiques vont des initiatives de sensibilisation menées par les administrations locales aux médiateurs locaux et autres mécanismes de recours qui peuvent aider à trouver des solutions et à promouvoir les droits de l'homme, en passant par l'intégration systématique, par certaines villes, des principes des droits de l'homme dans l'élaboration des politiques et par l'engagement en faveur d'une utilisation stratégique des actions en justice.

Voir *Ibid* au para 56.

<sup>187</sup> *Ibid* au para 66.

internationaux des droits de l'homme, par exemple en leur donnant des orientations et en leur offrant le moyen de renforcer leurs capacités, en invitant plus systématiquement des représentants des administrations locales aux réunions des organes de l'ONU et en y traitant de la question des droits de l'homme et des administrations locales.

Si la question du rôle, des responsabilités ou des obligations des municipalités en matière de droits de la personne était déjà perceptible dans les travaux réguliers des organes de traités, elle se hisse donc sans cesse dans la liste des priorités onusiennes. L'organisation mondiale joint ainsi le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui avaient été les premiers à démontrer un intérêt explicite en la matière. Si toutes ces institutions se sont penchées sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, elles ont aussi souligné de nombreux autres aspects de la rencontre plus large qui existe, au quotidien, entre les municipalités et les droits de la personne. Cela est moins le cas de la littérature scientifique, avant tout axée sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, tel que nous le verrons dans la section qui suit.

### **1.1.3 La littérature scientifique croissante sur le sujet**

La littérature scientifique portant sur la rencontre entre municipalités et droits de la personne a connu une croissance lente, mais soutenue au cours des vingt dernières années et semble même être en cours d'accélération. J'analyserai dans cette section l'étendue et la géographie de cette littérature (1.1.3.1), pour ensuite en extraire les thématiques qui y sont récurrentes (1.1.3.2) avant de constater les effets de l'attention qu'elle porte surtout aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP (1.1.3.3).

### 1.1.3.1 L'étendue et la géographie de la recherche

Il faut d'abord noter que les premiers travaux d'intérêt portant sur les municipalités en matière de droits de la personne ne provenaient pas directement de la sphère académique et ne portaient pas sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, alors encore naissantes. En effet, le défunt International Council on Human Rights Policy publia deux rapports d'intérêt au début des années 2000, mais toujours pertinents à l'heure actuelle. Le premier rapport (2002)<sup>188</sup> portait sur les effets, les avantages et les risques que posait la décentralisation (et donc la hausse des compétences municipales), un phénomène à la hausse partout dans le monde, sur les droits de la personne, relevant ainsi toute l'importance du palier municipal<sup>189</sup> en la matière. Le rapport faisait la promotion claire des droits de la personne auprès des autorités locales, mais invitait par ailleurs les organisations de la société civile travaillant sur les droits de la personne à davantage prendre en compte ces mêmes autorités dans leurs travaux.

---

<sup>188</sup> International Council on Human Rights Policy, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*, 2002, en ligne : <[http://www.ichrp.org/files/reports/13/116\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/13/116_report.pdf)>.

<sup>189</sup> Dès son introduction le rapport exposait bien la situation, d'une façon qui n'est pas sans rappeler les propos de Morten Kjærum, offerts en ouverture d'introduction :

The international political system is constructed around states. Grounded in international law and institutionally represented by the United Nations, the system presumes that national governments (whether or not they are elected) represent their societies in international decision-making and assume the duties and privileges of states. --- In the real world, however, national (or central) governments rarely exercise direct power over the issues that are of most immediate concern to the vast majority of the world's people. Local, municipal or regional governments often matter more. They tend to control the operation of schools, hospitals and health centres, grant or withdraw entitlements to land, water and other resources, recognise property rights and licenses, settle local disputes, and enforce personal civil laws (marriage, divorce etc.). Highly visible on the world stage, central or national governments are much less apparent in the towns, villages and rural settings where most people live.

Voir *Ibid* à la p 1.

Le second rapport (2005)<sup>190</sup> portait pour sa part sur les avantages pour les gouvernements municipaux de baser leurs actions sur les droits de la personne. Le rapport arguait que l'approche des droits de la personne, par rapport à d'autres approches traditionnellement utilisées pour analyser les actions des gouvernements municipaux (bonne gouvernance, développement durable, analyse de genre, capacités et réduction de la pauvreté), présentait plusieurs avantages pour ces derniers. Des travaux pionniers donc, encore utiles aujourd'hui pour comprendre la rencontre entre municipalités et droits de la personne au-delà des initiatives municipales se référant expressément au DIDP.

La littérature académique s'intéressant aux liens entre municipalités et droits de la personne est quant à elle portée par des juristes, mais aussi par des sociologues, des politologues, des géographes et des anthropologues qui s'intéressent, à travers descriptions et analyses, d'abord et avant tout aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP. Si cette littérature est croissante, voire même en accélération, il faut dire que la publication en 2016 de l'ouvrage collectif intitulé *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*<sup>191</sup>, a étendu de façon importante les travaux sur le sujet, tout comme la publication en 2019 d'une première monographie intitulée *The Human Rights City: New York, San Francisco, Barcelona*<sup>192</sup>. Le lecteur remarquera que pour ces deux ouvrages d'importance, la notion de Ville(s) des droits de l'homme prend une place importante<sup>193</sup>. Cela n'est pas anodin,

---

<sup>190</sup> International Council on Human Rights Policy, *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*, 2005, en ligne : <[http://www.ichrp.org/files/reports/11/124\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf)>.

<sup>191</sup> Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55. J'ai été invité à contribuer à l'ouvrage, analysant et contextualisant la *Charte montréalaise*. Voir Frate, « The Montréal experience », *supra* note 74.

<sup>192</sup> Grigolo, *The Human Rights City*, *supra* note 49.

<sup>193</sup> À titre de rappel, nous reviendrons en détails sur la notion et sur sa récupération dans la section 1.2.2 de la thèse.

Oomen et Baumgärtel, dans une définition depuis largement reprise, définissant une telle ville comme étant « an urban entity or local government that explicitly bases its policies, or some of them, on human rights as laid down in international treaties, thus distinguishing itself from other local authorities »<sup>194</sup> ; une définition qui identifie donc les municipalités qui adoptent des initiatives se référant expressément au DIDP, notamment les règlements municipaux intégrant un traité et les chartes municipales des droits de la personne (et non seulement celles qui se sont autodéclarées « Ville(s) des droits de l’homme »).

Cette littérature vient en quelque sorte se greffer, ou encore compléter, celle qui est apparue au milieu des années 2000 et qui portait sur les municipalités et leurs liens avec le DIP, avec les recherches pionnières de Barron & Frug<sup>195</sup> et de Blank<sup>196</sup>. Les premiers voyaient l’apparition d’un « *International Local Government Law* », un droit municipal international en d’autres mots, avec des normes internationales qui s’attardent de plus en plus aux municipalités et au territoire sous leur compétence en tant qu’objets de régulation. Blank posait pour sa part un regard plus général sur la relation entre les municipalités et l’ordre juridique international et proposait notamment que les municipalités étaient désormais elles aussi des actrices importantes du DIP à travers quatre modalités (elles sont titulaires de droits, devoirs et pouvoirs en vertu du DIP, elles sont des objets de régulation internationale, elles mettent en oeuvre, de leur propre initiative, des normes internationales

---

<sup>194</sup> Barbara Oomen et Moritz Baumgärtel, « Human Rights Cities » dans *The Sage Handbook of Human Rights*, 2, London, SAGE, 2014, 709 [Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities »].

<sup>195</sup> Frug et Barron, *supra* note 138.

<sup>196</sup> Yishai Blank, « The City and the World » (2006) 44:3 *Columbia journal of transnational law* *Columbia Journal of Transnational Law* 875 [Blank, « World »]; Yishai Blank, « Localism in the New Global Legal Order » (2006) 47:1 *Harvard international law journal* *Harvard International Law Journal* 263 [Blank, « Localism »].

et elles sont membres de réseaux de municipalités impliqués dans l'élaboration de normes internationales).

C'est aux États-Unis, où les initiatives municipales se référant expressément au DIDP sont anciennes (avec l'initiative pionnière de San Francisco et celles qui suivirent) et souvent analysées de façon concurrente avec celles adoptées par des États américains, que les premiers travaux apparaissent. Une poignée d'auteurs s'est intéressée à la question depuis 2001; ces auteurs, presque tous juristes, sont essentiellement (en ordre alphabétique) Davis<sup>197</sup>, Kaufman<sup>198</sup>, Kamuf Ward<sup>199</sup>, Lozner<sup>200</sup>, MacNaughton & McGill<sup>201</sup>, Neubeck<sup>202</sup>,

---

<sup>197</sup> Martha F Davis, « Upstairs, Downstairs: Subnational Incorporation of International Human Rights Law at the End of an Era » (2008) 77:2 Fordham Law Review 411 [Davis, « Upstairs, Downstairs »] (où l'auteure propose de faire la distinction parmi les initiatives subnationales se référant expressément au DIDP entre normes d'incorporation (tournées vers l'intérieur) et normes d'association (tournées vers l'extérieur), une typologie qu'elle admet toutefois ne pas être étanche (par exemple la *San Francisco CEDAW Ordinance* a un effet local, mais envoie aussi un message au gouvernement fédéral et à la communauté internationale)); Martha F Davis, « Design Challenges for Human Rights Cities » (2017) 49:1 Columbia Human Rights Law Review 27 (où l'auteure propose de s'inspirer du « design » et du « design thinking » afin de trouver des solutions aux obstacles légaux auxquels font face les municipalités adoptant des initiatives se référant expressément au DIDP aux États-Unis).

<sup>198</sup> Risa Kaufman, « By Some Other Means: Considering the Executive's Role in Fostering Subnational Human Rights Compliance » (2012) 33 Cardozo Law Review 1971 (où l'auteure prend acte des initiatives subnationales se référant expressément au DIDP, mais s'intéresse plus spécifiquement aux actions que l'Exécutif fédéral devraient envisager afin que la mise en oeuvre des traités qu'il a ratifiés ait davantage lieu dans les États et les municipalités); Risa E Kaufman, « Localizing Human Rights in the United States through the 2030 Sustainable Development Agenda » (2017) 49:1 Columbia Human Rights Law Review 99 (où l'auteure explore comment les municipalités étatsuniennes peuvent se servir de ce nouveau programme onusien pour mettre en oeuvre les droits de la personne à l'échelle locale).

<sup>199</sup> Joann Kamuf Ward, « From principles to practice: the role of US mayors in advancing human rights » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 81 (où l'auteure s'attarde plus spécifiquement au rôle des mairesses et maires aux États-Unis, avec une emphase sur la CEDR et sur les façons de baser des initiatives municipales sur cette dernière).

<sup>200</sup> Lozner, *supra* note 49.

<sup>201</sup> Gillian MacNaughton et Mariah McGill, « Economic and Social Rights in the United States: Implementation without Ratification » (2012) 4:2 NE U LJ 365 (où les auteures s'intéressent aux rôles des États et des municipalités qui adoptent des initiatives ayant pour effet la mise en oeuvre de droits économiques, sociaux et culturels (des initiatives du Vermont et de Eugene en Oregon étant analysées plus en détails) alors que les États-Unis n'ont pas ratifié le PIDESC).

<sup>202</sup> Kenneth J Neubeck, « In a state of becoming a human rights city: the case of Eugene, Oregon » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 237 (où l'auteur, sociologue, relate l'expérience de Eugene en Oregon à titre d'aspirante « Ville des droits de l'homme »).

Och<sup>203</sup>, Powell<sup>204</sup>, Resnik<sup>205</sup>, Sok et Neubeck<sup>206</sup> et Wexler<sup>207</sup>. D'une portée plus large, les travaux du Columbia Human Rights Institute, rédigés à l'attention des États et des municipalités aux États-Unis, sont à souligner, notamment ceux portant sur les initiatives locales en matière d'égalité<sup>208</sup> et ceux portant sur les bénéfices d'adopter des initiatives locales en matière de droits de la personne<sup>209</sup>. L'ensemble de ces travaux sont intéressants,

---

<sup>203</sup> Och, *supra* note 54.

<sup>204</sup> Catherine Powell, « Dialogic Federalism: Constitutional Possibilities for Incorporation of Human Rights Law in the United States » (2001) 150:1 *University of Pennsylvania Law Review* 245 (où l'auteure prend acte des initiatives subnationales étatsuniennes se référant expressément au DIDP, mais s'intéresse plus spécifiquement à la coopération et à la coordination qu'elle croit devraient exister entre tous les paliers de gouvernements dans une optique de mise en oeuvre du DIDP, une pratique qu'elle intitule « dialogic federalism »).

<sup>205</sup> Judith Resnik, « Law's Migration: American Exceptionalism, Silent Dialogues, and Federalism's Multiple Ports of Entry » (2005) 115:7 *Yale LJ* 1564 (où l'auteure s'intéresse aux « multiple ports » par lesquels le DIDP entre aux États-Unis, ce qui inclut les initiatives d'États et de municipalités parmi d'autres « ports »).

<sup>206</sup> Chivy Sok et Kenneth J Neubeck, « Building U.S. Human Rights Culture from the Ground Up: International Human Rights Implementation at the Local Level » dans William Armaline, Davita Glasberg et Bandana Purkayastha, dir, *Human Rights in Our Own Backyard: Injustice and Resistance in the United States.*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2011, 231 (où les auteurs, analysant trois initiatives municipales étatsuniennes se référant expressément au DIDP, y voient un potentiel de faire entrer les normes internationales au pays malgré la résistance historique en ce sens).

<sup>207</sup> Lesley Wexler, « Take the Long Way Home: Sub-Federal Integration of Unratified and Non-Self-Executing Treaty Law » (2006) 28:1 *Mich J Int'l L* 1 [Wexler, « Long Way Home »] (où l'auteure s'intéresse aux mesures prises par des États et des municipalités aux États-Unis afin de mettre en oeuvre des traités internationaux non-ratifiés par l'État fédéral en matière d'environnement et de droits de la personne, des mesures qui produisent des effets concrets, mais qui selon elle ont peu de chance d'influencer une éventuelle ratification); Lesley Wexler, « The Promise and limits of local human rights internationalism » (2010) 37:2 *Fordham Urban Law Journal* 599 [Wexler, « Promise and limits »] (où l'auteure s'intéresse cette fois uniquement aux initiatives municipales étatsuniennes se référant expressément au DIDP, en analysant notamment pourquoi il est plus aisé pour certaines municipalités d'aller de l'avant avec ces initiatives que le gouvernement fédéral avec des ratifications).

<sup>208</sup> Columbia Law School Human Rights Institute & International Association of Official Human Rights Agencies under the auspices of The Campaign for a New Domestic Human Rights Agenda, *State and Local Human Rights Agencies: Recommendations for Advancing Opportunity and Equality Through an International Human Rights Framework*, 2012, en ligne : <[https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/45408\\_HRI-Text%20%5Bonline%5D%20-%20nd%20printing%20%28updated%2010.1.09%29.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/45408_HRI-Text%20%5Bonline%5D%20-%20nd%20printing%20%28updated%2010.1.09%29.pdf)>; Columbia Law School Human Rights Institute, *supra* note 53.

<sup>209</sup> Columbia Law School Human Rights Institute (under the auspices of The Human Rights at Home Campaign), *Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy*, 2012, en ligne : <<https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/Bringing%20Human%20Rights%20Home.pdf>>; Columbia Law School Human Rights Institute for the International Association of Official Human Rights Agencies under the auspices of The Human Rights at Home Campaign, *Using Human Rights Assessments in Local Governance: A Toolkit for State and Local Human Rights and Human Relations Commissions*, 2014, en ligne :

mais demeurent très axés sur les États-Unis où la relation avec le DIDP est très particulière, l'État fédéral ayant ratifié peu de traités en la matière.

Du côté de l'Europe, si la littérature est globalement plus récente malgré l'adoption il y a près de vingt ans de la *Charte européenne*, on trouve aussi désormais plusieurs travaux provenant d'une poignée de pays, surtout les Pays-Bas (Oomen & Baumgärtel<sup>210</sup>, Oomen & Van den Berg<sup>211</sup>, Roodenburg<sup>212</sup> et Van den Berg<sup>213</sup>) et l'Espagne (Garcia Chueca<sup>214</sup> et Grigolo<sup>215</sup>), mais aussi l'Autriche (Starl<sup>216</sup>) et le Royaume-Uni (Darling<sup>217</sup> et Graham et al.<sup>218</sup>).

---

<[https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/iaohra\\_toolkit\\_9.11.14\\_reduced.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/iaohra_toolkit_9.11.14_reduced.pdf)>.

<sup>210</sup> Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities », *supra* note 194 (où les auteurs présentent, dans le cadre d'une contribution qui analyse les initiatives municipales se référant expressément au DIDP en les qualifiant de Villes des droits de l'homme, le cas d'Utrecht, une municipalité pionnière aux Pays-Bas pour son recours au DIDP, notamment dans le cadre d'une évaluation des ses politiques qu'elle mena avec pour référence les normes internationales); Moritz Baumgärtel et Barbara Oomen, « Pulling human rights back in? local authorities, international law and the reception of undocumented migrants » (2019) 51:2 *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 172 (où les auteurs comparent le cas d'Utrecht et de San Francisco, toutes deux villes sanctuaires, mais seule la première invoquant le DIDP pour légitimer ses actions).

<sup>211</sup> Barbara Oomen et Esther Van den Berg, « Human rights cities: urban actors as pragmatic idealistic human rights users » (2014) 8:2 *Human Rights & International Legal Discourse* 160 (où les auteures, s'intéressant aux municipalités qui basent explicitement des actions sur le DIDP et qu'elles qualifient de « Villes des droits de l'homme », s'attardent à quatre de ces municipalités aux Pays-Bas (Utrecht, La Haye, Middelburg et Nijmegen)).

<sup>212</sup> Lisa Roodenburg, « Urban approaches to human rights: tracking networks of engagement in Amsterdam's debate on irregular migration » [2019] *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* (où l'auteure s'intéresse au cas d'Amsterdam, s'étant récemment déclarée « Ville des droits de l'homme »).

<sup>213</sup> Esther Van den Berg, « Making human rights the talk of the town: civil society and human rights cities, a case study of the Netherlands » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 44 (où l'auteure, politologue, s'attarde plus précisément au rôle de la société civile en matière de localisation des droits de la personne dans une grande variété d'exemples néerlandais).

<sup>214</sup> Garcia Chueca, *supra* note 71.

<sup>215</sup> Grigolo, *supra* notes 49 et 73.

<sup>216</sup> Klaus Starl, « Human rights and the city: obligations, commitments and opportunities. Do human rights cities make a difference for citizens and authorities? Two case studies on the freedom of expression » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 199 (où l'auteur expose deux cas où la liberté d'expression était en cause à Graz et à Salzburg, deux municipalités s'étant déclarées « Ville(s) des droits de l'homme »).

<sup>217</sup> Jonathan Darling, « Defying the demand to 'go home': from human rights cities to the urbanisation of human rights » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 121 (où l'auteur, géographe, analyse le support donné par des municipalités à une campagne menée par la société civile pour faire pression sur le

Ailleurs dans le monde, des travaux ont aussi été publiés sur des initiatives se référant expressément au DIDP issues du Canada (Lamarche<sup>219</sup> et Frate<sup>220</sup>), du Mexique (Rodríguez<sup>221</sup>) et du Ghana (Buerger<sup>222</sup>). Il faut aussi noter que quelques travaux<sup>223</sup> sont quant à eux moins ancrés géographiquement et proposent une lecture plus large des initiatives ou de la rencontre entre municipalités et droits de la personne.

---

gouvernement central quant à des pratiques relatives aux demandeurs d'asile jugées contraires aux droits de la personne par l'adoption de résolutions).

<sup>218</sup> Emily Graham et al, « Human rights practice and the city: a case study of York (UK) » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 179 (où les auteurs analysent la campagne menée depuis 2011 afin que York devienne une « Ville des droits de l'homme »).

<sup>219</sup> Lamarche, *supra* note 74;

<sup>220</sup> Frate, The Montréal experience, *supra* note 74.

<sup>221</sup> Rodríguez, *supra* note 78.

<sup>222</sup> Catherine Buerger, « Contested advocacy: negotiating between rights and reciprocity in Nima and Maamobi, Ghana » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 139 (où l'auteure, anthropologue, s'intéresse au cas des communautés de Nima et de Maamobi au Ghana, qui se sont déclarées Villes des droits de l'homme sans l'apport du gouvernement municipal).

<sup>223</sup> Antoine Meyer, « Local Governments and Human Rights Implementation: Taking Stock and a Closer Strategic Look » (2009) 6:3 Pace Diritti Umani 7 (où l'auteur dresse un portrait sous tous azimuts de la dynamique, sans doute le premier dans la littérature à l'avoir fait); Noha Shawki, « Global Norms, Local Implementation – How Are Global Norms Translated into Local Practice? » (2011) 26 Globality Studies Journal 1 (où l'auteur, politologue, cherche à comprendre pourquoi et comment des municipalités, comme San Francisco avec la CEDAW, intègrent des normes internationales au niveau local); Oomen et Baumgärtel, *supra* note 194; Michele Grigolo, « Towards a sociology of the human rights city: Focusing on practice » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 276 [Grigolo, « Towards a sociology »] (où l'auteur conclut l'ouvrage collectif qu'il dirige avec Oomen et Davis, mais offre également une perspective sociologique à l'étude des Villes des droits de l'homme en en proposant notamment une définition moins restrictive que celle d'Oomen); Natalya Pestova, « The human right to water in the city context: Insights from domestic litigation » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 157 (où l'auteure s'intéresse au droit à l'eau, analysant actions municipales et décisions judiciaires en la matière); Axel Marx et al, « Localizing Fundamental Rights in the European Union: What is the Role of Local and Regional Authorities, and How to Strengthen It? » (2015) 7:2 J Hum Rights Pract 246 (où les auteurs, exemples à l'appui, s'intéressent aux rôles que peuvent jouer les autorités régionales et locales en matière de mise en oeuvre et de respect des droits de la personne dans le contexte européen de gouvernance multiniveaux); Morten Kjaerum et al, *Human Rights Cities and the SDGs*, Lund, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, 2018, en ligne : <[https://portal.research.lu.se/portal/files/53375782/HR\\_Cities\\_and\\_SDGs\\_print\\_updated.pdf](https://portal.research.lu.se/portal/files/53375782/HR_Cities_and_SDGs_print_updated.pdf)> (où les auteurs argumentent que les Villes des droits de la l'homme sont bien outillées pour combler les Objectifs de développement durable); Barbara Oomen et Moritz Baumgärtel, « Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law » (2018) 29:2 The European Journal of International Law 607 (où les auteurs plaident pour une meilleure reconnaissance des municipalités en DIP)].

La croissance, l'étendue et la portée de cette littérature portant essentiellement sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP démontrent selon moi à quel point la pratique, vingt ans après son émergence, est encore jugée novatrice et prometteuse.

### 1.1.3.2 Les thématiques communes

La littérature scientifique des vingt dernières années portant sur le thème des municipalités en matière des droits de la personne, la plupart du temps centrée sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, aborde des thèmes de façon récurrente qu'il convient ici d'extraire et d'exemplifier à partir des contributions évoquées à la sous-section précédente.

D'abord, il faut relever que cette littérature utilise une **terminologie de plus en plus homogène afin de décrire ce type d'initiatives** municipales. En effet, les expressions comme « local international human right localism »<sup>224</sup>, « subnational incorporation of International Human Rights Law »<sup>225</sup>, « local implementation of international human rights »<sup>226</sup> ou « subnational approach to domestic incorporation of human rights »<sup>227</sup> ont de plus en plus cédé la place à l'appellation « Ville(s) des droits de l'homme »<sup>228</sup> afin de désigner les municipalités qui adoptent de telles initiatives.

---

<sup>224</sup> Wexler, « Promise and limits », *supra* note 207.

<sup>225</sup> Davis, « Upstairs, Downstairs », *supra* note 197.

<sup>226</sup> Sok et Neubeck, *supra* note 206.

<sup>227</sup> Powell, *supra* note 204.

<sup>228</sup> À titre de rappel, la section 1.2.2 sera consacrée à l'analyse de cette appellation.

Quoiqu'il en soit, les **raisons sous-jacentes à l'émergence de telles initiatives** ont souvent été abordées par les auteurs. Si en contexte étatsunien la posture isolationniste de l'État fédéral à l'égard du DIDP est abordée par toutes les contributions, d'autres considérations sont également à prendre en compte. Oomen et Baumgärtel<sup>229</sup> ont été les plus exhaustifs à ce sujet, évoquant à cet égard le passage d'une phase d'élaboration du DIDP à une phase de mise en oeuvre, la décentralisation et donc l'augmentation des compétences municipales, l'urbanisation croissante de la planète puis le développement de l'autonomie et de l'identité des villes.

Sur les **conditions favorables à l'émergence durable de telles initiatives**, plusieurs auteurs se sont aussi prononcés, avec souvent des idées qui se recoupent. Par exemple, Shawki estime de façon générale que « [t]he preliminary findings suggest that the initiative of translators, individuals and/or community groups who are well-versed in the international human rights framework and discourse and at the same time very immersed in their local communities, is often the catalyst for local human rights initiatives »<sup>230</sup> et que ces dernières « are more likely to take place in communities that offer favorable political and discursive opportunities for human rights work »<sup>231</sup>. García Chueca<sup>232</sup>, en ce qui concerne les chartes municipales des droits de la personne plus spécifiquement, évoque une forte volonté politique sous le leadership de la mairie, une intégration transversale et une institutionnalisation des droits de la personne puis une implication durable de la société

---

<sup>229</sup> Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities », *supra* note 194.

<sup>230</sup> Shawki, *supra* note 223.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> García Chueca, *supra* note 71 à la p 109.

civile. Neubeck<sup>233</sup>, une figure importante derrière les actions prises à Eugene en Oregon afin d'intégrer les droits de la personne aux opérations de la municipalité, estime pour sa part que huit conditions doivent être réunies pour qu'une telle entreprise réussisse: l'implication de traducteurs et de champions des droits de la personne, l'institutionnalisation progressive des droits de la personne afin de créer une véritable culture des droits de la personne, la formation, les ressources et la démonstration que ces dernières sont faibles en comparaison des bénéfices à tirer, le respect et la collaboration avec la communauté et la nécessité de penser autrement (« outside the box »).

Les **avantages pour les municipalités** (ou motifs) à aller de l'avant avec de telles initiatives ont aussi fréquemment été évoqués par des auteurs. Wexler voit cinq avantages aux initiatives étatsuniennes, selon moi transférables à toute initiative se référant expressément au DIDP. Elle écrit à ce sujet que<sup>234</sup>:

Treaties precipitate sub-federal action by producing a fully articulated framework by which to understand the problem underlying the treaty; reducing drafting costs for welfare-maximizing legislation; providing focal points that cities and states can use to measure compliance; offering evidence of an international consensus on the existence of, and approach to, a problem; and presenting an instrument to express and signal a cosmopolitan self-identity.

Depuis, les auteurs ont mis de l'avant des avantages qui s'apparentent largement à ceux soulevés par Wexler. Oomen et Baumgärtel estiment par exemple qu'il en existe une variété « ranging from the search for a common normative language that brings very different groups together and can thus contribute to social cohesion, to the search for a

---

<sup>233</sup> Neubeck, *supra* note 202.

<sup>234</sup> Wexler, « Long Way Home », *supra* note 207 à la p 13.

specific urban identity, to dissatisfaction with national (social) policies and legislation and the search for legal grounds to deviate from them »<sup>235</sup>. Oomen et Van den Berg<sup>236</sup> voient elles dans les normes du DIDP un repère ou une mesure étalon (« checklist » ou « benchmark »), un thème ou une force unificatrice (« unifying force ») ou encore une façon de se démarquer à l'échelle nationale et internationale (« demarcation of autonomy »). Grigolo<sup>237</sup> pour sa part avance l'idée que les municipalités peuvent y trouver un outil qui facilite la gestion de problématiques locales.

Le **potentiel des initiatives** a aussi été relevé par plusieurs auteurs. Powell, en contexte étatsunien, estime par exemple que « the direct incorporation of human rights norms by state and local governments should be seen as providing a method for creating momentum and building pressure for change at the federal level »<sup>238</sup> et que « [a]ssuming the federal government eventually adopts CEDAW, the precedent developed at the local level will help inform implementation at the national and even international level »<sup>239</sup>. Elle croit aussi, et cela peut s'appliquer partout dans le monde j'en suis convaincu, que « this local treaty work also helps to translate broad abstract principles contained in human rights treaties into concrete, definable standards on the ground »<sup>240</sup>. Sol et Neubeck, toujours en contexte étatsunien, voient le potentiel de faire entrer davantage les droits de la personne au pays; ils écrivent après avoir étudié la *San Francisco CEDAW Ordinance* et les démarches de Eugene en Oregon que « [o]ne of the best ways to support the U.S. human rights movement

---

<sup>235</sup> Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities », *supra* note 194 à la p 723.

<sup>236</sup> Oomen et Van den Berg, *supra* note 211.

<sup>237</sup> Grigolo, « Some critical reflexions », *supra* note 73.

<sup>238</sup> Powell, *supra* note 204 à la p 276.

<sup>239</sup> *Ibid* à la p 279.

<sup>240</sup> *Ibid*.

is by educating about, organizing around, and seeking to implement human rights at the local level »<sup>241</sup> et que « [s]trategies and process may differ, but the goal remains the same: localize human rights so that every citizen, every household, and every community can benefit from this transformative framework »<sup>242</sup>. Oomen et Baumgärtel estiment pour leur part que « [o]ne of the most remarkable developments in the field of human rights implementation over the past decades has been the rise of human rights cities »<sup>243</sup> et que « local governments might well be one of the most prominent actors in human rights implementation in the future »<sup>244</sup>. En d'autres mots, tous ces auteurs voient donc d'une façon ou d'une autre le potentiel de parfaire concrètement la mise en œuvre et le respect des droits de la personne au moyen des initiatives.

Les **limites des initiatives ou les risques qu'elles peuvent poser** ont aussi retenu l'attention. Wexler, bien qu'elle en reconnaisse les impacts concrets sur le terrain, estime par exemple que les initiatives étatsuniennes ont peu de chance de voir ultimement l'État fédéral ratifier les traités qu'elles mettent en oeuvre<sup>245</sup>, voire de déclencher une « cascade » d'adoptions similaires parmi d'autres municipalités<sup>246</sup>. Davis relève elle le manque de moyens de supervision au-delà de la rhétorique<sup>247</sup>, tout comme l'avait déjà fait Meyer<sup>248</sup> qui met aussi par ailleurs en garde contre une approche sélective dans la protection locale des

---

<sup>241</sup> Sok et Neubeck, *supra* note 206 à la p 242.

<sup>242</sup> *Ibid* à la p 243.

<sup>243</sup> Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities », *supra* note 194 à la p 709.

<sup>244</sup> *Ibid*.

<sup>245</sup> Wexler, « Long Way Home », *supra* note 207 à la p 39.

<sup>246</sup> Wexler, « Promise and limits », *supra* note 207 à la p 628.

<sup>247</sup> Davis, « Cities, human rights and accountability », *supra* note 55.

<sup>248</sup> Meyer, *supra* note 223 aux pp 19-20.

droits<sup>249</sup>. Darling lui met en garde contre ce qu'il qualifie de « moral urbanism », écrivant à ce sujet que « [t]ied to the increasingly entrepreneurial nature of urban governance and the comparative politics of global urban league tables and metrics, 'moral urbanism' denotes attempts to position a city as representing a set of moral values or virtues without necessarily embedding those values in policy or practice » (références omises)<sup>250</sup>, reconnaissant toutefois qu'un effet d'émulation entre municipalités peut malgré tout ultimement mener vers plus de mise en œuvre des droits de la personne<sup>251</sup>.

Un regard essentiellement positif sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP est donc posé par la littérature scientifique. Quant aux limites et risques évoqués, s'ils sont bien réels et que je partage le constat des auteurs à leur égard, il me semble rassurant que les municipalités apparaissent de plus en plus sur le radar d'institutions chargées de la supervision de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne, tel qu'analysé à la section précédente. Chargées de repérer les bons comme les moins bons coups en matière de droits de la personne, ces institutions pourront ainsi aider les municipalités à bonifier leurs initiatives au besoin.

### **1.1.3.3 L'attention portée aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP et ses effets**

Les initiatives analysées par la littérature scientifique à la sous-section précédente sont intéressantes, pleines de potentiel et doivent continuer à être analysées. En revanche, ne

---

<sup>249</sup> *Ibid* à la p 19.

<sup>250</sup> Darling, *supra* note 217 aux pp 127-128.

<sup>251</sup> *Ibid* à la p 128.

s'intéresser qu'à elles a pour effet de restreindre considérablement l'étude de la rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne. En effet, pourquoi ne s'intéresser qu'aux initiatives municipales se référant expressément au droit international des droits de la personne?

Ne s'intéresser qu'aux initiatives, c'est passer sous silence tout ce que les municipalités font ou ne font pas au quotidien (et qui ne prennent donc pas la forme d'une initiative en tant que telle) et qui ont un impact sur la mise en œuvre et le respect des droits de la personne : rendre accessible un immeuble municipal, inaugurer une nouvelle bibliothèque ou embaucher davantage d'inspecteurs afin de faire la lutte aux logements insalubres par exemple. Oomen et Van den Berg expliquent d'ailleurs que la notion de Ville(s) des droits de l'homme, fréquemment utilisée pour identifier les villes qui adoptent de telles initiatives, « seeks to single out those local authorities that explicitly base their policies, or some of them, on international human rights »<sup>252</sup> et que « [s]uch engagement goes further than simply abiding by human rights principles » (mes soulignés)<sup>253</sup>. Puis, elles ajoutent comme s'il s'agissait d'une évidence que « there are many cities worldwide that comply with human rights in many different ways without ever explicitly referring to international public law » (mes soulignés)<sup>254</sup>. Dans le même sens Starl écrit que « [a] formal commitment makes a difference to other municipalities, which probably comply with human rights standards but do not declare human rights implementation as a core task »

---

<sup>252</sup> Oomen et Van den Berg, *supra* note 211 à la p 161.

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> *Ibid.*

(mes soulignés)<sup>255</sup>. La Haute-Commissaire écrivait récemment à ce sujet que « [s]i les administrations locales tiennent souvent compte des droits de l'homme dans leurs activités quotidiennes, à l'échelle mondiale, seule une petite proportion d'entre elles propose des programmes ou des initiatives spécifiquement fondés sur ces droits » (mes soulignés)<sup>256</sup>.

L'ensemble de ces présomptions me rendent inconfortable; ne faut-il pas aller au-delà des initiatives et aussi s'intéresser à ce qui relève du quotidien? Oomen et Baumgärtel reconnaissent d'ailleurs que « [w]hile an increasing number of local authorities and cities are explicitly basing (part of) their policies on international human rights, there are many others for which human rights hardly constitute a daily point of reference » (mes soulignés)<sup>257</sup>. Les rapports des institutions régionales et internationales analysés dans la section précédente, d'ailleurs pas ou peu évoqués et analysés par la littérature scientifique, font précisément tous état des rôles, responsabilités ou obligations municipales en matière de droits de la personne, applicables en tout temps et qui viennent en quelque sorte « envelopper » les compétences municipales.

Quant au fait de ne s'intéresser qu'aux initiatives qui, expressément, font valoir leur rattachement aux droits de la personne, c'est laisser de côté tout ce qui se fait par les municipalités sans invoquer ces derniers, consciemment ou pas, mais qui a un impact en la matière. En effet, les municipalités d'ici et d'ailleurs innovent quotidiennement dans un

---

<sup>255</sup> Starl, *supra* note 216 à la p 204.

<sup>256</sup> *Rapport de la Haute-Commissaire*, *supra* note 109 au para 56.

<sup>257</sup> Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities », *supra* note 194 à la p 725.

ensemble de domaines touchant les droits de la personne, sans toujours s'y référer, et cela mérite aussi l'attention scientifique.

Mais pourquoi cette référence n'est-elle pas faite? Oomen et Van den Berg estiment que<sup>258</sup>:

[f]rom a theoretical vantage point, urban actors can thus take four positions: they can explicitly invoke human rights obligations, implicitly invoke them (for instance by using alternative terminology), explicitly ignore human rights obligations (in knowing about these obligations but disagreeing with their contents) and - finally - implicitly ignore human rights obligations, for lack of awareness of their existence.

Comme le fait toutefois l'essentiel de la littérature scientifique, c'est la première éventualité qui est analysée dans la contribution des deux auteures, soit les initiatives qui se réfèrent explicitement au DIDP. Ici, il est intéressant de mentionner que Blank avait dès 2006 fait part de la deuxième possibilité évoquée par Oomen et Van den Berg (le cas de l'utilisation implicite) qu'il semble estimer être plus répandue qu'on ne pourrait le croire, lorsqu'il écrit<sup>259</sup>:

Examples of such local adoption and enforcement of international norms and standards are hard to pinpoint since in many cases the international influence is not made explicit by the agents who initiated it. On the contrary, it is often denied. Indeed, even if local officials, legislatures, or activists want to adopt an international standard and avoid nationalist or parochial resistance, it would be wise of them to play down the fact that it is in fact an international norm that they are trying to internalize.

Certains des travaux cités depuis le début de la thèse, comme le guide d'Amnesty Belgique<sup>260</sup> ou plusieurs des rapports européens et onusiens analysés à la section

---

<sup>258</sup> Oomen et Van den Berg, *supra* note 211 à la p 169.

<sup>259</sup> Blank, « World », *supra* note 196 aux pp 917-918.

<sup>260</sup> Amnesty International Belgique francophone, *supra* note 99.

précédente, recensent d'ailleurs des dizaines d'initiatives qui ne se revendiquent pas des droits de la personne, mais qui sont considérées par ces institutions comme des exemples de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre et de respect de ces derniers. Un exemple de ce type de mesure sera d'ailleurs analysé dans la section 2.2.3 de la thèse; la Ville de Vancouver, avec son *Vacancy Tax Bylaw*, vise à remettre des résidences inoccupées sur le marché locatif, mettant ainsi en œuvre le droit au logement de ses habitants, mais ce, sans jamais s'y référer.

Enfin, ne s'arrêter qu'à la dimension internationale des droits de la personne, en d'autres mots le DIDP, m'apparaît encore là être restrictif. Pourquoi une initiative municipale se référant expressément à un cadre juridique domestique des droits de la personne plutôt qu'international serait-elle moins digne d'intérêt? Cela apparaît particulièrement important dans les États dualistes, comme le Canada, où le droit international a par définition une valeur juridique moindre que le droit domestique. Par exemple, la Ville de Toronto avec sa politique Access T.O., une mesure qui sera analysée dans la section 2.2.2 de la thèse, vise à offrir ses services municipaux à tous ses habitants, mais ne se réfère que timidement à ses obligations domestiques en la matière.

Les questions ici soulevées constituent selon moi autant d'indices, parfois déjà constatés auparavant dans la thèse, à l'effet qu'au-delà des initiatives se référant expressément au DIDP, une rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne existe et qu'elle mérite aussi l'attention de la communauté scientifique. La tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la

ville, introduite dans le prochain chapitre, a d'ailleurs été conçue pour procéder à cette lecture large.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai répertorié et analysé les riches développements entre municipalités et droits de la personne intervenus dans les vingt dernières années, qu'ils aient pris la forme d'initiatives municipales se référant expressément au DIDP, de rapports d'institutions régionales et internationales ou d'une littérature scientifique croissante.

Les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, analysées dans la section 1.1.1, adoptées par des municipalités de partout et de toute taille, à la mesure de leurs compétences, sont intéressantes, rafraichissantes et porteuses pour un 21<sup>e</sup> siècle davantage marqué par la mise en œuvre des normes de droits de la personne que par leur élaboration. Si des risques peuvent les accompagner, comme une adoption d'initiatives sans effets concrets sur le terrain, cela ne devrait toutefois pas détourner l'attention du fait que l'engagement à baser des actions sur les droits de la personne représente déjà une avancée importante.

Quant aux actions menées ces dernières années par les institutions régionales et internationales, analysées dans la section 1.1.2, elles sont elles aussi des plus intéressantes et alimentent abondamment la thèse à l'effet qu'au-delà des initiatives municipales se référant expressément au DIDP, une rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne existe. Les rapports qui furent adoptés par ces dernières dressent en effet un large

portrait des rôles, responsabilités ou obligations des municipalités en matière de droits de la personne. Cet intérêt marqué est un développement positif; l'exercice des compétences municipales interpellant les droits de la personne, adoption d'initiatives ou pas, se doit d'être surveillé, afin de pouvoir en relever les forces comme les faiblesses au bénéfice des titulaires de droits.

Puis, la littérature scientifique analysée dans la section 1.1.3 a connu elle aussi un développement important dans les vingt dernières années et dresse désormais un panorama intéressant d'initiatives municipales se référant expressément au DIDP. Si elle s'intéresse encore peu aux autres facettes de la rencontre entre municipalités et droits de la personne, comme l'ont fait les organisations régionales et internationales, elle demeure inspirante et audacieuse; elle prend en effet pleinement au sérieux les initiatives municipales, et ce malgré le fait qu'en vertu de vieux réflexes ces dernières pourraient être passées sous silence ou jugées anecdotiques, ce qu'elles ne sont certainement pas.

Mais quelles sont les notions les plus utiles pour analyser tous ces importants développements qui font partie de la rencontre entre municipalités et droits de la personne? C'est la question à laquelle le prochain chapitre est dédié et où la contribution la plus marquante de la thèse sera faite avec l'introduction de la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville.

## **1.2 Les notions et concepts derrière la rencontre**

Si le chapitre précédent fut consacré à l'analyse des riches développements entre municipalités et droits de la personne au fil des vingt dernières années, le chapitre qui débute ici s'attardera au Droit à la ville (1.2.1) et à la Ville des droits de l'homme (1.2.2), notions qui ont fréquemment été associées aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP. Je proposerai ensuite ma propre notion, celle de Droit(s) à/et/de/dans la ville (1.2.3), qui propose elle une lecture et une analyse de la rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne.

### **1.2.1 L'importance et l'influence du Droit à la ville**

La notion de Droit à la ville a un demi-siècle, mais elle continue de marquer les esprits aujourd'hui encore. La présente section s'attardera d'abord aux travaux de son idéateur, Henri Lefebvre (1.2.1.1) pour ensuite analyser les récupérations de la notion (1.2.1.2) et les liens qui ont été faits par la littérature scientifique entre celle-ci et les initiatives municipales se référant expressément au DIDP (1.2.1.3).

#### **1.2.1.1 L'idée aspirationnelle et révolutionnaire d'un philosophe marxiste**

Henri Lefebvre (1901-1991), figure intellectuelle dominante en France au siècle dernier, s'est dit ou a été décrit comme étant un métaphilosophe, la méta-philosophie étant une « discipline s'appropriant tous les apports des sciences humaines et sociales, mais en dépassant leurs limites locales »<sup>261</sup> ou encore « un art d'opérer une recherche de totalité »<sup>262</sup>. Comme l'écrivent Deulceux et Hess dans leur ouvrage biographique sur Lefebvre, « [i]l est

---

<sup>261</sup> Sandrine Deulceux et Rémi Hess, *Henri Lefebvre: vie, œuvres, concepts*, Paris, Ellipses, 2009 à la p 3.

<sup>262</sup> *Ibid.*

difficile de l'associer à une discipline car, bien que philosophe de formation, il a exploré les mathématiques, la linguistique, l'histoire, et surtout la sociologie »<sup>263</sup>. L'œuvre de ce dernier est en effet très vaste, tant par la production d'écrits (près de soixante-dix livres et des centaines d'articles<sup>264</sup>) que par les sujets qui y sont traités; s'il s'est en effet intéressé à la ville et à l'urbain, il s'est aussi intéressé au rural, à l'État et à la vie quotidienne parmi d'autres sujets, et ce, toujours dans une perspective marxiste.

Sa vie fut mouvementée; membre du Parti communiste français de 1927 à 1958 (année de sa suspension)<sup>265</sup>, caché dans les Pyrénées durant une partie de la Deuxième Guerre mondiale<sup>266</sup>, il ne devint professeur de sociologie à l'université qu'à partir de 1961, à Strasbourg d'abord puis à Nanterre ensuite<sup>267</sup> avant de prendre sa retraite en 1973 tout en demeurant très actif jusqu'à sa mort<sup>268</sup>. Lefebvre a d'ailleurs été prolifique sur la question de la ville et de l'urbain dans une période qui correspond à son passage à Nanterre, soit de 1966 à 1973<sup>269</sup>. Durant cette période, il publia six ouvrages sur le sujet: *Le droit à la ville* (1968)<sup>270</sup>, *Du rural à l'urbain* (1970)<sup>271</sup>, *La révolution urbaine* (1970)<sup>272</sup>, *La pensée marxiste et la ville* (1972)<sup>273</sup>, *Espace et politique* (1972, second tome du *Droit à la ville*)<sup>274</sup> et *La production de l'espace* (1974)<sup>275</sup>.

---

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> *Ibid* aux pp 18, 28-29. L'ouvrage permet de bien comprendre la vie de Lefebvre et on y trouve d'ailleurs, aux pages 119 à 124, d'utiles repères chronologiques.

<sup>266</sup> *Ibid* aux pp 15-16.

<sup>267</sup> *Ibid* à la p 19.

<sup>268</sup> *Ibid* à la p 21.

<sup>269</sup> *Ibid* à la p 62.

<sup>270</sup> Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Editions Anthropos, 1968.

<sup>271</sup> Henri Lefebvre, *Du rural à l'urbain (textes rassemblés par Mario Gaviria)*, Paris, Anthropos, 1970.

<sup>272</sup> Henri Lefebvre, *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 1970.

<sup>273</sup> Henri Lefebvre, *La pensée marxiste et la ville*, Paris et Tournai, Casterman, 1972.

La traduction des travaux de Lefebvre en anglais trois décennies plus tard participa à la pleine découverte du Droit à la ville, à son interprétation et à sa récupération à différentes fins partout sur la planète<sup>276</sup>, que ce soit par la littérature scientifique, par la société civile ou encore par des gouvernements municipaux et nationaux ainsi que par des organisations internationales. Cette traduction en anglais eut lieu dans les années 90, avec *The production of space* (1991)<sup>277</sup> par Donald Nicholson-Smith et ensuite avec *Writing on cities* (1996)<sup>278</sup> édité par Eleonore Kofman et Elizabeth Lebas, qui ont traduit en anglais et contextualisé des écrits de Lefebvre dont *Le droit à la ville* de 1968.

Malheureusement, on ne sait pas ou on ne sait plus, le sens que l'on doit donner au Droit à la ville. Un rapport de 2009 dans le cadre d'un projet conjoint UNESCO/UN-Habitat sur la notion disait à ce sujet que « [t]he critical problem is that there is little practical guidance on what the right to the city entails, or how it can influence relations between urban dweller and state »<sup>279</sup>.

---

<sup>274</sup> Henri Lefebvre, *Espace et politique*, Paris, Casterman, 1972.

<sup>275</sup> Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.

<sup>276</sup> Si les travaux ont mis du temps à être traduits en anglais, ce ne fut toutefois pas le cas pour d'autres langues. Pour les précisions à ce sujet, voir Eleonore Kofman et Elizabeth Lebas, dir, *Writings on cities*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996 à la p 5.

<sup>277</sup> Henri Lefebvre, *The production of space*, traduit par Donald Nicholson-Smith, Oxford, Blackwell, 1991.

<sup>278</sup> Kofman et Lebas, *supra* note 276.

<sup>279</sup> UNESCO-UN-HABITAT (MOST Programme), *Urban Policies and the Right to the City. Rights, responsibilities and citizenship*, 2009, Doc. SHS/SRP/URB/2008/PI/H/3 REV, à la p 15. Ce rapport a été produit dans le prolongement de trois journées d'étude, organisées en 2005 par l'UNESCO en collaboration avec UN-Habitat, intitulées *Politiques urbaines et le droit à la ville* qui menèrent à des publications se voulant essentiellement des répertoires d'initiatives pouvant être classées sous l'égide du Droit à la ville. Voir Thierry Foubert et Eeva Taimisto, dir, *Débats publics internationaux. Politiques urbaines et le droit à la ville*, UNESCO, 2006; Bernard Jouve, dir, *Urban Policies and the Right to the City: The UN-HABITAT and UNESCO Joint Project*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2009. Pour une présentation plus exhaustive et particulièrement critique de ces apparitions, voir Mehmet BariŞ Kuymulu, « The Vortex of Rights: 'Right to the City' at a Crossroads » (2013) 37:3 International Journal of Urban and Regional Research 923.

Il est vrai que l'ouvrage éponyme qui introduit le Droit à la ville, écrit à l'occasion du centième anniversaire de la parution de l'ouvrage *Le Capital: Critique de l'économie politique* de Marx, est complexe et définit peu le Droit à la ville en tant que tel. Il précise toutefois que « [l]e droit à la ville se manifeste comme forme supérieure des droits: droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter » avant d'ajouter que « [l]e droit à l'oeuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville »<sup>280</sup>.

La découverte du Droit à la ville partout sur la planète, par une variété d'acteurs et dans différents contextes, fit en sorte que de nouveaux sens à donner à la notion émergent.

Purcell, après avoir recensé différentes initiatives se réclamant du Droit à la ville, écrivait à ce sujet que<sup>281</sup>:

While this burgeoning interest in the right to the city has been exciting and productive, there has also been a measure of conceptual bloating, in that the frequency with which the idea is used has tended to make its meaning increasingly indistinct. [...] This bloating is a real danger, but it should not push us too far in the other direction, toward a single orthodox interpretation. We need multiple formulations of the right to the city, but each should be specific in its conception and transparent in its political content. Such multiple, specific formulations can engender a sustained debate about the best way to understand the idea.

Purcell a ainsi proposé<sup>282</sup> une définition et une contextualisation claires du Droit à la ville tel qu'imaginé par Lefebvre. Selon lui, ce dernier est composé de deux droits

---

<sup>280</sup> Lefebvre, *supra* note 270 à la p 155.

<sup>281</sup> Mark Purcell, « Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City » (2014) 36:1 *Journal of Urban Affairs* 141 aux pp 141-142 [Purcell, « Possible worlds »].

<sup>282</sup> Purcell, « Possible worlds », *supra* note 281. Voir aussi Mark Purcell, « Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order » (2003) 27:3 *International Journal of Urban and Regional Research* 564; Mark Purcell, « Urban democracy and the local trap » (2006) 43:11 *Urban Studies* 1921.

principaux axés sur l'espace, soit un droit de participation et un droit d'appropriation. Alors que le premier permet au citoyen (à ne pas confondre avec le citoyen ou encore le propriétaire foncier) de jouer un rôle de premier plan dans toute décision (qu'elle provienne du public ou du privé, à n'importe quel niveau ou échelle) affectant la production de l'espace qu'il habite, le second lui permet l'accès, l'occupation, l'utilisation et la création de ces espaces. Purcell rappelle aussi l'importance que Lefebvre mettait dans l'autogestion et dans la valeur d'usage de l'espace plutôt que dans sa valeur d'échange. Ceci dit, selon Purcell, on ne peut présumer de ce que la réalisation du Droit à la ville de Lefebvre signifie, les décisions revenant aux citoyens. Finalement, il estime que le sens à donner à la notion est plus radical que ne l'entendent plusieurs; Lefebvre était marxiste et espérait une ville (et une société) à l'opposé de la ville contemporaine.

Remonter à la source du Droit à la ville pour essayer de comprendre ce qu'avait en tête Henri Lefebvre, son idéateur, est utile, lui qui rêvait d'une ville et d'une société différentes, de plus en plus accaparées et façonnées par le capitalisme. À la base, la notion de Droit à la ville n'est donc pas de nature juridique malgré sa terminologie qui pourrait faire croire le contraire.

### **1.2.1.2 Les récupérations de la notion**

Si la traduction des travaux de Lefebvre en anglais au milieu des années '90 eut pour effet de voir la notion de Droit à la ville être souvent récupérée par un ensemble d'acteurs, je limiterai, dans la sous-section qui s'amorce ici, mon analyse à des récupérations qui ont été faites dans des contextes qui nous sont déjà familiers. J'analyserai ainsi les récupérations de

la notion faites par les initiatives municipales se référant expressément au DIDP et par les rapports des institutions régionales et internationales explorés dans le chapitre précédent de la thèse.

Au niveau des initiatives municipales se référant expressément au DIDP, si la technique de l'intégration de traités à la réglementation municipale ne fait pas référence à la notion, c'est le cas de celle des chartes municipales des droits de la personne. Tant la *Charte européenne* que la *Charte-agenda mondiale* y font directement référence, allant jusqu'à la définir comme je l'expliquerai dans les prochains paragraphes. Ce n'est toutefois pas le cas de la *Charte montréalaise*, même si elle y fut souvent associée, que ce soit par la littérature scientifique<sup>283</sup> ou au niveau onusien<sup>284</sup>.

La *Charte européenne* fut la première initiative à évoquer le Droit à la ville et à le définir. Son tout premier article, intitulé Droit à la ville, prévoit simplement que « [l]a ville est un espace collectif appartenant à tous les habitants qui ont le droit d'y trouver les conditions de leur épanouissement politique, social et environnemental tout en y assumant leurs devoirs de solidarité »<sup>285</sup> et que « [l]es autorités municipales favorisent par tous les moyens à leur disposition le respect de la dignité de tous et la qualité de vie de leurs habitants »<sup>286</sup>.

---

<sup>283</sup> Voir par exemple Barbara Oomen, « Introduction: The promise and challenges of human rights cities » dans Oomen, Davis et Grigolo, *supra* note 55, 1 à la p 8 où elle écrit que « Montréal adopt[ed] the right to the city ».

<sup>284</sup> Voir par exemple *Rapport du Comité consultatif*, *supra* note 177 para 46 où il est précisé que « [j]usqu'à présent, le concept de « droit à la ville » n'a été que peu institutionnalisé », ajoutant « [o]n notera par exemple [...] la Charte montréalaise des droits et responsabilités (2006) ».

<sup>285</sup> *Charte européenne*, *supra* note 23, art I.1.

<sup>286</sup> *Ibid*, art I.1.

Rappelons que l'instrument décline par la suite, comme toutes les autres chartes municipales des droits de la personne, un ensemble de ces droits à l'échelle locale.

La *Charte-agenda mondiale* procède au même exercice, mais avec une définition plus étoffée. Son premier article, intitulé *Droit à la Cité* (*Right to the City* dans la version anglaise), définit lui aussi la notion. La Charte y prévoit que « [t]ous les habitants de la Cité ont droit à une Cité constituée en tant que communauté politique qui se doit d'assurer des conditions de vie adéquates à toutes et à tous, et qui garantisse le “bien vivre ensemble” pour tous les individus ainsi qu'entre lesdits habitants et l'autorité locale »<sup>287</sup>. L'article prévoit aussi que les habitants ont le droit de « participer à l'articulation de l'espace public, y compris la participation à la gestion et l'utilisation de ces espaces qui garantissent le “bien vivre ensemble” au sein de la Cité »<sup>288</sup> et de « disposer des espaces et ressources nécessaires pour la pratique d'une citoyenneté active »<sup>289</sup>. Il prévoit aussi que les habitants « bénéficient de tous les droits énoncés dans la présente Charte-Agenda et sont les acteurs à part entière de la vie de la Cité »<sup>290</sup> et que cette dernière « offre à tous ses habitants tous les moyens disponibles pour l'exercice de leurs droits »<sup>291</sup>. Aussi, la *Charte-agenda mondiale* stipule que le Droit à la Cité, « en tant que droit cadre et synthèse de tous les droits énoncés dans la présente Charte-agenda, sera satisfait dans la mesure où tous et chacun des droits qu'elle décrit seront pleinement effectifs et garantis »<sup>292</sup>. Comme pour tous les autres articles de la *Charte-agenda mondiale*, un plan d'action est ensuite dévoilé pour celui

---

<sup>287</sup> *Charte-agenda mondiale*, supra note 27 art I.1.a).

<sup>288</sup> *Ibid* art I.1.c).

<sup>289</sup> *Ibid* art I.1.d).

<sup>290</sup> *Ibid* art I.1.b).

<sup>291</sup> *Ibid* art I.2, al 1.

<sup>292</sup> *Ibid* art II.2, al 3.

consacré au Droit à la Cité, ce dernier prévoyant des mécanismes de suivi quant à la mise en œuvre et au respect de la charte en entier (programme de formation, audit, plan d'action local, création d'institutions autonomes et évaluation périodique de la charte). Les traces de la notion lefebvrienne (références aux espaces publics et à la pratique d'une citoyenneté active) sont ainsi plus clairement perceptibles dans cette définition que dans celle de la *Charte européenne*, définition qui fait par ailleurs une place très importante aux droits de la personne.

Une autre récupération de la notion se trouve dans les *Gwangju Guiding Principles For A Human Rights City*, principes autour desquels des municipalités se rencontrent annuellement au World Human Rights Cities Forum à Gwangju depuis 2011. Le Droit à la ville y est défini, dans le préambule, comme étant « a strategic tool for people to realize their rights to enjoy a decent life through their active participation in urban context »<sup>293</sup> et qu'il « takes into account the common interests for socially just and environmentally balanced use of urban space over the individual right to property »<sup>294</sup> avant de reconnaître qu'il « ensures full access to basic services including food, education, housing, energy, mobility as well as public facilities that are adequate, affordable, acceptable and adaptable »<sup>295</sup>.

La notion figure ensuite comme le premier des dix principes d'une Ville des droits de l'homme, celle-ci devant respecter selon les principes les « human rights recognized by the

---

<sup>293</sup> *Gwangju Principles*, *supra* note 108, préambule, art 7.

<sup>294</sup> *Ibid*, préambule, art 8.

<sup>295</sup> *Ibid*, préambule, art 9.

existing relevant international human rights norms and standards such as the Universal Declaration of Human Rights and national constitutions »<sup>296</sup> et oeuvrer « towards the recognition and implementation of the right to the city in line with the principles of social justice, equity, solidarity, democracy and sustainability »<sup>297</sup>. Ici, c'est dans la participation citoyenne active et dans la valeur sociale de l'espace plutôt que dans sa valeur mercantile que l'on sent surtout l'influence de Lefebvre, avec encore une fois une forte référence aux droits de la personne.

Du côté des rapports d'organisations régionales et internationales s'étant intéressées aux municipalités en lien avec les droits de la personne, seuls les deux premiers rapports onusiens font référence au Droit à la ville. Le premier rapport, celui portant sur le droit au logement, avance à l'égard des initiatives municipales se référant expressément au DIDP, que ces initiatives, qu'elle qualifie de type « ville des droits de l'homme »<sup>298</sup>:

sont complémentaires et indissociables du « droit à la ville » [...] Ce mouvement ne se base pas sur le droit international relatif aux droits de l'homme en vigueur, mais il est né de l'idée que la liberté de construire et reconstruire nos villes et nos personnes, qui constitue l'un de nos droits fondamentaux les plus précieux, compte pourtant parmi les plus négligés. Le projet du « droit à la ville » a donc une portée plus vaste que les initiatives « ville des droits de l'homme » et englobe des valeurs telles que la production sociale du logement/de l'habitat et le droit à un « développement urbain durable et équitable », le droit aux transports publics et à la mobilité et le droit à l'environnement.

J'estime approximatif et générateur de confusion le commentaire de la Rapporteuse spéciale à l'effet que les initiatives sont « indissociables » du Droit à la ville, un

---

<sup>296</sup> *Ibid*, premier principe (première puce).

<sup>297</sup> *Ibid*, premier principe (seconde puce).

<sup>298</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement, supra* note 63 au para 64.

rapprochement également fait par le second rapport onusien<sup>299</sup>, surtout dans l'optique où elle marque bien la distinction entre la notion et le DIDP, source d'inspiration des initiatives. Il faut dire que les interactions onusiennes avec le Droit à la ville ne sont jamais simples. De récents développements à ce sujet le démontrent bien. En effet, des efforts importants furent déployés en amont d'Habitat III (Quito, 2016) par plusieurs intervenants afin d'intégrer le Droit à la ville dans la déclaration finale de l'événement (le Nouveau Programme pour les villes<sup>300</sup> (New Urban Agenda)). CGLU, par le biais de la CISDP, fut particulièrement active dans le dossier en lançant la Global Platform for the Right to the City<sup>301</sup>, une structure formée d'organisations de la société civile et de gouvernements municipaux, pour la plupart d'Amérique latine, se voulant un lieu d'échange et de revendication en vue d'Habitat III.

Ces efforts furent récompensés, un des dix groupes des politiques (« policy units ») créés en amont de la conférence dans le but d'alimenter la réflexion des États étant intitulé *Droit à la ville et villes pour tous (The Right to the City and Cities for All)*<sup>302</sup>. Le rapport<sup>303</sup> du groupe précise que « [l]e droit à la ville est indissociable de tous les droits civils, politiques,

---

<sup>299</sup> *Rapport du Comité consultatif, supra* note 177 à la p 13 (para 46). Où il est stipulé qu'en sus de la Ville des droits de l'homme, « [d]'autres concepts ont vu le jour, tant en théorie qu'en pratique, qui visent essentiellement le même but » et que « [l]'un d'eux est le «droit à la ville ».

<sup>300</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Nouveau programme pour les villes, 23 décembre 2016, A/RES/71/256\** [Nouveau programme pour les villes].

<sup>301</sup> La plateforme, créée suite à l'International Meeting on the Right to the City (12 au 14 novembre 2014, Sao Paulo), dispose de son site web, en ligne : <<http://www.righttothecityplatform.org.br>>. Un rapport fut publié sous l'égide de la plateforme: Global Platform for the Right to the City, *Moving toward the Implementation of the Right to the City in Latin America and Internationally*, en ligne : <[http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/00%20Reseach\\_moving%20toward%20the%20implementatio%20of%20the%20Right%20to%20the%20City\(2\).pdf](http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/00%20Reseach_moving%20toward%20the%20implementatio%20of%20the%20Right%20to%20the%20City(2).pdf)>.

<sup>302</sup> L'ensemble des groupes des politiques ainsi que les documents qu'ils ont produits sont disponibles, en ligne : <<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/policy>>.

<sup>303</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Document de politique générale sur le droit à la ville et les villes pour tous\* (Groupe des politiques n° 1), 6 juin 2016, A/CONF.226/PC.3/14*.

économiques, sociaux, culturels et environnementaux, comme le prévoient les traités, pactes et conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme »<sup>304</sup>, qu'il « offre un cadre alternatif pour repenser les villes et devrait donc constituer la clef de voûte du Nouveau Programme pour les villes »<sup>305</sup>, qu'il « est défini comme le droit de tous les habitants, présents et futurs, d'occuper, d'utiliser et de créer des villes justes, inclusives et durables, qui soient un bien commun essentiel à la qualité de vie »<sup>306</sup> et « qu'il s'applique à toute métropole, ville, village ou bourg, y compris leur périphérie rurale ou semi-rurale »<sup>307</sup>. Cette définition illustre bien, selon moi, la tension qui réside entre vouloir réconcilier le langage onusien, celui des droits de la personne, à celui du Droit à la ville, dont les fondations lefebvriennes sont la recherche d'altérité.

Quoiqu'il en soit, si l'on retrouve dans ce même rapport un total de 114 itérations de l'expression « droit à la ville », l'expression « villes pour tous », elle, n'y figure que 6 fois au total, démontrant le choix clair des membres du groupe. Or, le Nouveau Programme pour les villes met lui l'emphase première sur... les « villes pour tous », une notion qui, elle, ne fait pas la promotion d'une altérité inconciliable avec le néolibéralisme planétaire, tel qu'il apparaît dans le paragraphe suivant<sup>308</sup>:

Nous partageons la vision de villes pour tous, c'est-à-dire de villes et d'établissements humains qu'utilisent leurs résidents sur un pied d'égalité, les objectifs poursuivis consistant à promouvoir l'intégration et à faire en sorte que tous les habitants, qu'ils appartiennent aux générations actuelles ou futures, puissent, sans discrimination aucune, vivre et créer des villes et

---

<sup>304</sup> *Ibid* au para 3.

<sup>305</sup> *Ibid* au para 2.

<sup>306</sup> *Ibid* au para 10.

<sup>307</sup> *Ibid* au para 85.

<sup>308</sup> *Nouveau programme pour les villes, supra* note 300 au para 9.

des établissements humains équitables, sûrs, salubres, accessibles, d'un coût abordable, résilients et durables, de manière à promouvoir la prospérité et la qualité de la vie pour tous.

Puis, le même paragraphe fait une timide place au Droit à la ville, les États déclarant prendre « note des initiatives qu'ont prises certains gouvernements et certaines administrations locales en vue d'inscrire cette vision, connue sous le nom de « droit à la ville », dans leur législation, leurs déclarations politiques et leurs chartes »<sup>309</sup>. Or, nous apprenons depuis qu'un véritable contentieux eut lieu, plusieurs pays occidentaux s'opposant à l'inclusion de la notion dans la déclaration finale, ce qui expliquerait sa présence réduite<sup>310</sup>. Décidément, le Droit à la ville et ses multiples définitions n'ont pas fini de faire couler de l'encre!

Parmi les initiatives municipales se référant expressément au DIDP et les rapports institutionnels analysés dans la thèse, nombreux sont donc ceux à avoir invoqué et défini le Droit à la ville sous des formes variées; si l'on trouve dans ces récupérations des traces de l'idée originelle de Lefebvre, les droits de la personne y figurent toujours de façon marquée. Mais y a-t-il vraiment un lien entre la notion et les droits de la personne?

---

<sup>309</sup> *Ibid* au para 9.

<sup>310</sup> Emilio Godoy, « North and South Face Off Over “Right to the City” », *Global Issues* (30 juin 2016), en ligne : Global Issues <<http://www.globalissues.org/news/2016/06/30/22288>>; Emilio Godoy, « So how do we implement the ‘right to the city’, anyway? », *Citiscopes* (20 octobre 2016), en ligne : Citiscopes <<http://archive.citiscopes.org/habitatIII/news/2016/10/so-how-do-we-implement-right-city-anyway>>.

### 1.2.1.3 Le droit à la ville, les initiatives municipales se référant expressément au DIDP et la littérature scientifique

Dans la littérature scientifique, les voix sont partagées sur la récupération du Droit à la ville par des gouvernements municipaux ou par des organisations internationales. Mayer<sup>311</sup> critique par exemple l'arrivée d'un tel mouvement municipal se réclamant du Droit à la ville. Selon elle, le fait que les municipalités soient au centre du mouvement (alors que celles et ceux qui luttent pour le Droit à la ville devraient être méfiants, voire opposés à l'État), qu'il vise tous les droits pour tous les citoyens (alors que selon elle, seuls les plus démunis devraient en être titulaires) et surtout, qu'il ne vise pas à changer le système fondamentalement, devrait inquiéter. Somme toute, elle dénonce ainsi une tentative de légaliser ce qui est avant tout un idéal moral et révolutionnaire.

Lopes de Souza va dans le même sens en écrivant que « [c]ertainly, nobody has to agree with Lefebvre [...] But then they should at least be honest enough to leave Lefebvre alone, instead of using his words and even his name to decorate a reformist discourse and to legitimate a reformist, status-quo-conforming approach to our problems »<sup>312</sup>. Selon moi Lopes de Souza met le doigt sur un problème important : le choix des mots compte. Kuymulu<sup>313</sup> critique lui la récupération par les instances onusiennes du Droit à la ville leur reprochant d'en détourner le sens et même de réécrire l'histoire en accordant aux Nations Unies et à son régime des droits de la personne une parenté qu'elle n'a pas, un point de vue

---

<sup>311</sup> Margit Mayer, « The “Right to the City” in the context of shifting mottos of urban social movements » (2009) 13:2-3 City 362. Meagher partage le point de vue de Mayer, voir Sharon Meagher, « Critical thinking about the Right to the City: Mapping garbage routes » (2010) 14:4 City 427.

<sup>312</sup> Marcelo Lopes de Souza, « Which Right to Which City? » (2010) 2:1 Interface 315 à la p 319.

<sup>313</sup> BariŞ Kuymulu, *supra* note 279.

qui apparaît toutefois assez radical et qui ne prend pas en compte la construction dynamique du droit.

Mais attention, d'autres grands penseurs contemporains du Droit à la ville ne semblent pas évacuer tout apport juridique à la notion. Purcell, rappelons-le, voyait une vertu aux définitions multiples du Droit à la ville, tant que leur provenance demeure claire<sup>314</sup>. Marcuse estime lui que la lutte pour le Droit à la ville peut passer par une revendication de droits de la personne existants, et ce, dans le système juridique actuel, lorsqu'il écrit que<sup>315</sup> :

'Right' is not meant as a legal claim enforceable through a judicial process today (although that may be part of the claim as a step in the direction of realizing the Right to the City). Rather, it is multiple rights that are incorporated here: not just one, not just a right to public space, or a right to information and transparency in government, or a right to access the center, or a right to this service or that, but the right to a totality, a complexity, in which each of the parts is part of a single whole to which the right is demanded. [...] The right is made a right not only in a legal sense but also in a moral sense, a claim not only to a right as to justice within the existing legal system but a right on higher moral plane that claims a better system in which the demands can be fully and entirely met. (les soulignés sont miens)

Une autre figure importante de la littérature sur le Droit à la ville, Mitchell, est lui aussi moins critique et anxieux face aux différentes définitions et utilisations faites de la notion et l'on peut déceler dans ses propos une sensibilité face aux droits de la personne; il écrit « the value of the right to the city is precisely its capaciousness [...] This capaciousness is valuable because it allows for solidarity across political struggles while at the same time

---

<sup>314</sup> Purcell, « Possible worlds », *supra* note 281 à la p 141-142.

<sup>315</sup> Peter Marcuse, « From critical urban theory to the right to the city » (2009) 13:2-3 City 185 aux pp 192-193.

focusing attention on the most basic conditions of survivability, the possibility to inhabit, to live »<sup>316</sup>.

Quant à la littérature analysée à la section 1.1.3 de la thèse, elle invoque finalement assez timidement le Droit à la ville, mettant plus l'emphase sur la Ville des droits de l'homme comme cela a déjà été souligné depuis le début de la thèse. Oomen<sup>317</sup> estime tout de même que le Droit à la ville fait partie de la genèse des initiatives municipales se référant expressément au DIDP, mais reconnaît aussi leur trajectoire distincte, estimant que ces dernières ont « a somewhat different genealogy and can best be understood by examining the way in which the actual *realisation* of human rights, as a next phase after their *codification*, became a focal point for the United Nations in the 1990s » (italiques dans le texte)<sup>318</sup>.

Garcia Chueca est sans doute celle qui a le plus étudié le lien entre ces initiatives municipales se référant expressément au DIDP (qu'elle qualifie de mouvement « human rights in the city ») et le mouvement pour le Droit à la ville. Pour ce second mouvement, elle fait essentiellement référence à d'autres textes, adoptés en Amérique latine après la fin des dictatures, par des gouvernements municipaux<sup>319</sup> et nationaux<sup>320</sup> ou par la société

---

<sup>316</sup> Don Mitchell et Nik Heynen, « The Geography of Survival and the Right to the City: Speculations on Surveillance, Legal Innovation, and the Criminalization of Intervention » (2009) 30:6 Urban geography 611 à la p 616.

<sup>317</sup> Oomen, *supra* note 283 aux pp 5-6.

<sup>318</sup> *Ibid* à la p 6.

<sup>319</sup> C'est le cas de la Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad (Mexico City charter for the right to the city) (2010). À ce sujet voir Rodríguez, *supra* note 78.

<sup>320</sup> C'est le cas de lois adoptées en Colombie, au Brésil et en Équateur. À ce sujet voir Cities Alliance, *An overview of national urban laws in Latin America and the Caribbean: case studies from Brazil, Colombia and*

civile<sup>321</sup> qui eux, font du Droit à la ville un élément central de leur démarche; ces textes mettent en effet au premier plan la promotion et la défense d'une autre conception de la ville, davantage communautaire et moins capitaliste. Il est toutefois intéressant de noter la définition qu'en fait Chueca, celle-ci estimant que pour ce second mouvement, le Droit à la ville consiste en « a complex right containing two dimensions: first, the acknowledgement of classic human rights (civil, political, economic, social and cultural) conceived as strongly interdependent and indivisible; and second, a claim for the social function of the city and its democratic management »<sup>322</sup>. Grigolo, qui s'est aussi intéressé à la question de façon large, écrit que « human rights appear distinct from the right to the city »<sup>323</sup>, mais ajoute « at the same time, they also present certain 'affinities' that justify their association in theories and practices about rights and cities »<sup>324</sup>.

Outre les auteurs qui rejettent toute définition ou récupération du Droit à la ville jugée trop éloignée de l'idéal lefebvrien en n'étant pas révolutionnaires, nombreux sont donc ceux qui au contraire, reconnaissent un rôle aux droits de la personne (et par extension aux initiatives municipales se référant au DIDP) dans la réalisation du Droit à la ville.

---

Ecuador, 2017, en ligne : [http://citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20\(4\).pdf](http://citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20(4).pdf).

<sup>321</sup> C'est le cas de la *Charte mondiale du droit à la ville*, élaborée dans le cadre de grandes rencontres mondiales de la société civile, notamment le Forum Social des Amériques de Quito en juillet 2004 et le Forum Social Mondial de Porto Alegre en janvier 2005, mais qui n'a été adoptée par aucune communauté ou autorité. A cet égard, consulter généralement Henrique Ortiz, « Towards a World charter for the Right to the City » dans Bernard Jouve, dir, *Urban Policies and the Right to the City: The UN-HABITAT and UNESCO Joint Project*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2009, 93.

<sup>322</sup> García Chueca, *supra* note 71 aux pp 119-120.

<sup>323</sup> Grigolo, *The Human Rights City*, *supra* note 49 à la p 3.

<sup>324</sup> *Ibid.*

Quoiqu'il en soit, si la notion demeure un point de repère important, elle n'a pas été élaborée pour analyser la rencontre entre municipalités et droits de la personne ou même sa face la plus visible, les initiatives municipales se référant expressément au DIDP. La prochaine section nous permettra de faire un constat similaire par rapport à la notion de Ville(s) des droits de l'homme.

### **1.2.2 L'émergence durable de la Ville des droits de l'homme**

La notion de Ville(s) des droits de l'homme a connu une trajectoire semblable à celle du Droit à la ville. La section qui s'amorce ici est en ce sens organisée de la même façon que la précédente, avec pour point de départ la notion originale proposée par la société civile (1.2.2.1), puis la récupération qui en fut faite par des municipalités et organisations internationales (1.2.2.2) avant de se pencher sur la littérature scientifique qui s'y réfère (1.2.2.3).

#### **1.2.2.1 L'élaboration d'une forme d'empowerment citoyen par la société civile**

C'est une ONG fondée en 1989, la People's Movement for Human Rights Learning (PDHRE)<sup>325</sup>, basée à New York, qui est derrière le mouvement originel des « Human Rights Cities ». Facilitatrice, l'organisation propose une méthodologie<sup>326</sup> pour devenir

---

<sup>325</sup> L'organisation dispose d'un site web qui inclut plusieurs informations sur le concept de Ville(s) des droits de l'homme, mais qui n'aurait pas été mis à jour depuis 2011. Voir People's Movement for Human Rights Learning, « People's Movement for Human Rights Learning », en ligne : <<http://www.pdhre.org/>>.

<sup>326</sup> Une méthodologie en cinq étapes : 1) Establish a Steering Committee, 2) Draft a plan of action, 3) Implement learning activities and other action, 4) Evaluate the work of the Human Rights City et 5) Publicize and expand the effort. Stephen P Marks et Kathleen A Modrowski, *Human rights cities: civic engagement for societal development*, Houston, Sextant Publishing, 2008 aux pp 47-50.

Ville(s) des droits de l'homme et a produit un ouvrage<sup>327</sup> relatant les expériences de quelques communautés dans le monde qui se sont ainsi autodéclarées. Les auteurs de l'ouvrage, Marks et Modrowski, définissent de telles villes comme étant « community-based initiatives, locally conceived and directed by local groups around the world, which combine participation, empowerment and social change with international solidarity based on agreed principles of human rights education and sustainable development »<sup>328</sup>. L'éducation aux droits de la personne joue un rôle fondamental dans la démarche, les deux auteurs affirmant que « for international human rights norms and standards to be effective, citizens of all countries need to learn and understand human rights as a framework for sustainable development of their communities »<sup>329</sup>.

La fondatrice de l'organisation, Shulamith Koenig, présente pour sa part les choses ainsi:

The Human Rights Cities initiative involves the formation of local communities-of-learning. These are municipal spaces where citizens learn about human rights as relevant to their daily lives and concerns. They embark on highly motivated voyages, led by local groups and organizations concerned with economic and social justice, and plan, reconstruct and advance their goals step-by-step, guided by the wisdom, norms and standards of the holistic human rights framework<sup>330</sup>.

[...]

Imagine living in a society where all citizens have made a pledge to overcome fear and impoverishment, to build a society that provides human security, access to food, clean water, housing, education, healthcare and work at livable wages, and to share available resources with all citizens—not as a gift, but as a realization of human rights. That is what Human

---

<sup>327</sup> Marks et Modrowski, *supra* note 326.

<sup>328</sup> *Ibid* aux pp 39-40.

<sup>329</sup> *Ibid* à la p 46.

<sup>330</sup> *Ibid* à la p 10.

Rights Cities do by providing an energetic space that demonstrates that living in such a society is possible<sup>331</sup>!

[...]

But let us face it, most people around the world do not know of the existence of international human rights, even though they were proclaimed by the United Nations in 1948, “for all peoples and all nations.” People know traffic regulations that enable us to move safely towards our chosen destinations as socially responsible and free human beings, but they do not know the rules of human rights that allow us to lead lives in society as socially responsible and free human beings<sup>332</sup>.

En d’autres mots des citoyens, qui, une communauté à la fois, prennent leur destinée en main grâce aux droits de la personne. Il s’agit là d’une définition largement différente de celle qui identifie plutôt les gouvernements municipaux qui ont adopté des initiatives se référant expressément au DIDP.

L’année 1997 est la première année où une communauté, Rosario en Argentine<sup>333</sup>, se déclara Ville des droits de l’homme. Sur la vingtaine<sup>334</sup> de telles Ville(s) des droits de l’homme qui existeraient dans le monde, certaines ont toutefois l’appui du gouvernement municipal, comme Rosario, et d’autres pas. Marks et Modrowski distinguent d’ailleurs les deux éventualités, écrivant sur la première que « [w]here a vibrant civil society and responsive local government exist, human rights communities complement and reinforce their efforts to tackle poverty and social ills »<sup>335</sup> et que « [t]he added value of the Human Rights Cities Program in such a context is to channel those efforts around national and

---

<sup>331</sup> *Ibid* à la p 11.

<sup>332</sup> *Ibid* à la p 13.

<sup>333</sup> Sur l’expérience, voir généralement *ibid* aux pp 107-122.

<sup>334</sup> Il n’existe à notre connaissance aucune liste officielle des communautés s’étant désignées ainsi. L’ouvrage précité fait toutefois une bonne recension de plusieurs de ces dernières.

<sup>335</sup> Marks et Modrowski, *supra* note 326 à la p 18.

international commitment to human rights »<sup>336</sup>. Sur le second cas, ils écrivent « [w]here local government is ineffective, corrupt, or non-existent and few opportunities are available to mobilize beyond the family and clan, a human rights cities initiative is a vehicle for raising awareness and transforming that awareness into action for social change »<sup>337</sup>. Bref, dans un cas comme dans l'autre, les habitants, dans ce cas-ci clairement identifiés comme étant titulaires de droits de la personne, sont à l'avant-plan et non pas les municipalités, ce qui n'est pas sans rappeler le Droit à la ville lefebvrien.

Buerger a par exemple étudié le cas des communautés de Nima et de Maamobi, au sein d'Accra au Ghana, autodéclarées Villes des droits de l'homme ; une organisation locale, le Legal Resources Centre, est à la base de la démarche et fut en contact avec PDHRE<sup>338</sup>, mais l'appui des autorités municipales ne fut pas reçu. Buerger écrit à ce sujet que<sup>339</sup> :

The Nima–Maamobi human rights city did not come to fruition through formal government recognition. In contrast to human rights cities such as Rosario and Graz, there was no formal agreement declaring Nima and Maamobi a human rights city. To say that the city was 'established' in 2001 recognises the fact that this was the year in which community leaders (such as chiefs, opinion leaders, and assembly members) officially took on the challenge of meeting the human rights goals that had been developed during the previous planning phase. These goals were enshrined in several documents, including Organisational Strategic Plans developed by various community-based organisations. It is important to note, however, that the commitment to the human rights city as well as its strategic goals was moral, rather than legal, in nature.

---

<sup>336</sup> *Ibid.*

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> Buerger, *supra* note 222. Quelques pages sont aussi consacrées à ces deux communautés dans l'ouvrage de PHDRE. Voir Marks et Modrowski, *supra* note 326 aux pp 56-60.

<sup>339</sup> Buerger, *supra* note 222 à la p 142.

Malgré le manque de ressources financières lié au fait que la municipalité ne fait pas partie de l'initiative, les organisations de la société civile qui gravitent autour du Legal Resources Centre ont eu du succès à mobiliser les droits de la personne dans diverses demandes<sup>340</sup>. Mais si l'on peut aisément percevoir la valeur ajoutée d'utiliser les droits de la personne dans le cadre de revendications, qu'en est-il de la valeur ajoutée de le faire sous l'appellation Ville des droits de l'homme? À ce sujet, Buerger estime que « the designation has allowed for a normative continuity in the community that has persisted over time, and activists have continued to draw from this philosophical foundation when mobilising the community around various campaigns »<sup>341</sup>. En d'autres mots, des droits de la personne ramenés à l'échelle locale de façon durable.

Si le cas analysé par Buerger a un lien avec PDHRE et la méthodologie qu'elle propose, ce n'est pas toujours le cas<sup>342</sup>, ouvrant ainsi la porte à des adoptions trop rapides et présomptueuses de l'étiquette par des municipalités. L'expérience de Eugene en Oregon, où la municipalité a contribué au projet de Ville des droits de l'homme sans l'apport de PDHRE, est tout de même rassurante à cet égard; dans une contribution intitulée *In a state*

---

<sup>340</sup> L'anthropologue mentionne à cet égard que :

Over the course of the thirteen years that the human rights city has been in place, these community-based organisations have used a human rights-based approach to advocate for, and successfully achieve, enforcement of a law guaranteeing an exemption of health care user fees on the grounds of poverty, improved community-police relations, and even for municipal street lights within the community to be turned back on after months of abeyance. Community-based organisations have also used the human rights approach to lobby for the construction of a concrete drain to replace an existing, and continually deteriorating, drainage ditch that runs for over a mile within the community, a campaign that has been on-going for over eight years.

Voir *Ibid* à la p 144.

<sup>341</sup> *Ibid*.

<sup>342</sup> Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities », *supra* note 194 à la p 716; Neubeck, *supra* note 202 aux pp 240-241.

*of becoming a human rights city: The case of Eugene, Oregon*, Neubeck explique qu'« [u]nlike self-designated human rights cities in the United States, Eugene has been treating this title as aspirational »<sup>343</sup> et que « [l]ocal advocates see Eugene as having a long way to go to be a city in which attention to human rights guides institutional operations and people's everyday relationships »<sup>344</sup>. Une approche humble, mesurée et réaliste, dans l'optique où la mise en oeuvre et le respect des droits de la personne sont sans cesse perfectibles, et ce, peu importe l'échelle.

La notion de Ville(s) des droits de l'homme, promue à la base par une organisation de la société civile, avait donc quelque chose de franchement rafraichissant et de porteur à proposer; des êtres humains qui prennent connaissance de leurs droits et les revendiquent à l'échelle locale plutôt que nationale, avec ou sans le soutien du gouvernement municipal.

### **1.2.2.2 Les récupérations de la Ville des droits de l'homme**

Comme ce fut le cas pour le Droit à la ville, la notion de Ville(s) des droits de l'homme fut elle aussi reprise par des gouvernements municipaux et par des instances onusiennes. La notion se trouve même désormais au centre des conférences annuelles intitulées *World Human Rights Cities Forum*, tenues à Gwangju en Corée du Sud depuis 2011, tel que déjà vu dans la sous-section 1.1.1.3 de la thèse.

---

<sup>343</sup> Neubeck, *supra* note 202 à la p 238.

<sup>344</sup> *Ibid.*

Dans le cadre du forum, les *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City* furent adoptés et viennent définir la notion. Ces principes prévoient qu'une telle ville est une « urban community that applies the human rights-based approach to urban governance »<sup>345</sup>, puis « an open and participatory process where all actors are engaged in the decision-making and implementation process to improve quality of life in the urban context »<sup>346</sup> et « a framework to cultivate an inclusive and equitable city based on human rights standards »<sup>347</sup>. Si les principes rappellent encore par la suite l'importance que plusieurs acteurs participent à la mise en oeuvre et au respect des droits de la personne, l'emphase la plus concrète est tout de même clairement mise sur l'acteur municipal. Par exemple, ils énoncent qu'une Ville des droits de l'homme « recognizes the importance of integrating human rights into municipal policies »<sup>348</sup>, qu'elle « establishes effective accountability mechanisms ensuring rights to public information, communication, participation and decision in all stages of municipal governance including planning, policy-formulation, budgeting, implementation, monitoring and evaluation »<sup>349</sup> et qu'elle « recognizes the importance of collective high-level political leadership by the mayor and municipal councilors and their commitment to human rights values and vision of human rights city »<sup>350</sup>. En d'autres mots, la récupération de Gwangju transforme la notion originelle, centrée sur la communauté et ses habitants, en notion qui met désormais le gouvernement municipal à l'avant-scène et qui fait de sa participation une condition de base. Il faut toutefois souligner que les principes n'ont pas à être ratifiés par les municipalités ou ne

---

<sup>345</sup> *Gwangju Principles*, supra note 108 à l'art 3.

<sup>346</sup> *Ibid*, art 4.

<sup>347</sup> *Ibid*, art 5.

<sup>348</sup> *Ibid*, au premier volet du septième principe.

<sup>349</sup> *Ibid*, au deuxième volet du quatrième principe.

<sup>350</sup> *Ibid*, au premier volet du sixième principe.

requièrent pas de ces dernières une autodéclaration à titre de Ville(s) des droits de la personne.

Récemment, les Nations Unies ont aussi repris le concept dans les trois rapports analysés dans la sous-section 1.1.2.3 de la thèse, où elles remettent elles aussi les gouvernements municipaux au centre de la notion. C'est le cas du premier rapport onusien portant sur le droit au logement, qui définit la Ville des droits de l'homme comme étant « une initiative majeure impliquant des maires, des responsables urbains, des organisations non gouvernementales de défense des citoyens et des droits de l'homme, ainsi que des experts et des organisations locales, de villes du monde entier »<sup>351</sup>. À titre de référence sur la question, le rapport cite toutefois des chartes municipales des droits de la personne<sup>352</sup>, donc adoptées par des municipalités, ainsi que la définition de Gwangju ci-haut mentionnée<sup>353</sup>, sans toutefois ne jamais faire mention des travaux de PDHRE.

Le second rapport onusien, celui du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, fait lui aussi la part belle au concept; il le définit comme étant « une des initiatives prises au niveau mondial afin de donner une dimension locale aux droits de l'homme »<sup>354</sup> et qui « reconnaît que les villes sont des acteurs clés de la promotion et de la protection des droits de l'homme et renvoie en général à une ville dont les pouvoirs publics et la population sont moralement et légalement régis par les principes relatifs aux droits de

---

<sup>351</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement, supra* note 63 au para 59.

<sup>352</sup> *Ibid* à la note 58.

<sup>353</sup> *Ibid* au para 59.

<sup>354</sup> *Rapport du Comité consultatif, supra* note 177 au para 42.

l'homme »<sup>355</sup>, une définition plus près de la notion originelle. Si l'association faite par le rapport entre le concept et PDHRE<sup>356</sup> et le mouvement de Gwangju<sup>357</sup> est juste, citer Montréal comme étant l'une des villes du monde à s'être déclarée officiellement « Ville des droits de l'homme »<sup>358</sup> ne l'est toutefois pas.

Enfin, dans le troisième rapport onusien, la Haute-commissaire « prend [...] note »<sup>359</sup> de la notion, estimant qu' « il s'agit, dans les grandes lignes, de villes du monde entier qui s'appuient sur les droits de l'homme pour orienter la gestion des affaires publiques »<sup>360</sup>. Ici donc aussi une emphase unique sur le gouvernement municipal.

La notion d'empowerment citoyen par les droits de la personne élaborée et promue par PDHRE a donc, au fil des récupérations, pris une forme plus gouvernementale, voire municipale. Si cela est apparent dans le document fondateur des World Human Rights Cities Forum puis dans les travaux onusiens, nous verrons dans la sous-section qui suit que la littérature scientifique a également majoritairement pris ce virage.

### 1.2.2.3 L'approche académique

La première apparition de la notion de Ville(s) des droits de l'homme, pour décrire ou

---

<sup>355</sup> *Ibid* à la p 13.

<sup>356</sup> *Ibid* au para 42.

<sup>357</sup> *Ibid* aux paras 42-44.

<sup>358</sup> *Ibid* aux pp 13-14 (para 45 et note 18). Le rapport y énonce que « [p]lusieurs villes dans le monde entier se sont officiellement déclarées « villes des droits de l'homme » et liste Montréal comme étant l'une d'entre elles. Rappelons que le rapport affirme aussi erronément, au para 46, que la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* institutionnalise le Droit à la ville.

<sup>359</sup> *Rapport de la Haute-Commissaire, supra* note 109 à la p 2.

<sup>360</sup> *Ibid*.

analyser autre chose que la notion originelle de PHDRE, axée sur l'empowerment citoyen, semble dater de 2010, année où Grigolo, sociologue, décrivit la ville de Barcelone comme « one of these human rights cities » en raison de son Oficina per la No Discriminació<sup>361</sup>. S'il ne définit pas alors sa vision ou sa lecture de la Ville(s) des droits de l'homme, il l'invoque après avoir discuté du fait que des municipalités adoptaient des initiatives se référant expressément aux droits de la personne.

Puis, en 2014, la notion se vit réserver une entrée (intitulée « Human Rights Cities ») dans le SAGE Handbook of Human Rights<sup>362</sup>. Dans une définition précédemment citée dans la thèse, Oomen et Baumgärtel y définissent la notion comme étant « an urban entity or local government that explicitly bases its policies, or some of them, on human rights as laid down in international treaties, thus distinguishing itself from other local authorities »<sup>363</sup>. Dans un article publié la même année, Oomen explicite davantage la notion, cette fois-ci avec Van den Berg, dans des termes semblables expliquant que « [t]his analytical concept seeks to single out those local authorities that explicitly base their policies, or some of them, on international human rights »<sup>364</sup>. Ces propositions ont le mérite d'être claires, mais il faut reconnaître leur dimension restrictive et très différente de la notion originelle de PDHRE.

Depuis, ces propositions ont été reprises par la littérature scientifique comme il a déjà été

---

<sup>361</sup> Grigolo, « The Barcelona OND », *supra* note 73 à la p 896.

<sup>362</sup> Oomen et Baumgärtel, « Human Rights Cities », *supra* note 194.

<sup>363</sup> *Ibid.*

<sup>364</sup> Oomen et Van den Berg, *supra* note 211 à la p 161.

l'occasion d'en discuter dans la section 1.1.3 de la thèse. Mais il faut aussi noter que Grigolo, le premier à avoir évoqué la notion en 2010, alors sans la définir, l'a fait récemment. Définissant simplement une telle ville comme « a city which is organised around norms and principles of human rights »<sup>365</sup>, il la compare à celle d'Oomen en ces termes<sup>366</sup> :

it is not centred in the local government but the city and it does not tie the notion of human rights to 'international human rights' or 'human rights as laid down in international treaties'. On the one hand, my definition acknowledges the possibility that a human rights city might be pursued outside the local government, and without the intervention of the local government, or with a more external support. On the other, I keep open the possibility that the actors involved in the human rights city may define and articulate human rights in ways that differ from international norms and principles. Exploring the human rights city as practice, then, requires that we look into the different processes whereby social actors collaborate and compete to define human rights and their meaning and act towards establishing these human rights as guiding and regulatory principles of urban life and space. (Références omises)

Grigolo étend ainsi la notion sur le plan de la conception de la ville (gouvernement vs territoire) et des droits de la personne (pas uniquement internationaux, voire même juridiques). Il propose ainsi une définition plus large et plus proche de celle promue à la base par PDHRE, qui va plus loin que la désignation des municipalités ayant adopté une initiative se référant expressément au DIDP.

Le recadrage municipal opéré par la littérature scientifique à l'exception de Grigolo est analogue à celui opéré par des gouvernements municipaux et par les Nations Unies. Mais qu'il s'agisse de la définition originelle ou des versions plus récentes, toutes ont en partage

---

<sup>365</sup> Grigolo, « Towards a sociology », *supra* note 223 à la p 277.

<sup>366</sup> *Ibid.* Voir aussi dans le même sens Grigolo, *The Human Rights City*, *supra* note 49 aux pp 5-6.

l'utilisation expresse ou sinon assumée des droits de la personne, par les titulaires de droits ou par les municipalités.

Il n'en demeure pas moins que la notion n'a pas été élaborée pour analyser la plus large rencontre entre municipalités et droits de la personne, notamment le cas de la grande majorité des municipalités qui ne se réfèrent pas expressément aux droits de la personne dans le cadre de l'exercice de leurs compétences au quotidien ou dans celui de l'adoption d'initiatives. La prochaine section introduira l'approche tétralogique qu'est le Droit(s) à/et/de/dans la ville, élaborée précisément pour situer, organiser et comprendre toutes les facettes de cette rencontre.

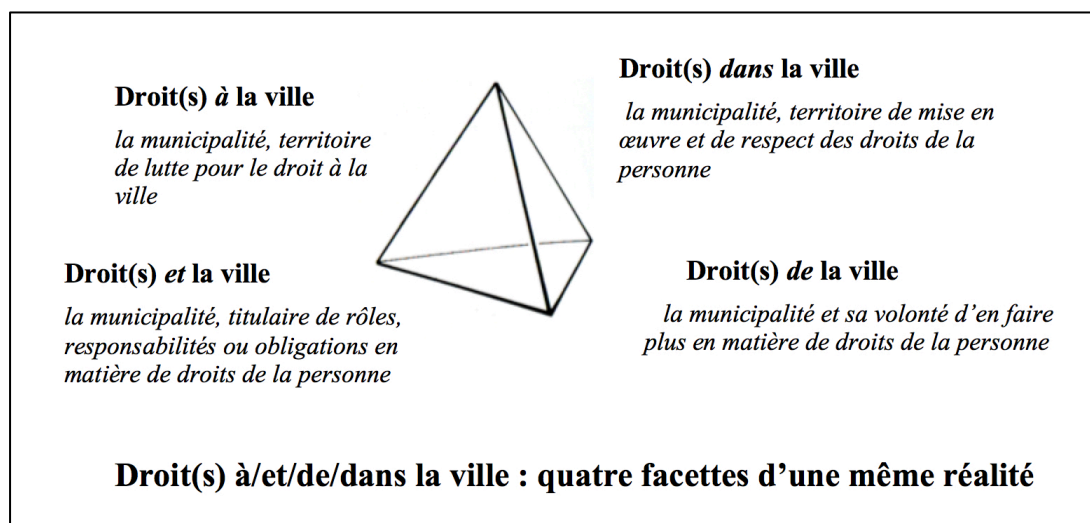
### **1.2.3. Les clarifications apportées par la tétralogie Droit(s) à/et/dans/de la ville**

Dans les deux sections qui ont précédé, les notions de Droit à la ville et de Ville(s) des droits de l'homme, fréquemment associées aux initiatives municipales se référant au DIDP, ont été explorées. Dans la section qui s'amorce ici, c'est une notion plus holistique, la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville, élaborée pour analyser la rencontre plus large entre municipalités et droits de la personne, qui sera introduite. Il s'agira dans cette section de situer cette nouvelle notion en précisant les caractéristiques, le rôle et les limites (1.2.3.1), avant d'explorer chacune de ses composantes (1.2.3.2) puis de faire ressortir les interrelations entre ces dernières (1.2.3.3).

### 1.2.3.1 Les caractéristiques, le rôle et les limites de la tétralogie

La tétralogie Droit(s)<sup>367</sup> à/et/de/dans la ville consiste en une typologie qui se décline en quatre parties ou composantes distinctes, bien que complémentaires et symbiotiques. Elle est utile pour situer, organiser et comprendre la rencontre entre municipalités et droits de la personne. Intitulées Droit(s) *à* la ville, Droit(s) *et* la ville, Droit(s) *de* la ville et Droit(s) *dans* la ville<sup>368</sup>, ses quatre composantes représentent les différentes facettes d'une même réalité, soit celle de la rencontre entre municipalités, territoires autant que gouvernements, et droits

de la  
personne,  
internatio  
naux  
autant  
que  
domestiq



ues, telles que la représentation graphique proposée ci-contre et le tétraèdre qu'on y retrouve l'illustrent.

Le Droit(s) *à* la ville et le Droit(s) *dans* la ville réfèrent ainsi à la municipalité en tant que territoire et non en tant que gouvernement (municipal). Un lien logique les unit; la

<sup>367</sup> Le singulier (Droit) et le pluriel (Droits) sont employés pour marquer le fait que la tétralogie est holistique, mais également parce qu'elle s'attarde à la fois aux droits de la personne en entier et à chacun d'entre eux individuellement.

<sup>368</sup> En anglais, Right(s) to/and/of/in the city se déclinerait en Right(s) *to* the city, Right(s) *and* the city, Right(s) *of* the city et Right(s) *in* the city.

revendication du Droit à la ville pouvant passer en partie par la mise en œuvre et le respect des Droit(s) *dans* la ville, une réalité qui implique plusieurs acteurs en sus de la municipalité. En revanche, le Droit(s) *et* la ville et le Droit(s) *de* la ville réfèrent quant à eux à la municipalité en tant que gouvernement (municipal); ici aussi un lien logique les unit, le Droit(s) *et* la ville s'attarde aux rôles, responsabilités ou obligations des municipalités en matière de droits de la personne, qu'elles peuvent choisir d'exercer activement, une réalité prise en compte par le Droit(s) *de* la ville.

La tétralogie vient en appui aux notions de Droit à la ville et de Ville(s) des droits de l'homme. Comme démontré à la section 1.2.1 de la thèse, plusieurs définitions du Droit à la ville font de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne dans la ville une de ses composantes. Plusieurs auteurs reconnaissent aussi que ces mêmes droits peuvent être mobilisés dans la lutte pour le Droit à la ville. Mais l'opérationnalisation concrète de cet idéal n'est pas abordée par la notion, un aspect où la tétralogie s'avèrera éclairante. Quant à la notion de Ville(s) des droits de l'homme, abordée à la section 1.2.2 de la thèse, ici aussi les définitions sont nombreuses quoiqu'elles ont ultimement toutes en commun une référence expresse aux droits de la personne. Mais qu'en est-il lorsqu'une telle référence n'existe pas, que ce soit dans l'exercice quotidien des compétences municipales ou dans l'adoption d'initiatives, ce qui constitue aujourd'hui la norme plutôt que l'exception? Ici aussi, la tétralogie s'avèrera éclairante.

La tétralogie aide ainsi à aller au-delà des débats de définitions, mais aussi au-delà de vieux réflexes hérités du stato-centrisme, pour prendre toute la mesure de la rencontre entre

municipalités et droits de la personne en y réfléchissant concrètement et différemment, et ce, en procédant en quatre temps.

La tétralogie a bien entendu ses limites. Il faut par exemple reconnaître que celle-ci est une notion parmi d'autres, gravitant autour de la thématique des municipalités et des droits de la personne : Droit à la ville et Ville(s) des droits de l'homme certes, mais aussi « United Cities for Rights », « city of rights », « Villes pour tous », « human rights in the city » pour ne reprendre que des exemples cités depuis le début de la thèse. Une notion parmi d'autres certes, mais qui grâce à sa forme typologique, cherche précisément à amoindrir la confusion actuelle et à clarifier les différentes facettes de la rencontre entre municipalités et droits de la personne.

Il ne s'agit pas non plus de la première typologie dans le domaine et sans doute pas de la dernière. Par exemple aux États-Unis, en matière d'initiatives municipales se référant expressément au DIDP, Davis<sup>369</sup> fit la distinction entre normes d'incorporation et normes d'association, alors que Wexler<sup>370</sup> proposa quatre niveaux d'effets pour ces initiatives, allant de celles qui sont symboliques à celles qui créent des droits pour les habitants. Plus globalement, Blank proposa que les municipalités étaient devenues des actrices importantes du DIP à travers quatre modalités<sup>371</sup>. La tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville se distingue toutefois de toutes ces typologies en élargissant la réflexion à la rencontre de la

---

<sup>369</sup> Davis, « Upstairs, Downstairs », *supra* note 197. Avec des effets à l'intérieur ou à l'extérieur de la juridiction régulatrice; la *San Francisco CEDAW Ordinance* entre selon Davis dans les deux catégories, ayant un effet local, mais envoyant aussi un message au gouvernement fédéral et à la communauté internationale.

<sup>370</sup> Wexler, « Promise and limits » *supra* note 207 aux pp 618-621.

<sup>371</sup> Voir *supra* page 61.

municipalité, territoire comme gouvernement, et des droits de la personne, internationaux comme domestiques.

Aussi, il est important de préciser que la tétralogie ne cherche pas à donner un sens juridique au Droit à la ville, à le définir ou encore à recommander aux États sa reconnaissance comme nouveau droit de la personne<sup>372</sup>. S'il s'agit peut-être là d'une limite, elle est le fruit d'un choix réfléchi. La notion existe déjà et se voit maintenant être interprétée de multiples façons. Pourquoi devoir en ajouter une nouvelle? Ou encore pourquoi faudrait-il vouloir la définir juridiquement? Serait-il même possible de le faire? Sensible à l'effet qu'une tension et que de la confusion existent par rapport à son utilisation, un des apports de la tétralogie réside précisément dans sa non-interférence à cet égard; c'est plutôt par les clarifications qu'elle apporte sur les droits de la personne qu'elle fait œuvre utile, notamment pour ceux qui chercheraient à se servir de ces droits dans leur lutte pour le Droit à la ville.

Finalement, quelques précisions sont nécessaires quant au choix du terme « ville » dans la tétralogie, terme juridique peu précis, mais amplement utilisé de façon interchangeable avec d'autres termes comme « municipalité » ou « autorité locale » par la littérature émergente portant sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, recensée dans la section 1.1.3 de la thèse. Or tant ces initiatives que la rencontre plus large

---

<sup>372</sup> La tiédeur des États à ce sujet fut exprimée lors d'Habitat III comme cela a d'ailleurs été exposé aux pp 86 à 88. Aussi, un rapport conjoint UNESCO-UN-Habitat, datant de 2009 rapportait que le Droit à la ville n'avait pas d'existence légale (p 16) et qu'aucune des deux organisations n'avait l'intention de promouvoir l'adoption d'un nouvel instrument juridique en ce sens (p 3). Voir UNESCO-UN-Habitat (MOST Programme), *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities and Citizenship*, SHS/SRP/URB/2008/PI/H/3 REV, 2009.

entre municipalités et droits de la personne ne doivent pas nécessairement être urbaines. Comme démontré dans la section 1.1.1 de la thèse, des municipalités de toutes tailles, urbaines et rurales, adoptent des initiatives en matière de droits de la personne. À l'inverse, comme cela a été relevé dans la section 1.1.2 de la thèse, les institutions régionales et internationales s'étant intéressées aux municipalités en matière de droits de la personne ont statué à l'effet que l'ensemble de ces dernières, peu importe leur taille, ont un important rôle à jouer en la matière. Bien entendu, il faut reconnaître que l'urbanisation<sup>373</sup> fait en sorte qu'une majorité d'êtres humains, tous titulaires de droits de la personne, sont désormais urbains. En ce sens, l'emploi du terme « ville » dans la tétralogie apparaît raisonnable et permet de l'inscrire plus facilement dans la littérature émergente analysée, mais aussi auprès de notions comme le Droit à la ville et la Ville des droits de l'homme. Ce même choix du terme « ville » avait aussi été fait par Blank, juriste, pour le titre de son importante contribution de 2006 intitulée *The City and the World*<sup>374</sup>; il employait ensuite les termes « localities » et « local governments » dans le texte.

La tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville est donc une typologie nouvelle, dont les quatre composantes représentent les quatre facettes de la rencontre entre municipalités, à la fois territoires et gouvernements, et droits de la personne, internationaux comme domestiques.

Clarificatrice et holistique par sa forme typologique, elle aide selon moi à sortir des débats

---

<sup>373</sup> C'est vrai, on l'a dit, écrit et répété sur plusieurs tribunes dans les dernières années, c'est désormais une majorité d'humains qui vit en contexte urbain. Et ce sera bientôt encore nettement plus. Dans 30 ans, en 2049, l'urbanisation planétaire chiffrée en 2019 à 55,7%, devrait atteindre 68%. L'Afrique, alors majoritairement urbaine depuis 15 ans, le sera avec 58,4%, alors que l'Amérique du Nord demeurera le continent le plus urbanisé avec 88,8% (le Canada atteignant 87,1%). Les statistiques de cette note proviennent toutes de l'interrogation d'une base de données des Nations Unies. Voir United Nations, DESA/Population Division, « World Urbanization Prospects 2018 », en ligne : <<https://esa.un.org/unpd/wup/>>.

<sup>374</sup> Blank, « World », *supra* note 196.

entourant l'interprétation de notions et étiquettes autres, afin de se concentrer sur la large rencontre entre municipalités et droits de la personne, encore peu explorée par la littérature scientifique.

### **1.2.3.2 Les quatre composantes de la typologie, reflet des quatre facettes de la rencontre**

Explorons maintenant les composantes de la tétralogie une par une. Il faut d'abord souligner que l'ordre des quatre composantes n'a pas d'importance ou encore que ces dernières n'ont pas de valeur hiérarchique les unes par rapport aux autres. Si j'ai choisi de les ordonner ainsi, c'est essentiellement pour marquer le coup avec l'importante distinction à opérer avec le Droit à la ville, notion analysée dans la section 1.2.1 de la thèse.

La composante **Droit(s) à la ville** représente ainsi le point de départ de la tétralogie. Après tout Lefebvre n'est-il pas un des premiers à avoir mis de l'avant l'habitant de la ville, ses besoins, ses aspirations et ses droits? Mais le Droit à la ville été repris encore et encore, dans tous les sens, et il s'agit ici de rappeler que le choix des mots a de l'importance; tout ne peut pas être classé sous l'étiquette du Droit à la ville. Ceci dit, la composante de la tétralogie n'a pas non plus pour objectif de donner une définition juridique de la notion comme je l'ai écrit à la sous-section précédente.

Il s'agit plutôt ici de reconnaître que la municipalité est un territoire de lutte pour le Droit à la ville, lutte qui peut passer par la mise en œuvre et le respect des droits de la personne. En effet, malgré le regard critique d'une partie de la littérature scientifique sur la récupération

du Droit à la ville et son association aux droits de la personne, de nombreux auteurs reconnaissent eux un rôle pour les droits de la personne en la matière.

Je laisserais ainsi le soin à celles et ceux qui luttent pour ce droit, peu importe comment ils le conçoivent, de déterminer si les initiatives municipales se référant expressément au DIDP, ou les droits de la personne plus généralement, devraient être mobilisés. La tétralogie, avec les clarifications de nature juridique qu'elles proposent dans les trois composantes qui suivent, peut s'avérer utile dans cet exercice.

Car la municipalité prend aussi la forme d'un gouvernement (municipal), qui ici comme ailleurs, exerce un ensemble de compétences au quotidien qui interpellent les droits de la personne; après tout, il n'existe pas de compétences en matière de droits de la personne, mais plutôt des compétences (notamment municipales) en interaction avec ces derniers. La composante **Droit(s) et la ville** s'attarde ainsi au corolaire de ces compétences, soit le rôle, les responsabilités ou obligations des gouvernements municipaux en matière de droits de la personne, internationaux comme domestiques, qu'il y ait adoption d'initiatives municipales expresses en ce sens ou pas.

Ces rôles, responsabilités ou obligations sont reconnus par les municipalités elles-mêmes dans les initiatives explorées dans la section 1.1.1 de la thèse. La *San Francisco CEDAW Ordinance* prévoit par exemple que « [t]here is a continued need for the City and County of San Francisco to protect the human rights of women and girls by addressing discrimination,

including violence, against them »<sup>375</sup>. La *Charte européenne* énonce pour sa part la nécessité d'une charte « proclamant solennellement et clairement les droits fondamentaux et les libertés publiques reconnus aux habitants des villes et l'engagement des autorités municipales à les garantir dans le respect des compétences et des pouvoirs légalement détenus par elles selon les termes de leurs législations nationales respectives »<sup>376</sup>, alors que la *Charte montréalaise* voit la Ville de Montréal reconnaître « que l'ensemble de ses interventions, de même que l'exercice de ses compétences, peuvent contribuer à promouvoir les droits et les responsabilités des citoyennes et des citoyens dans la ville »<sup>377</sup>. La *Charte-agenda mondiale* énonce elle que « les autorités locales au travers de leurs actions et de leurs compétences [...] doivent jouer un rôle fondamental dans la garantie de l'exercice effectif des droits de l'Homme de tous leurs habitants »<sup>378</sup> alors que les *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City* reconnaissent que « all levels of governments national, regional and local, have an obligation to protect, respect and fulfill all human rights in their own mandate and competence »<sup>379</sup>.

Les instances régionales et internationales, via leurs rapports analysés dans la section 1.1.2 de la thèse, ont aussi toutes souligné cet aspect à leur manière. Par exemple, la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement écrit que « la large gamme des décisions concernant les politiques et programmes de logement souvent prises à l'échelon local [...] doit être conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme pertinentes

---

<sup>375</sup> *San Francisco CEDAW Ordinance*, *supra* note 21, art 12K.1.c.

<sup>376</sup> *Charte européenne*, *supra* note 23, préambule.

<sup>377</sup> *Charte montréalaise*, *supra* note 26, préambule.

<sup>378</sup> *Charte-agenda mondiale*, *supra* note 27, préambule.

<sup>379</sup> *Gwangju Principles*, *supra* note 108, préambule.

applicables »<sup>380</sup>. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies estime lui que « [l]es autorités locales sont tenues de se conformer, dans la limite des compétences qui leur sont dévolues, à leurs obligations découlant des obligations internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme »<sup>381</sup>. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme écrit elle que « [l]es lois, politiques et programmes locaux devraient être fondés sur les normes et règles relatives aux droits de l'homme »<sup>382</sup>.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe précise lui qu'« [à] mesure que les compétences s'étendent et qu'il incombe de plus en plus aux collectivités territoriales de prendre en charge les besoins individuels, les responsabilités en termes de protection et de promotion des droits de l'homme augmentent elles aussi »<sup>383</sup>. Puis il estime, en traitant des autorités locales et régionales, que « leurs activités sont rarement perçues sous l'angle de la mise en oeuvre des droits de l'homme, que ce soit par ces autorités elles-mêmes ou par le grand public, ce qui peut en soi contribuer à ce que le concept reste peu familier »<sup>384</sup> ceci ayant pour effet que « les droits de l'homme n'ont encore qu'une place marginale en tant que cadre de référence ou d'analyse dans la plupart des politiques et pratiques aux niveaux local et régional, même si les droits de l'homme sont de fait présents dans la pratique »<sup>385</sup>. Plus récemment, dans son manuel au style direct qui le caractérise, il écrit « [l]es droits de l'homme ne sont pas un concept idéaliste ou

---

<sup>380</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement, supra* note 63 au para 10.

<sup>381</sup> *Rapport du Comité consultatif, supra* note 177 au para 21.

<sup>382</sup> *Rapport de la Haute-Commissaire, supra* note 109 au para 62.

<sup>383</sup> *Recueil de textes du CPLR, supra* note 155 à la p 67.

<sup>384</sup> *Ibid* à la p 17.

<sup>385</sup> *Ibid*.

vague, mais des obligations juridiques claires qui engagent les États et leurs organes à tous les niveaux de gouvernance »<sup>386</sup>, puis s'adressant directement aux autorités locales, il précise que « [l]es droits de l'homme entrent dans le cadre de vos compétences et vous traduisez dans la pratique des obligations internationales »<sup>387</sup> avant d'ajouter que « [l]e non-respect de ces droits est non seulement préjudiciable à vos administrés, mais il peut en outre avoir des conséquences juridiques aux échelons national et international »<sup>388</sup>. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne écrit pour sa part que « [t]ous les niveaux et instances de gouvernement, y compris les acteurs locaux et régionaux, sont tenus de respecter les obligations en matière de droits fondamentaux, tel qu'elles figurent dans le droit national, européen et international »<sup>389</sup>.

Quant aux travaux de la littérature scientifique analysée dans la section 1.1.3 de la thèse, plusieurs d'entre eux font aussi état de ces rôles, responsabilités ou obligations. Starl remmène par exemple avec justesse le titulaire des droits de la personne dans la discussion lorsqu'il écrit que ces droits sont « first of all, rights of individuals against public authorities, no matter at what level »<sup>390</sup> et que ces mêmes droits, « the most essential rights to be claimed, are as relevant in cities as they are at the national level »<sup>391</sup>. Oomen et Van den Berg reconnaissent elles que « the global trend towards decentralisation brings local authorities to the fore as the main actors in the realisation of a wide range of rights »<sup>392</sup>.

---

<sup>386</sup> *Manuel du CPLR*, *supra* note 160 à la p 16.

<sup>387</sup> *Ibid* à la p 18.

<sup>388</sup> *Ibid*.

<sup>389</sup> *Rapport de l'ADF*, *supra* note 166 à la p 4.

<sup>390</sup> Starl, *supra* note 216 à la p 202.

<sup>391</sup> *Ibid*.

<sup>392</sup> Oomen et Van den Berg, *supra* note 211 à la p 166.

Mais si la municipalité en tant que gouvernement exerce un rôle, des responsabilités ou obligations en matière de droits de la personne, elle cherche aussi selon moi de plus en plus à exercer ce que je qualifie de **Droit(s) de la ville**. Cette composante de la tétralogie s'attarde ainsi à la volonté qu'il est raisonnable de déceler chez des municipalités, seules ou en réseau, de participer au « régime » des droits de la personne. S'estimant liées par le DIDP et le droit domestique qu'il engendre, elles veulent avoir leur mot à dire dans l'élaboration de nouvelles normes ou dans la manière dont les normes actuelles sont interprétées et appliquées. En d'autres termes, elles ne veulent plus que « subir » les droits de la personne qu'elles mettent en œuvre au quotidien.

Cette volonté est bien entendu perceptible dans les initiatives municipales se référant expressément au DIDP. Dans ce cadre, en plus de décliner les droits de la personne à l'échelle municipale, les municipalités s'engagent aussi à respecter de nouveaux droits en lien avec leurs compétences et les réalités locales. Cela fut particulièrement visible dans les chartes municipales des droits de la personne analysées dans la sous-section 1.1.1.2 de la thèse, mais aussi à San Francisco qui devint proactive plutôt que réactive en matière de discrimination, dans l'esprit de la CEDEF, un traité international des droits de la personne non ratifié par les États-Unis.

Mais cette volonté sera aussi perceptible à Toronto (section 2.2.2 de la thèse) et à Vancouver (section 2.2.3 de la thèse) où des mesures ne se qualifiant pas d'initiatives municipales se référant au DIDP ont été adoptées. Ces mesures font partie de la plus large rencontre entre municipalités et droits de la personne et dans les deux cas, nous verrons

comment Toronto et Vancouver ont, elles aussi, voulu faire plus en matière de droits de la personne, même si cela apparaît moins assumé qu'à Montréal (section 2.2.1). Dans tous les cas, la dynamique de réseaux qu'implique cet activisme municipal fait aussi émerger les municipalités tant sur la scène nationale qu'internationale des droits de la personne et renforce leur légitimité, leur expertise et leur pertinence en la matière.

Du côté des rapports institutionnels, cette dimension est sans surprise moins présente ou à tout le moins plus subtile. J'ai tout de même relevé quelques indices intéressants à cet égard. La Rapporteuse spéciale sur le droit au logement estime par exemple que « [l]es villes et les municipalités devraient envisager d'adopter des chartes prévoyant expressément des garanties en matière de droit à un logement convenable, afin de préciser, réaffirmer ou renforcer les obligations internes et internationales relatives aux droits de l'homme existantes »<sup>393</sup>. L'avant-propos du manuel du CPLR de 2018, signé par Grigolo, prévoit que « les villes et les régions mettent en oeuvre les droits de l'homme, mais elles peuvent aussi contribuer à leur réexamen en lien étroit avec diverses situations et difficultés qui se font jour dans l'espace local et régional »<sup>394</sup> avant d'ajouter que ces dernières « ne sont dès lors plus de simples exécutrices, mais, de plus en plus, des actrices du domaine des droits de l'homme »<sup>395</sup>. Puis, dans l'avant-propos du guide de l'ADF, Morten Kjaerum, alors directeur de l'Agence dit, espérer que l'initiative « incitera les collectivités locales et régionales à prendre plus encore conscience de l'importance de leur rôle en matière de protection des droits fondamentaux lors de l'élaboration des politiques, et à renforcer leur

---

<sup>393</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement*, supra note 63 au para 76 m).

<sup>394</sup> *Manuel du CPLR*, supra note 160 à la p 9.

<sup>395</sup> *Ibid.*

position au sein de la structure de gouvernance à multiniveaux de l'Union européenne (UE) »<sup>396</sup>.

Cette lecture, la littérature scientifique la fait elle aussi. En étant essentiellement centrée sur les initiatives municipales se référant expressément au DIDP et sur la notion de Ville(s) des droits de l'homme, cela n'est pas surprenant. Davis, dans une des premières contributions sur le sujet dans un contexte étasunien, écrit par exemple que « [l]ike the downstairs servants of the past, subnational governments are not content with their domestic "place" in an exclusively vertical federal arrangement and seek recognition of their capacities in the larger world »<sup>397</sup>. Oomen et van den Berg estiment pour leur part que les municipalités « are increasingly self-assured in adopting an autonomous role in a multi-layered system of governance, connecting - for instance - with other cities in networks such as United Cities and Local Governments »<sup>398</sup>, mais aussi que les droits de la personne peuvent servir « to demarcate the autonomy of municipalities vis-à-vis the national government, help them connect to international developments and support more progressive politics than are possible nationally »<sup>399</sup>. Grigolo remarque lui que si les gouvernements municipaux se voient confier davantage de responsabilités interpellant les droits de la personne, « it is important to notice how human rights become an opportunity for local governments to situate themselves in this new state configuration and claim visibility and autonomy from

---

<sup>396</sup> *Rapport de l'ADF*, *supra* note 166 à la p 1.

<sup>397</sup> Davis, « Upstairs, Downstairs », *supra* note 197 à la p 438.

<sup>398</sup> Oomen et Van den Berg, *supra* note 211 aux pp 166-167.

<sup>399</sup> *Ibid* à la p 180.

the state »<sup>400</sup>. Une partie de cette activité se fait en réseau, un fait noté par Oomen qui écrit à ce sujet qu'il est « striking how cities hardly ever develop their activities in isolation, but do so in a permanent dialogue with a broader network of cities, both in- and outside of the countries concerned » (références omises)<sup>401</sup> et que ces dernières « draw inspiration from one another, discuss ways of monitoring achievements, exchange experiences and strengthen each other in addressing national governments on human rights issues »<sup>402</sup>.

Finalement, pour la quatrième et dernière composante de la tétralogie, celle du **Droit(s) dans la ville**, la municipalité redevient territoire; un territoire de mise en oeuvre et de respect des droits de la personne, matérialisé dans l'action (ou l'inaction) de plusieurs acteurs, publics et privés, dont le gouvernement municipal. En d'autres mots, il s'agit de reconnaître que la contribution municipale, l'importante pièce du casse-tête de la mise en oeuvre et du respect des droits de la personne qui vient d'être révélée dans les dernières années, fait partie d'un plus large ensemble. À elles seules, les municipalités, dont les compétences ne sont pas illimitées mais plutôt partagées avec d'autres acteurs, ne peuvent pas faire de la mise en oeuvre complète des droits de la personne sur leur territoire une réalité.

Le texte des initiatives municipales se référant expressément au DIDP le reconnaît d'ailleurs souvent. Si la *Charte européenne* rappelle par exemple que les droits de la personne « sont universels, indivisibles et interdépendants, que tous les pouvoirs publics

---

<sup>400</sup> Grigolo, « Some critical reflexions », *supra* note 73 à la p 73.

<sup>401</sup> Oomen, *supra* note 283 à la p 9.

<sup>402</sup> *Ibid.*

sont responsables de leur garantie »<sup>403</sup>, la *Charte-agenda mondiale* prévoit que « la Cité met en place des instances de coopération à différents niveaux avec les autres autorités compétentes (locales, régionales, nationales) pour la pleine réalisation du droit à la Cité »<sup>404</sup>. La *Charte montréalaise* prévoit pour sa part que « [l]es engagements énoncés dans la présente Charte sont soumis aux limites des compétences de la Ville et des compétences que la Ville partage avec les autres niveaux de gouvernement »<sup>405</sup>.

Les récents rapports institutionnels le reconnaissent aussi. La Rapporteuse spéciale sur le droit au logement écrit par exemple que « [l]es compétences exercées par les différents niveaux d'administration ne sont pas indépendantes les unes des autres »<sup>406</sup> et qu'« [e]lles appartiennent rarement à des catégories étanches et supposent en général une collaboration entre ces échelons, en sus d'une collaboration avec d'autres acteurs publics ou privés »<sup>407</sup>. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies estime lui que « [l]e fait d'institutionnaliser la coopération entre autorités centrales et locales sur les questions relevant des droits de l'homme peut avoir un impact positif sur le degré de respect des obligations internationales de l'État dans le domaine des droits de l'homme »<sup>408</sup>. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme écrit pour sa part que « [l]es administrations centrales devraient fournir aux administrations locales des informations relatives aux droits de l'homme et aux obligations de l'État »<sup>409</sup> et qu'« [e]lles

---

<sup>403</sup> *Charte européenne*, supra note 23, préambule.

<sup>404</sup> *Charte-agenda mondiale*, supra note 27, dispositions finales (art B, 4e alinéa).

<sup>405</sup> *Charte montréalaise*, supra note 26, art 31.

<sup>406</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement*, supra note 63 au para 73.

<sup>407</sup> *Ibid.*

<sup>408</sup> *Rapport du Comité consultatif*, supra note 177 au para 21.

<sup>409</sup> *Rapport de la Haute-Commissaire*, supra note 109 au para 61.

devraient collaborer avec les administrations locales afin de s'assurer qu'elles disposent des ressources financières et non financières nécessaires pour surmonter efficacement les obstacles à la réalisation des droits de l'homme »<sup>410</sup>.

Au niveau européen, le CPLR estime que « [l]e respect des droits de l'homme exige d'instaurer une gouvernance à tous les niveaux »<sup>411</sup> et qu'il s'agit d'« une question qui ne relève pas seulement des gouvernements nationaux, mais de tous les échelons politiques »<sup>412</sup>. Il estime par ailleurs fondamental « la coordination et la concentration des efforts avec l'ensemble des acteurs concernés par les questions de droits de l'homme, à savoir l'ensemble du secteur privé et de la société civile et, verticalement, les autorités régionales, nationales et internationales »<sup>413</sup>. Il estime aussi qu'« il est de la plus haute importance que les différents niveaux d'autorité coopèrent pour ce qui concerne les droits de l'homme »<sup>414</sup> ou encore que « [l]'utilisation d'un même langage à tous les niveaux du secteur public, y compris celui du Conseil de l'Europe, garantit un cadre commun pour les responsabilités partagées et facilite la diffusion des méthodes et des idées »<sup>415</sup>. Bien sûr l'ADF s'est aussi prononcé sur ce sujet, son expertise portant sur la gouvernance conjointe des droits de la personne; l'Agence estime ainsi que « [f]ulfilling fundamental rights is a responsibility shared across government levels »<sup>416</sup> et que le fait de ne pas s'attarder à cet aspect pourrait avoir de sérieuses conséquences, celle-ci écrivant que « [i]f the tasks of each sector or level

---

<sup>410</sup> *Ibid.*

<sup>411</sup> *Recueil de textes du CPLR, supra* note 155 à la p 64.

<sup>412</sup> *Ibid.*

<sup>413</sup> *Ibid* aux pp 76-77.

<sup>414</sup> *Ibid* à la p 17.

<sup>415</sup> *Ibid* à la p 32.

<sup>416</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *supra* note 168.

are treated as being disconnected from one another, then there is a risk that some individuals, and/or some rights, end up outside anyone's responsibility »<sup>417</sup> et que « [t]his opens up a gap between rights on paper and rights on the ground »<sup>418</sup>.

Ici encore, plusieurs contributions de la littérature émergente font référence à cette réalité, que ce soit pour l'élaboration d'une initiative municipale se référant expressément au DIDP, sa mise en œuvre ou encore la mise en œuvre plus globale des droits de la personne à l'échelle locale. Des distinctions sont toutefois faites par les auteurs à ce sujet, relevant tant des acteurs opérant à l'intérieur même du gouvernement municipal (comme le maire<sup>419</sup>, le conseil municipal et la fonction publique par exemple) que des acteurs avec qui le gouvernement municipal cohabite dans l'espace local (comme la société civile<sup>420</sup>, les entreprises ou les autres paliers de gouvernement par exemple). Oomen résume bien l'ensemble de ces points de vue à ce sujet lorsqu'elle écrit « [i]n these on-going processes of giving human rights meaning at the local level, a variety of actors are involved, in constellations that differ notably from the classical human rights scheme pitting individual rights holders against institutional duty bearers, the States »<sup>421</sup> avant d'ajouter que « Human rights cities, however, often manage to rally a variety of different actors – within the city, in national and international networks and in constellations of multilevel governance »<sup>422</sup>.

---

<sup>417</sup> *Ibid.*

<sup>418</sup> *Ibid.*

<sup>419</sup> Une contribution de Kamuf Ward étant consacrée au rôle de ces derniers aux États-Unis. Voir Kamuf Ward, *supra* note 199.

<sup>420</sup> Une contribution de Van den Berg étant consacrée au rôle de cette dernière aux Pays-Bas. Voir Van den Berg, *supra* note 213.

<sup>421</sup> Oomen, *supra* note 283 à la p 8.

<sup>422</sup> *Ibid.*

La tétralogie révèle donc ici ses côtés intégrateur et fédérateur, des indices des quatre facettes de la large rencontre entre municipalités et droits de la personne ayant déjà été laissés dans des travaux divers au cours des vingt dernières années. À l'avenir, la tétralogie demeurera utile pour associer les nouvelles idées et les nouveaux travaux à ceux qui ont déjà été produits dans le passé. Car ces idées ne sont pas toutes de même nature et des distinctions doivent être faites entre elles; la tétralogie est utile pour y parvenir, ses quatre composantes révélant comment la municipalité, à la fois comme territoire et comme gouvernement, va à la rencontre des droits de la personne, internationaux comme domestiques, bien au-delà des initiatives municipales se référant expressément au DIDP.

### **1.2.3.3 Les interrelations entre les quatre composantes**

L'aspect complémentaire et symbiotique de chacune des composantes de la tétralogie Droit(s) à/et/dans/de la ville renforce selon moi l'idée qu'il s'agit d'une notion holistique permettant de révéler les différentes facettes de la rencontre entre municipalités et droits de la personne.

Aborder les chartes municipales des droits de la personne sous l'angle tétralogique illustre bien ces interrelations. En effet, si ces chartes ont souvent été logées à l'enseigne du Droit(s) à la ville, que certaines vont même jusqu'à définir dans un article, il faut rappeler que c'est une association qui ne devrait pas être automatique. Puis, prendre en compte le Droit(s) *et* la ville, c'est se rappeler qu'adoption de charte ou pas, les municipalités signataires ont déjà des rôles, responsabilités ou obligations en matière de droits de la personne. L'adoption d'une charte représente plutôt l'exercice du Droit(s) *de* la ville, les

municipalités cherchant à exprimer leur voix en localisant des droits existants ou en en créant de nouveaux à la hauteur de leurs compétences, parfois en réseau. L'adoption d'une telle charte ne représente toutefois qu'une partie de l'histoire: à elle seule, elle est insuffisante pour que le Droit(s) *dans* la ville deviennent réalité, nécessitant que l'ensemble des acteurs, publics et privés, mettent la main à la pâte dans cette entreprise.

Ces mêmes interrelations apparaissent aussi lorsque la plus large rencontre entre municipalités et droits de la personne est considérée. À ce titre, pour celles et ceux qui voient comme vecteur de réalisation du Droit(s) *à* la ville la réalisation de droits de la personne, les trois autres facettes de la tétralogie sont éclairantes, avec le Droit(s) *et* la ville comme marqueur des rôles, responsabilités ou obligations des municipalités en matière de droits de la personne, le Droit(s) *de* la ville comme repère en ce qui concerne le rôle proactif qu'elles jouent de façon croissante dans le domaine et celui de Droit(s) *dans* la ville qui rappelle que cette volonté de voir les droits de la personne devenir une réalité à l'échelle locale passe aussi inévitablement par la logique multiacteurs.

La complémentarité et la symbiose entre les quatre composantes de la tétralogie Droit(s) *à/et/de/dans* la ville sont apparentes et illustrent bien comment il s'agit de facettes d'une même réalité, soit la rencontre entre municipalités et droits de la personne. Élaborée pour situer, organiser et comprendre cette rencontre dans toutes ses facettes, la tétralogie se démarque ainsi du Droit à la ville et de la Ville des droits de l'homme en fournissant un cadre de référence plus holistique.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, je me suis intéressé à la théorie derrière la rencontre entre municipalités et droits de la personne. J'ai ainsi analysé deux notions fréquemment associées aux initiatives municipales se référant expressément au DIDP, le Droit à la ville et la Ville des droits de l'homme, avant de proposer la mienne, la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville.

Le Droit à la ville, analysé dans la section 1.2.1 et introduit il y a un peu plus de 50 ans par Henri Lefebvre, continue encore aujourd'hui de fasciner et de mobiliser. L'effervescence qu'elle connaît, notamment depuis la traduction des travaux de Lefebvre en anglais, génère néanmoins une certaine confusion sur ce qu'elle signifie concrètement. Ceci dit, nombreux sont ceux qui reconnaissent dans les droits de la personne, des outils pour parvenir à la réalisation du Droit à la ville. Mais si la ville est un territoire de lutte pour le Droit à la ville, mais aussi de mise en œuvre et de respect des droits de la personne, comment cela se matérialise-t-il concrètement?

La Ville des droits de l'homme, analysée dans la section 1.2.2, a elle aussi connu une effervescence importante dans les dernières années. À l'heure actuelle, elle sert la plupart du temps à identifier les municipalités qui ont adopté des initiatives se référant expressément au DIDP. Il faut dire que le terme a quelque chose de séduisant, notamment à une époque où les municipalités cherchent par tous les moyens à se démarquer de leurs concurrentes. Mais qu'en est-il de toutes ces municipalités qui n'adoptent pas d'initiatives, mais exercent au quotidien leurs compétences, ou encore de celles qui adoptent des

initiatives, mais qui ne se réfèrent pas spécifiquement aux droits de la personne ou qui se réfèrent au cadre domestique en la matière?

La tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville, proposée dans la section 1.2.3, apporte un éclairage aux deux questions posées ci-haut. Élaborée pour situer, analyser et comprendre la rencontre en municipalités et droits de la personne, elle invite à percevoir la municipalité, à la fois comme territoire et comme gouvernement, dans toutes ses interactions avec les droits de la personne, internationaux comme domestiques.

Dans la prochaine partie, axée sur la rencontre entre municipalités et droits de la personne au Canada, l'utilité de l'approche tétralogique sera peut-être encore plus perceptible. En effet, les initiatives municipales se référant expressément au DIDP étant rares au pays, la tétralogie y sera particulièrement utile, elle qui s'attarde à l'ensemble des facettes de la rencontre.

## 2. LA RENCONTRE ENTRE MUNICIPALITÉS ET DROITS DE LA PERSONNE AU CANADA

Si la rencontre entre municipalités et droits de la personne à l'échelle planétaire a été présentée de façon empirique dans le chapitre 1.1 (une rencontre effervescente, dans un sens comme dans l'autre, suscitant un intérêt académique croissant dans lequel la thèse vient s'inscrire), puis de façon théorique dans le chapitre 1.2 (une rencontre qui gagne à être analysée à travers la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville, qui davantage que le Droit à la ville et la Ville des droits de l'homme, permet d'en faire une lecture juridiquement holistique), l'analyse se déplace maintenant vers le Canada. La Partie II qui s'amorce ici explorera en effet la rencontre entre municipalités canadiennes et droits de la personne.

Un seul exemple suffit selon moi à convaincre de l'intérêt, mais aussi de l'urgence, de s'intéresser à cette rencontre. Cet exemple provient de la description que fait le Canada du rôle joué par les gouvernements municipaux d'un océan à l'autre lorsqu'il défend son bilan en matière de mise en œuvre et de respect des droits de la personne au niveau onusien. Le Canada explique en effet, dans son *Document de base faisant partie intégrante des rapports présentés par les États partis*<sup>423</sup>, datant d'avril 2019, élaboré et utilisé dans le cadre des procédures d'examens onusiens en matière de droits de la personne, que les municipalités canadiennes « sont responsables pour une variété de questions locales et des services comme les suivants : approvisionnement en eau, réseau collecteur d'eaux usées,

---

<sup>423</sup> Nations Unies, *Document de base faisant partie intégrante des rapports présentés par les États parties (Canada)*, 1er avril 2019, HRI/CORE/CAN/2019.

enlèvement des ordures ménagères, routes, trottoirs, éclairage public, codes du bâtiment, parcs et terrains de jeu »<sup>424</sup>.

Il s'agit-là selon moi d'un portrait largement incomplet des rôles et fonctions de la municipalité canadienne d'aujourd'hui, grande ou petite d'ailleurs. N'est-elle pas aussi, en sus d'une fournisseuse de services sur laquelle l'emphase est mise, une planificatrice, une régulatrice et ultimement une créatrice de milieux de vie? Quant aux domaines dans lesquels elle agit, en sus de ceux ci-haut mentionnés, ne faut-il pas ajouter au minimum l'urbanisme<sup>425</sup>, la sécurité, l'environnement, le transport, le développement économique, le logement et la culture? En fait, la municipalité canadienne agit, par pouvoirs délégués par la province, dans ces domaines et dans d'autres, souvent de façon partagée avec d'autres acteurs, une réalité que les Nations Unies auront bien du mal à capter avec une information si sommaire.

Nous verrons en effet que la rencontre entre municipalités et droits de la personne est bien réelle au Canada, comme elle l'est aussi ailleurs sur la planète et qu'elle gagne à être davantage révélée, analysée et comprise. Ceci dit, le stato-centrisme du DIP, le fédéralisme

---

<sup>424</sup> *Ibid* au para 80.

<sup>425</sup> La notion spécifique de « codes du bâtiment » figurant dans liste du gouvernement canadien me semble réductrice. En effet, s'il faut plutôt parler d'une compétence municipale en matière d'urbanisme, il faut aussi en souligner la portée large et concrète, notamment en matière de droits de la personne : le thème du droit au logement, avec la notion de zonage inclusif (c'est-à-dire la possibilité pour une municipalité d'exiger une contribution en nature ou en espèces pour du logement social ou communautaire dans le cadre d'un nouveau projet résidentiel), l'exemplifie d'ailleurs bien. À ce sujet voir généralement Benoît Frate, « Le cadre légal de la fabrication de la mixité sociale dans le logement à Montréal » dans Priscilla Ananian et Bernard Declève, dir, *Montréal et Bruxelles en projet : regards croisés sur le projet urbain et les enjeux de la densification urbaine*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2017, 241 [Frate, « Fabrication de la mixité sociale »].

bidimensionnel canadien et la doctrine dualiste qui domine les théories de la réception des normes internationales au Canada font ombrage à cette rencontre.

Afin de situer et de comprendre la rencontre entre municipalités et droits de la personne à l'échelle canadienne, la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville sera mise à contribution dans cette deuxième partie plutôt que la notion de Droit à la ville (trop diffuse) ou celle de Ville(s) des droits de l'homme (trop restrictive). Cette lecture élargie ou holistique, que l'on pourrait qualifier de tétralogique, sera faite à partir de données recueillies en deux temps. Au chapitre 2.1, seront d'abord scrutés les paramètres juridiques qui encadrent cette rencontre avec une emphase sur Montréal, Toronto et Vancouver. Au chapitre 2.2, ce sont des illustrations concrètes de la rencontre qui seront analysées dans l'optique tétralogique. En effet, l'analyse de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, de la politique *Access to City Services for Undocumented Torontonians (Access T.O.)* et du *Vacancy Tax ByLaw* vancouverois, toutes trois des initiatives basées, explicitement ou pas, sur les droits de la personne, internationaux ou domestiques, jumelée à celle des paramètres juridiques obtenus dans le chapitre qui suit, permettra de comprendre de façon concrète et holistique comment cette rencontre prend forme au Canada.

## **2.1 Les paramètres juridiques de la rencontre**

Comment le droit encadre-t-il la rencontre entre municipalités canadiennes et droits de la personne? Voilà la question centrale de ce chapitre, composée d'un ensemble de sous-questions (De quel statut juridique ces municipalités sont-elles dotées? Comment sont-elles organisées? Quels sont leurs pouvoirs et les limites à ces derniers? Quels sont leurs rôles,

responsabilités ou obligations en matière de droits de la personne, et ce, tant à l'échelle internationale que domestique?).

Pour répondre à ces questions de nature juridique, une analyse en trois temps est proposée. D'abord, sera faite l'analyse du statut juridique des municipalités canadiennes (2.1.1) et de l'organisation politico-juridique de Montréal, Toronto et Vancouver (2.1.2). Viendra ensuite l'analyse de l'exposition des municipalités canadiennes aux normes de droits de la personne, tant internationales que domestiques (2.1.3). Le recours à la tétralogie *Droit(s) à/et/de/dans la ville* se fera à l'issue de chacune de ces sections.

Il convient toutefois ici de préciser les limites de l'analyse proposée dans ce chapitre. Il ne s'agira pas d'exposer dans le détail l'ensemble des compétences municipales au Canada ou même celles de Montréal, Toronto ou Vancouver; un tel exercice serait très fastidieux, voire impossible à réaliser (nous le verrons sous peu, les municipalités canadiennes puisant leurs pouvoirs dans une vaste législation provinciale habilitante en constante transformation) et sans véritable valeur ajoutée. Il apparaît en effet plus important de comprendre les dynamiques juridiques, avant tout législatives, qui sous-tendent ces pouvoirs évolutifs (ou compétences évolutives).

Une précision semblable doit aussi être faite quant à l'organisation de Montréal, Toronto et Vancouver. Il apparaît irréaliste et superfétatoire d'identifier précisément qui exerce concrètement les compétences dans ces municipalités (entre notamment le conseil municipal, le comité exécutif, le maire, les différents officiers, les fonctionnaires, les

comités ou les agences), celles-ci étant dotées d'un organigramme complexe et fréquemment modifié. Je dresserai plutôt dans le présent chapitre un portrait global de ces trois municipalités avec une emphase sur la branche législative (soit le conseil municipal, d'ailleurs celui responsable de l'adoption des trois initiatives analysées au chapitre 2.2), leurs (éventuels) paliers décisionnels inframunicipaux (un arrondissement montréalais par exemple) et les (éventuels) paliers décisionnels supramunicipaux (le district régional de Metro Vancouver par exemple).

### **2.1.1 La nouvelle donne en matière de compétences municipales au Canada**

Dans cette section portant sur le statut juridique des municipalités canadiennes, il conviendra d'analyser la posture traditionnelle en la matière qui prévalait jusqu'à tout récemment (2.1.1.1) avant de faire état de récentes réformes (2.1.1.2) et de leurs limites et effets (2.1.1.3).

#### **2.1.1.1 La posture traditionnelle**

Au milieu des années 2000, alors que l'Ontario et la Ville de Toronto menaient des négociations dans le cadre de la réforme de la loi habilitante de la métropole, la *Loi sur la cité de Toronto* (*City of Toronto Act*<sup>426</sup>), Dalton McGuinty, le premier ministre ontarien d'alors, affirmait que « Toronto is the engine of economic growth in Ontario and much of

---

<sup>426</sup> *Loi de 1997 sur la cité de Toronto*, LO 1997, c 2 (*City of Toronto Act, 1997*, SO 1997, c 2), désormais *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c 11 (*City of Toronto Act, 2006*, SO 2006, c 11 [COTA]).

Canada... It's a miracle it has delivered prosperity for so long and to so many, despite living in a legislative and fiscal straitjacket that would baffle Houdini »<sup>427</sup>.

La notion au cœur de son propos, à savoir la camisole de force législative et fiscale enfermant les municipalités canadiennes, nous semble non seulement être portée par l'ensemble de celles-ci, mais aussi être toujours d'actualité. En effet, nous le verrons dans les pages qui suivent, les municipalités, malgré des avancées juridiques notables au chapitre de leur autonomie d'un point de vue juridique, demeurent encore et toujours subordonnées au contrôle des provinces, leurs créatrices. Il suffit d'en parler à un Torontois pour s'en convaincre; vingt ans après l'épisode des fusions forcées<sup>428</sup> de 1998, la Ville de Toronto allait de nouveau être reconfigurée par la province<sup>429</sup> (plus précisément le nombre d'élus siégeant au conseil municipal), sans sa consultation ou son assentiment (ou ceux de ses habitants) en 2018! Smith et Spicer, qui ont récemment élaboré le premier indice qui permet de mesurer quantitativement l'autonomie des grandes villes canadiennes à l'aide d'indicateurs (autonomie légale et administrative, autonomie fiscale et autonomie politique), estiment d'ailleurs qu'« [i]n light of international findings of local autonomy, Canada is clearly the laggard in devolving responsibility and autonomy to the local

---

<sup>427</sup> Dalton McGuinty, *Dalton McGuinty: making a difference*, Toronto, Dundurn Press, 2015 à la p 67.

<sup>428</sup> Un geste validé par les tribunaux. Voir *East York (Borough) v Ontario (Attorney General)*, 1997 ON SC, confirmé en appel dans *Citizens' legal challenge Inc v Ontario (Attorney General of)*, 1997 ON CA. Sur les fusions, à Toronto, et ailleurs en Ontario voir généralement Tindal et al, *Local government in Canada*, 9<sup>e</sup> éd, Toronto, Nelson Education, 2016 aux pp 91-95.

<sup>429</sup> Un geste validé par les tribunaux. Voir *City of Toronto et al v Ontario (Attorney General)*, 2018 ONSC 5151, confirmé en appel dans *Toronto (City) v Ontario (Attorney General)*, 2019 ONCA 732.

level »<sup>430</sup> et que « [p]rovincial controls on local governments in Canada are among the strongest in the world »<sup>431</sup>.

Il faut dire qu'au Canada, les municipalités n'ont, à ce jour, pas de reconnaissance constitutionnelle propre; elles sont plutôt... un champ de compétence provinciale. La *Loi constitutionnelle de 1867*, qui partage les compétences entre la législature fédérale et les législatures provinciales, prévoit à ce sujet que « [d]ans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux [...] institutions municipales dans la province »<sup>432</sup>. Si les provinces canadiennes ont donc en quelque sorte droit de vie ou de mort sur les gouvernements municipaux, elles sont aussi naturellement compétentes pour délimiter leur champ d'action; ainsi, les pouvoirs municipaux sont attribués par législation habilitante provinciale par délégation de compétences<sup>433</sup>.

Ce transfert de compétences des provinces vers les municipalités repose sur une législation provinciale abondante (la camisole de force législative de McGuinty) qui, en résumé, dicte ce que les municipalités peuvent faire et/ou ce qu'elles doivent faire. Par exemple, au Québec, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet depuis juin 2017 aux

---

<sup>430</sup> Alison Smith et Zachary Spicer, « The Local Autonomy of Canada's Largest Cities » (2018) 54:5 Urban Affairs Review 931 à la p 934.

<sup>431</sup> *Ibid* à la p 951.

<sup>432</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 46, art 92(8).

<sup>433</sup> La Cour suprême du Canada s'est prononcée à cet égard à maintes reprises; le juge La Forest dans *Godbout c. Ville de Longueuil* résumait de façon très limpide en 1995 cette réalité lorsqu'il écrit que « les municipalités sont des créatures des provinces dont elles tirent leur pouvoir de légiférer; c'est-à-dire qu'elles exercent des pouvoirs et des fonctions confiés par les législatures provinciales dont ces dernières devraient autrement se charger ». Voir *Godbout c Longueuil (Ville)*, [1997] 3 RCS 844 à la p 881. Voir aussi généralement sur la question Eugene Meehan, Robert Chiarelli et Marie-France Major, « The Constitutional Legal Status of Municipalities 1849-2004: Success is a Journey, But Also a Destination », (2007) 22:1 National journal of constitutional law = Revue nationale de droit constitutionnel 1.

municipalités locales québécoises qui le désirent d'adopter un règlement municipal obligeant un promoteur résidentiel à inclure du logement abordable, social ou familial à son projet<sup>434</sup>, non sans prévoir dans le détail le contenu que doit avoir ce règlement. Pour l'instant, aucune municipalité québécoise n'a encore utilisé ce pouvoir<sup>435</sup> et c'est là un point important à soulever qui reviendra plus loin dans le chapitre<sup>436</sup>; détenir et exercer une compétence ne sont pas des synonymes.

La *Loi constitutionnelle de 1867* actuelle, avec le partage des compétences qu'elle prévoit, laisse ainsi toute la marge de manœuvre nécessaire aux provinces pour organiser la question municipale comme elles l'entendent. Jusqu'à tout récemment, c'est une posture de contrôle évident qui a donc été déployée par les provinces, distribuant pouvoirs ou compétences aux municipalités au compte-gouttes (la camisole de force de McGuinty). En effet, cette législation provinciale habilitante longtemps marquée par un style de rédaction très détaillé qui ne permettait aux municipalités d'agir que lorsqu'il leur était explicitement permis de le faire<sup>437</sup> fut au cœur de réformes engagées partout au pays depuis 1994, sujet

---

<sup>434</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c A-19.1, arts 145.30.1 à 145.30.3.

<sup>435</sup> Montréal projette toutefois de le faire et une consultation publique est d'ailleurs en cours sur son projet de règlement. L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), chargée de la consultation, tient d'ailleurs une page web complète à cet égard. Voir Office de consultation publique de Montréal, « Règlement pour une métropole mixte », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/metropole-mixte>>.

<sup>436</sup> Voir *infra* sous-partie 2.1.1.3 de la thèse.

<sup>437</sup> En effet, cette façon de rédiger ces lois habilitantes a marqué la majeure partie de l'existence des municipalités canadiennes depuis leur fondation. Aux États-Unis, où les municipalités disposent d'un statut semblable à leurs consœurs canadiennes en ne disposant pas de statut constitutionnel et se retrouvant ainsi sous la gouverne des États, cette méthode a même un nom consacré: la *Dillon Rule* (appelée ainsi en raison du nom du créateur de la règle d'interprétation qui la sous-tend, le juge Forest Dillon). Il faut cependant distinguer les États qui adoptent cette méthode de ceux qui en adoptent une autre, la *Home Rule*, qui elle permet aux municipalités de faire tout ce qui ne leur est pas interdit. Voir généralement à ce sujet Gerald E. Frug, « The City as a Legal Concept », (1980) 93 Harv. L. Rev. 1057. La Colombie-Britannique passa près d'adopter le régime du Home Rule, d'ailleurs davantage associé aux États de l'ouest des États-Unis, en 1919,

abordé par la sous-section qui suit.

### **2.1.1.2 Les récentes réformes des législations provinciales habilitantes**

Une vague de réformes débuta au milieu des années 1990 et marqua un changement majeur dans la façon pour les provinces de déléguer des pouvoirs ou compétences aux municipalités; des habilitations générales remplacèrent les habilitations spécifiques d'antan. C'est l'Alberta qui fut pionnière en la matière avec l'adoption du *Municipal Government Act*<sup>438</sup> en 1994. Depuis, pratiquement toutes les provinces canadiennes ont suivi les pas de la province de l'Ouest en proposant une législation habilitante donnant plus d'autonomie à leurs municipalités, le tout supporté par un nouveau style de rédaction.

Cette vague de réformes inclut aussi<sup>439</sup>, en fonction des provinces, la reconnaissance des municipalités comme ordre de gouvernement, l'obtention de pouvoirs dits de personne naturelle<sup>440</sup>, la garantie de consultation (ou d'approbation) préalable à certaines actions provinciales et la garantie du transfert de ressources financières en cas de transfert de

---

mais opta plutôt pour le Dillon Rule. Voir à ce sujet Eric Bish et Robert Clemens, *Local Government in British Columbia*, 4<sup>e</sup> éd, Richmond, BC, Union of British Columbia Municipalities, 2008 à la p 22.

<sup>438</sup> *Municipal Government Act*, SA 1994, c M-26.1.

<sup>439</sup> Pour un bon résumé des réformes, province par province (le Québec étant toutefois absent), voir C. Richard Tindal et Susan Nobes Tindal, *Local government in Canada*, 7<sup>e</sup> éd, Toronto, Nelson Education, 2009 à la p 179. La plus récente version de l'ouvrage propose un résumé moins complet. Voir Tindal et al, *supra* note 428 aux pp 145-148.

<sup>440</sup> Tindal et al. font un bon résumé de ce que cela implique. Ils écrivent que ce type de pouvoirs:

provide municipalities the general authority to undertake actions available to any person such as hiring and dismissing staff, contracting for services, purchasing land or buildings, or selling or otherwise disposing of assets. These are actions municipalities have always done, but they had to obtain express authority in statutes before taking any such actions. While granting natural person powers gives municipalities greater flexibility, no additional powers are conveyed with this designation. Rather, the natural person powers are used as a tool for implementing the responsibilities otherwise assigned to municipalities.

Voir Tindal et al, *supra* note 428 aux pp 145-146.

compétences; sans conteste, une véritable révolution en droit municipal.

Garcea, dans une rare étude exhaustive sur le sujet<sup>441</sup>, relève que les dirigeants municipaux qu'il a sondés au Canada estiment que c'est la nouvelle méthode de rédaction (qui prend la forme de « spheres of jurisdiction » plutôt qu'une liste fermée de pouvoirs), adoptée par toutes les provinces qui ont procédé à des réformes, qui est la plus notable de point de vue de l'autonomie municipale. Il écrit à ce sujet que<sup>442</sup> :

The widespread consensus among interviewees was that the inclusion of “spheres of jurisdiction” provisions contributed the most to augmenting the authority and autonomy of municipal governments in performing governance and management functions. The prevailing point of view was that in addition to shortening or at least simplifying the long lists of municipal roles and responsibilities, the spheres of jurisdiction provisions were valuable in other important ways. First, they helped to provide municipalities with broader powers to deal with a wider range of matters, without having to worry as much that a particular facet of what they were doing would be deemed to be beyond the scope of their jurisdictional authority because it was not explicitly listed in the statute, as had been the case in the past. Second, they did not have to seek as many clarifications or approvals from provincial governments in undertaking any initiative or performing any role or responsibility because they could not find an explicit reference to their authority to do so within the municipal statutory framework without formal or tacit approval from the province.

Un exemple concret est ici utile. Prenons celui du Québec, qui, avec la *Loi sur les compétences municipales* entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, octroie des compétences larges aux municipalités locales dans huit domaines<sup>443</sup>. Ces compétences larges ont

---

<sup>441</sup> Joseph Garcea, « The Empowerment of Canadian Cities: Classic Canadian Compromise » (2014) 49:1 IJCS International Journal of Canadian Studies 81.

<sup>442</sup> *Ibid* à la p 93.

<sup>443</sup> Soit la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs, le développement économique local, la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication, l'environnement, la salubrité, les nuisances, la sécurité et le transport en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c C-47.1, art 4.

remplacé<sup>444</sup> plus de 550 articles du *Code municipal du Québec*<sup>445</sup> et environ 160 articles de la *Loi sur les cités et villes*<sup>446</sup>, des lois municipales d'importance encadrant encore aujourd'hui l'ensemble des municipalités québécoises<sup>447</sup>. La différence entre les deux styles de rédaction est frappante. Si par exemple, avant 2006, la *Loi sur les cités et villes* prévoyait que le conseil municipal était habilité à adopter des règlements pour « empêcher qui que ce soit de transporter du feu sur la voie publique, dans un jardin, une cour ou un champ, autrement que dans un vase de métal »<sup>448</sup>, pour « prescrire la manière dont la chaux vive ou les cendres doivent être gardées ou déposées »<sup>449</sup> ou encore pour « réglementer ou défendre l'usage des pétards, torpilles, chandelles romaines, fusées volantes et autres pièces de feu d'artifice »<sup>450</sup>, la *Loi sur les compétences municipales* énonce désormais tout simplement que ce même conseil peut « adopter des règlements en matière de sécurité »<sup>451</sup>!

Dans le prolongement des avantages ci-haut recensés par Garcea<sup>452</sup>, ce nouveau style de rédaction de la législation habilitante provinciale fait donc en sorte que les municipalités (québécoises dans le cas de l'exemple ci-haut) auront moins souvent à réclamer un

---

<sup>444</sup> Un document du Ministère des Affaires municipales et des Régions (maintenant Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) publié lors de l'entrée en vigueur de la loi en janvier 2006 est particulièrement intéressant à consulter à ce sujet. Celui-ci recense et associe les articles du *Code municipal du Québec* et de la *Loi sur les cités et villes* qui ont été abrogés à la compétence large accordée par la *Loi sur les compétences municipales*, facilitant ainsi la compréhension de l'intention du législateur. Voir Ministère des Affaires municipales et des Régions (Québec), *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, 2006, en ligne : <[https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/legislation/loi\\_competences\\_municipales\\_commentee.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/legislation/loi_competences_municipales_commentee.pdf)>.

<sup>445</sup> *Code municipal du Québec*, RLRQ, c C-27.1.

<sup>446</sup> *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c C-19.

<sup>447</sup> Ces dernières sont régies par l'une ou par l'autre. Les plus grandes municipalités, comme Montréal, sont régies par la *Loi sur les cités et villes*.

<sup>448</sup> *Loi sur les cités et villes*, *supra* note 446, art 412 (35°).

<sup>449</sup> *Ibid*, art 412 (37°).

<sup>450</sup> *Ibid*, art 412 (39°).

<sup>451</sup> *Loi sur les compétences municipales*, *supra* note 443, art 62, al 1.

<sup>452</sup> Garcea, *supra* note 441 à la p 93.

(nouveau) pouvoir afin d'encadrer une (nouvelle) problématique, ce qui impliquait auparavant un amendement à une loi provinciale habilitante. La *Loi sur les compétences municipales* québécoise prévoit d'ailleurs que « [l]es dispositions de la présente loi accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population »<sup>453</sup> et que ces dernières « ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive »<sup>454</sup>.

Cette nouvelle façon de confier des pouvoirs aux municipalités et de les interpréter, qu'on retrouva en Alberta à partir de 1994, a été avalisée par la Cour suprême du Canada dans *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*<sup>455</sup>. Celle-ci avait à statuer sur la revendication de chauffeurs de taxi plaidant que la Ville de Calgary ne pouvait plus régir l'industrie du taxi comme elle le faisait auparavant puisque la nouvelle loi habilitante des municipalités ne prévoyait plus de pouvoirs aussi explicites en ce sens depuis la réforme. La Cour ne retint pas cette prétention. Le juge Bastarache écrit que « [l]'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités »<sup>456</sup>. Il ajoute que « [c]ette méthode d'interprétation s'est développée en même temps que la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités<sup>457</sup> » et que « [c]e virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour

---

<sup>453</sup> *Loi sur les compétences municipales*, supra note 443, art 2.

<sup>454</sup> *Ibid*, art 2.

<sup>455</sup> *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c Calgary (Ville)*, [2004] 1 RCS 485.

<sup>456</sup> *Ibid* au para 6.

<sup>457</sup> *Ibid*.

réaliser les objets de leur loi habilitante<sup>458</sup> », un entérinement et un signal fort provenant du plus haut tribunal au pays<sup>459</sup>.

Une ère nouvelle se dessine donc. Les réformes des législations provinciales habilitantes ayant cours partout au pays depuis 1994 ont pour conséquence la plus visible (et la plus appréciée des gouvernements municipaux selon Garcea<sup>460</sup>) l'attribution de compétences ouvertes. L'énumération détaillée de pouvoirs fait ainsi de plus en plus place à une formule destinée à mieux répondre aux besoins municipaux dans le temps.

### 2.1.1.3 Les limites et les effets des réformes

Il faut tout de même relever que ces réformes législatives connaissent des limites, sans doute inévitables dans le régime constitutionnel actuel. Il est par exemple encore fréquent que les municipalités canadiennes doivent demander des amendements à une loi provinciale habilitante, leur besoin se trouvant en dehors du champ de compétence large octroyé par la

---

<sup>458</sup> *Ibid.*

<sup>459</sup> D'autres signaux forts en matière d'autonomie municipale provenant du plus haut tribunal du pays et ayant été émis au cours des vingt cinq dernières années sont aussi à signaler. Par exemple, dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 RCS 231, la Ville avait adopté une résolution visant à interdire les contrats avec les fournisseurs faisant affaire avec l'Afrique du Sud. Si la résolution fut jugée illégale, c'est la dissidence de la juge McLaughlin, future juge en chef, qui retint l'attention, celle-ci y valorisant une conception moderne du rôle des municipalités et une déférence quant à la validité de leurs décisions. Ou encore, dans *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241, la Ville cherchait à réglementer l'utilisation de pesticides sur son territoire, ce qui fut contesté par des entreprises au motif que la réglementation allait à l'encontre de lois fédérales et provinciales. La Cour estima toutefois que la réglementation était valide, celle-ci jugeant notamment possible « un régime de réglementation à trois niveaux » (à la p 272) mais aussi l'utilisation d'une disposition dite de « bien être général » (présente dans le cadre du litige dans la *Loi sur les cités et villes* (*supra* note 446) mais depuis 2006 dans la *Loi sur les compétences municipales* (*supra* note 443)), lui permettant « de relever rapidement les nouveaux défis [...] sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante » (à la p 259). Sur ces évolutions et les règles d'interprétation des lois habilitantes dans le domaine municipal, voir généralement Héту, Duplessis et Vézina, *supra* note 35, sect 0.4.1 (« Quelques règles d'interprétation » et « Les lois municipales »).

<sup>460</sup> Garcea, *supra* note 441 à la p 93.

législation réformée. Par exemple, avant d'obtenir en juin 2017 le pouvoir d'obliger des promoteurs résidentiels à intégrer du logement abordable, social ou familial dans leurs projets<sup>461</sup> auxquels je faisais référence dans la sous-section précédente, la Ville de Montréal fit des demandes en ce sens au Gouvernement du Québec pendant des années, non sans développer des méthodes alternatives et astucieuses pour y arriver entretemps<sup>462</sup>.

Aussi, il est courant que cette législation habilitante provinciale « moderne » soit assortie d'une disposition qui donne préséance à la législation provinciale. La *Loi sur les compétences municipales* québécoise prévoit par exemple que « [t]oute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante »<sup>463</sup>. La *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>464</sup> québécoise va encore plus loin prévoyant qu'en matière d'environnement, un des huit domaines couverts par la *Loi sur les compétences municipales*<sup>465</sup>, un règlement provincial adopté en vertu de la loi environnementale « prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement

---

<sup>461</sup> Consentis à l'ensemble des municipalités québécoises dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra* note 434, arts 145.30.1 à 145.30.3.

<sup>462</sup> Voir à ce sujet Frate, « Fabrication de la mixité sociale », *supra* note 425. J'y explique comment la Ville centre et plusieurs arrondissements ont adopté des stratégies, politiques et plans d'action d'inclusion de logements sociaux, communautaires ou abordables à Montréal. Ces instruments sont activés lorsque des projets résidentiels nécessitant des dérogations à la réglementation d'urbanisme sont déposés; en effet, dans une telle situation, les autorités municipales peuvent exercer un important pouvoir discrétionnaire impliquant notamment l'imposition de conditions.

<sup>463</sup> *Loi sur les compétences municipales*, *supra* note 443, art 3.

<sup>464</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c Q-2.

<sup>465</sup> La loi prévoit que la règle expliquée dans le paragraphe « s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales ». *Ibid*, art 118.3.3, al 1.

municipal ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre »<sup>466</sup>.

Plus de 60 règlements provinciaux ayant été adoptés en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, cela peut considérablement limiter le champ d'action des municipalités québécoises. Et cela n'est pas que théorique pour les plus de 300 municipalités québécoises qui tentent sans succès depuis des années<sup>467</sup> de convaincre le Ministre de l'environnement québécois d'approuver leur règlement municipal interdisant le forage à moins de 2 kilomètres d'une source d'eau potable alors que le règlement provincial<sup>468</sup> met, lui, la limite à 500 mètres.

Quoiqu'il en soit, les réformes demeurent somme toute récentes et il est encore tôt pour pleinement en mesurer l'influence et les effets<sup>469</sup>. Les Tindal estiment par exemple que malgré ces avancées, ultimement il s'agira pour les municipalités d'appriivoiser cette nouvelle autonomie, lorsqu'ils écrivent que « [m]unicipalities that have been treated like children for a century and longer will take some time to feel comfortable with their new operating freedom »<sup>470</sup>. Levi et Valverde, malgré un point de vue très critique sur les réformes qui touchèrent l'Ontario, demeurent néanmoins optimistes lorsqu'ils affirment en

---

<sup>466</sup> *Ibid.*

<sup>467</sup> Voir pour un résumé de leurs démarches, Alexandre Shields, « Eau potable: les municipalités vont s'adresser aux tribunaux », *Le Devoir* (26 mai 2018) A3.

<sup>468</sup> *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ, c Q-2, r 35.2.

<sup>469</sup> Ce qui en soi peut être difficile, les municipalités canadiennes n'ayant pas à faire part de la référence législative sur laquelle elles se basent pour agir ou pour adopter un règlement. À ce sujet, voir généralement Héту, Duplessis et Vézina, *supra* note 35, sect 8.3.2 (« Le règlement doit découler de la loi habilitante et relever de la compétence des provinces »).

<sup>470</sup> Tindal et Tindal, *supra* note 439 aux pp 189-190.

conclusion que « given that many municipalities managed to creatively find legal tools within the highly limiting context of the old, Baldwin Act-style municipal legislation, it is possible to feel at least somewhat confident that creative uses of legal technologies will be devised »<sup>471</sup>. Smith et Stewart, qui eux analysèrent les réformes britanno-colombiennes, écrivent qu'« although the municipalities of the twenty-first century may have more powers than those of the nineteenth century, their policymaking powers remain significantly circumscribed by the provincial government »<sup>472</sup>. Ils concluent toutefois sur une note supralégale, estimant que « local politicians are often as powerful as they wish to be – a valuable lesson for local and provincial politicians and the citizens who elect them »<sup>473</sup>, forts de l'analyse de deux cas impliquant la Ville de Vancouver, qui, on le verra en sous-section 2.1.2.3... n'a pas bénéficié des réformes, un cas unique au pays!

Des limites accompagnent ainsi les récentes réformes des législations provinciales habilitantes, des limites qui ne devraient toutefois pas masquer le fait qu'il s'agit d'une évolution sans précédent dans l'histoire du pays. Si la municipalité canadienne demeure un champ de compétence provinciale en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* actuelle, elle est devenue, dans les vingt-cinq dernières années, une créature plus autonome d'un point de

---

<sup>471</sup> Ron Levi et Mariana Valverde, « Freedom of the City: Canadian Cities and the Quest for Governmental Status » (2006) 44:3 Osgoode Hall Law Journal 409 à la p 459. Le *Baldwin Act*, auquel fait référence la citation, est l'appellation commune du Municipal Corporations Act de 1849 du Canada-Uni (Upper Canada Municipal Corporations Act, S. Prov. C. 1849 (12 Vict.), c. 81.), déjà qualifié de *Magna Carta* des institutions municipales canadiennes et qui a influencé les lois habilitantes du pays entier. Les pouvoirs municipaux y étaient énoncés de façon restrictive. Voir à ce sujet Rogers, *supra* note 35 à la sect §8.3 (« 1841 to Present Day »).

<sup>472</sup> Patrick J Smith et Kennedy Stewart, « Local whole-of-government policymaking in Vancouver: Beavers, cats, and the mushy middle thesis » dans Robert Young et Christian Leuprecht, dir, *Canada: the state of the federation 2004 : municipal-federal-provincial relations in Canada*, Montréal, Quebec; Chesham, McGill-Queen's University Press, 2006, 251 à la p 258.

<sup>473</sup> *Ibid* à la p 268.

vue juridique, en raison de l'action des législatures provinciales. Aussi, même si elle a moins de compétences et d'autonomie que ses homologues internationales comme le démontre l'étude de Smith et Spicer<sup>474</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elle est tout à fait à la rencontre des droits de la personne.

Les quatre facettes de la tétralogie *Droit(s) à/et/de/dans la ville* sont en effet ici toutes interpellées; celles et ceux qui luttent pour le **Droit(s) à la ville** trouveront forcément davantage cette municipalité sur leur chemin, elle qui a le potentiel de devenir une actrice dont le rôle, les responsabilités ou les obligations dans la mise en œuvre et le respect des droits de la personne, abordés par le **Droit(s) et la ville**, croissent au même rythme que ses compétences. Elle se servira peut-être même de son autonomie croissante en prenant une part active à l'élaboration, à la mise en œuvre et au respect de ces derniers, tel qu'abordé par le **Droit(s) de la ville**. Quoiqu'il en soit, ses actions demeureront toujours juxtaposées à celles d'autres acteurs avec qui elle devra encore et toujours cohabiter, le propre du **Droit(s) dans la ville**, avec un statut et une autonomie néanmoins renforcés.

La prochaine section permettra de vérifier comment cette nouvelle donne se dessine plus précisément d'Est en Ouest; cap sur Montréal, Toronto et Vancouver.

### **2.1.2 L'encadrement juridique de Montréal, Toronto et Vancouver**

Si j'analyse maintenant comment la législation provinciale habilitante encadre Montréal, Toronto et Vancouver, cette analyse dépassera inévitablement le strict cadre montréalais

---

<sup>474</sup> Smith et Spicer, *supra* note 430.

(2.1.2.1), torontois (2.1.2.2) et vancouverois (2.1.2.3) de la question, ces municipalités étant aussi (souvent) soumises aux mêmes normes de droit municipal que les autres municipalités de leur province en sus d'un encadrement qui leur est spécifique. Cette section révélera l'épaisseur juridique de la municipalité canadienne, une donnée essentielle afin de comprendre comment s'articule concrètement sa rencontre avec les droits de la personne, mais également tout le potentiel qui y réside. Elle révélera aussi sa densité institutionnelle, également à prendre compte dans cet exercice de réflexion axé sur l'opérationnalisation de cette même rencontre.

### **2.1.2.1 Montréal, la ville aux cent complexités**

La Ville de Montréal, plus grande municipalité francophone du pays avec ses 1 704 694 habitants<sup>475</sup>, est aussi la plus peuplée des 1108 municipalités locales québécoises<sup>476</sup>. Mais traiter de la Ville de Montréal comme d'un bloc monolithique serait une erreur, cette

---

<sup>475</sup> La région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, qui comprend un territoire presqu'identifique à celui couvert par la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal), compte pour sa part 4 098 927 habitants, sur un total provincial de 8 164 361 habitants. Ces chiffres proviennent du recensement canadien de 2016. Statistique Canada définit une « région métropolitaine de recensement » ou RMR (census metropolitan area ou CMA en anglais) comme étant « formée d'une ou de plusieurs municipalités adjacentes situées autour d'un centre de population (aussi appelé le noyau) » et qui doit « avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants d'après les données ajustées du Programme du Recensement de la population précédent ». Aussi, « [p]our être incluses dans une RMR [...], les autres municipalités adjacentes doivent avoir un degré d'intégration élevé avec le noyau, lequel est déterminé par le pourcentage de navetteurs (déplacement domicile-lieu de travail) établi d'après les données du Programme du recensement précédent sur le lieu de travail ». Voir Statistique Canada, « Dictionnaire, Recensement de la population, 2016 », en ligne : <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/index-fra.cfm>>.

<sup>476</sup> Désignées sous les termes « canton », « cantons unis », « municipalité », « paroisse », « village » ou « ville », leur nombre fluctue constamment. Le nombre ici proposé provient du *Décret de population pour 2019 (Québec)*, *supra* note 116.

dernière étant constituée, telle une fédération, de la Ville centre<sup>477</sup> et de 19 arrondissements<sup>478</sup>.

Ces deux types d'organes décisionnels, Ville centre et arrondissements, disposent chacun d'un conseil municipal. Pour la Ville centre, ce conseil est composé de 65 membres, c'est-à-dire la mairesse de Montréal (également mairesse de l'arrondissement Ville-Marie), 18 maires d'arrondissements et 46 « conseillers de la ville »<sup>479</sup>. Ces (46) derniers siègent à la fois au conseil municipal de la Ville centre, mais également au conseil de leur arrondissement. En effet, chacun des 19 arrondissements est doté d'un conseil d'arrondissement, composé d'un maire et d'un nombre variable de membres, conseillers de la ville (pour un total de 46) ou conseillers d'arrondissement (pour un total de 38).

C'est une loi provinciale, la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*<sup>480</sup>, qui veille au partage des compétences (délégués par la province) entre la Ville centre et les arrondissements. Dresser une liste complète et précise des compétences de la Ville centre

---

<sup>477</sup> Appelée «la ville» dans la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c C-11.4.

<sup>478</sup> Il s'agit des arrondissements Anjou, Ahuntsic-Cartierville, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Lachine, LaSalle, L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Montréal-Nord, Outremont, Pierrefonds-Roxboro, Le Plateau-Mont-Royal, Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, Rosemont-La Petite-Patrie, Saint-Laurent, Saint-Léonard, Le Sud-Ouest Verdun, Ville-Marie et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

<sup>479</sup> Le nombre de conseillers de la ville délégués par chaque arrondissement est spécifié à l'Annexe B de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, *supra* note 477. L'annexe prévoit le nombre de conseillers de la ville suivants : Anjou: 2, Ahuntsic-Cartierville: 5, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce: 6, Lachine: 2, LaSalle: 3, L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève: 1, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve: 5, Montréal-Nord: 3, Outremont: 1, Pierrefonds-Roxboro: 3, Le Plateau-Mont-Royal: 4, Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles: 4, Rosemont-La Petite-Patrie: 5, Saint-Laurent: 3, Saint-Léonard: 3, Le Sud-Ouest: 3, Verdun: 3, Ville-Marie: 3, Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension: 5.

<sup>480</sup> L'ajout de la composante « métropole du Québec » dans le titre de la loi est récent et le résultat de l'adoption du PL 121, *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, 1<sup>re</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég, Québec, 2016. Ce projet de loi fera l'objet d'une discussion supplémentaire aux pp 148-149.

ou des arrondissements n'est pas chose aisée<sup>481</sup> et dépasse le cadre de la thèse. Limitons-nous à dire que les compétences, réglementaires et non réglementaires, attribuées aux arrondissements par la Charte sont non négligeables et ont un impact important dans la vie des Montréalais, comme c'est le cas par exemple de l'adoption et de l'application de la majorité des règlements d'urbanisme<sup>482</sup>.

Prendre connaissance des prescriptions de la Charte en matière de partage des compétences est toutefois insuffisant. En effet, celle-ci prévoit aussi que la Ville centre peut déléguer des compétences additionnelles aux arrondissements, ce qu'elle fait au moyen d'un règlement<sup>483</sup>. Par exemple<sup>484</sup>, « l'application des règlements relatifs [...] [aux] normes minimales d'entretien et d'habitabilité des logements »<sup>485</sup> leur a ainsi été confié. À l'inverse, il est aussi possible pour la Ville centre de s'approprier des compétences d'arrondissement par résolution<sup>486</sup>; ce fut par exemple<sup>487</sup> le cas dans le cadre de la

---

<sup>481</sup> Un des documents les plus complets sur ce partage des compétences, mais également sur celui opéré avec l'Agglomération de Montréal et la Communauté métropolitaine de Montréal, deux instances supralocales abordées plus loin dans la sous-section, est produit par le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal. Voir Ville de Montréal, Service des affaires juridiques, *L'organisation municipale sur l'île de Montréal. Gouvernance et partage des compétences*, 2017, en ligne : <<https://ville.montreal.qc.ca/executiontravaux/file/392/download?token=oF8QjICN>>.

<sup>482</sup> Une compétence à la base prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra* note 434, mais attribuée aux arrondissements montréalais en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, *supra* note 477, art 131.

<sup>483</sup> Voir Ville de Montréal, *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement*, Règlement 02-002. Elle est habilitée à le faire en vertu de l'article 186 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, *supra* note 477.

<sup>484</sup> Pour une liste exhaustive de ces délégations voir Ville de Montréal, Service des affaires juridiques, *supra* note 481.

<sup>485</sup> *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement*, *supra* note 483, art 1.2 °g.

<sup>486</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, *supra* note 477, art 85.5.

<sup>487</sup> Pour une liste exhaustive de ces appropriations voir Ville de Montréal, Service des affaires juridiques, *supra* note 481.

centralisation de la direction des opérations de déneigement<sup>488</sup>, sujet qui fait régulièrement la manchette à Montréal.

Il faut dire que c'est aussi souvent<sup>489</sup> en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* que la Ville centre dispose de pouvoirs inédits à l'échelle municipale québécoise. Un des plus récents pouvoirs uniques à la Ville de Montréal est le droit de préemption<sup>490</sup>, un privilège d'achat à exercer lors de la vente d'immeubles préalablement identifiés (une telle identification a par exemple été faite dernièrement sur les terrains de l'ancienne usine Molson<sup>491</sup>).

Si la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* est donc une référence législative de premier ordre pour l'organisation et les pouvoirs de la Ville de Montréal et de ses arrondissements, il faut ajouter que ces entités sont aussi assujetties à l'encadrement législatif applicable aux autres municipalités québécoises. Cet encadrement est notoirement complexe<sup>492</sup>, le Pr. Jean Héту y ayant même déjà référé comme étant la « jungle de la législation municipale »<sup>493</sup>.

---

<sup>488</sup> Voir à ce sujet Ville de Montréal, *Politique de déneigement*, 2015, en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/deneigement/documents/politique\\_deneigement.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/deneigement/documents/politique_deneigement.pdf)>.

<sup>489</sup> En effet, d'autres lois peuvent aussi confier des pouvoirs spécifiques à Montréal.

<sup>490</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, supra note 477, art 151.1 à 151.7 de l'Annexe C.

<sup>491</sup> Ville de Montréal, *Règlement déterminant les secteurs de planification urbaine sur lesquels le droit de préemption peut être exercé et les fins pour lesquelles des immeubles peuvent y être ainsi acquis*, Règlement 18-066.

<sup>492</sup> Il est d'ailleurs prévu depuis plus de trente ans de regrouper l'ensemble de la législation habilitante au sein du *Code des municipalités du Québec*, qui serait composé de six livres portant sur les sujets suivants : I) les élections et les référendums, II) l'organisation territoriale municipale, III) l'organisation administrative, IV) les finances et la fiscalité, V) les pouvoirs, VI) le judiciaire et le quasi-judiciaire. Alors que les deux premiers livres furent adoptés avec la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988) et la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989), le troisième ne vit jamais le jour, bien qu'un document de consultation à son sujet fut préparé en octobre

Les municipalités québécoises, dont la Ville de Montréal (et ses arrondissements), sont en effet régies par un nombre impressionnant de lois provinciales<sup>494</sup>, qu'elles soient à caractère municipal<sup>495</sup> comme la *Loi sur les compétences municipales* ou pas. D'ailleurs, les lois provinciales à caractère non municipal<sup>496</sup>, c'est-à-dire dont l'objet n'est pas strictement municipal, ne sont pas à négliger puisque si elles octroient des pouvoirs aux municipalités, elles peuvent aussi imposer des limites à ces dernières. À titre d'illustration, si la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dotent les municipalités locales (et les arrondissements dans le cas montréalais) de pouvoirs importants en matière d'autorisation d'intervention urbanistique sur leur territoire avec l'adoption et l'application de règlements d'urbanisme, tant la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*<sup>497</sup>, la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>498</sup> que la *Loi sur le patrimoine culturel*<sup>499</sup> viennent conférer des limites

---

1989. Les réformes provinciales ailleurs au Canada firent en sorte que l'attention se porta ensuite sur le livre V, qui prit la forme de la *Loi sur les compétences municipales* (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006) et dont il a été déjà fait mention dans la section 2.1.1. Voir Héту, Duplessis et Vézina, *supra* note 35, sect 0.3.5 (« La législation générale et le futur Code des municipalités »).

<sup>493</sup> Jean Héту, « La jungle de la législation municipale » (1996) 3 BDM 146.

<sup>494</sup> Béland estimait en 2016 ce nombre à plus de 140. Louis Béland, « Le conseil municipal » dans École du Barreau du Québec, *Collection de droit 2015-2016* (Volume 7 - Droit public et administratif), Éditions Yvon Blais, 2016, à la p 223.

<sup>495</sup> Voir par exemple, de façon non exhaustive et par ordre alphabétique, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c E-2.2; *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c E-15.1.0.1; *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c F-2.1; *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, RLRQ, c I-15.

<sup>496</sup> Voir par exemple, de façon non exhaustive et par ordre alphabétique, *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c A-2.1; *Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c E-24; *Loi sur le patrimoine culturel*, RLRQ, c P-9.1470002; *Loi sur la police*, RLRQ, c P-13.1; *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c P-41.1; *Loi sur la sécurité civile*, RLRQ, c S-2.3; *Loi sur la sécurité incendie*, RLRQ, c S-3.4.

<sup>497</sup> *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, *ibid*. En effet, en zone agricole, l'autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) est nécessaire pour un ensemble de demandes, incluant celle d'exercer une activité autre qu'agricole.

<sup>498</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 464. En effet, de nombreux projets, incluant ceux émanant de municipalités, requiert une autorisation du Ministère du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques.

<sup>499</sup> *Loi sur le patrimoine culturel*, *supra* note 496. En effet, dans le cas où un immeuble patrimonial reçoit une protection gouvernementale (il se trouverait alors dans un site patrimonial déclaré) ou ministérielle (il se trouverait alors dans un site patrimonial classé ou titulaire d'un classement individualisé) ou encore, s'il se

majeures à leur rôle usuel puisqu'une autre organisation doit alors aussi autoriser l'intervention.

À la base de cette législation provinciale abondante se trouvent deux lois anciennes très similaires, au style de rédaction détaillé et restrictif; si plus de trois municipalités locales québécoises sur quatre sont régies par le *Code municipal du Québec*, les autres, de plus grande taille, sont régies par la *Loi sur les cités et villes*. De nombreux aspects de la vie des municipalités au quotidien sont encadrés par ces deux lois, allant des règles entourant les séances du conseil municipal<sup>500</sup> à celles entourant l'adoption de règlements municipaux<sup>501</sup> en passant par un ensemble de pouvoirs disparates, allant du jumelage entre municipalités<sup>502</sup> à l'expropriation<sup>503</sup>. À ce tandem, il faut ajouter la *Loi sur les compétences municipales*, cette loi qui depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, est venue souffler un vent de renouveau dans la façon dont sont conçues les compétences municipales québécoises dans huit domaines avec un mode de rédaction qui favorise l'autonomie municipale de façon inhérente, comme nous l'avons vu dans la section 2.1.1. La Ville de Montréal a par

---

trouve dans l'aire de protection d'un immeuble patrimonial classé, des autorisations ministérielles seront nécessaires pour bon nombre de projets. L'amendement récent de la loi avec l'ajout du chapitre VI.1 donne toutefois à la Ville de Montréal et à la Ville de Québec le pouvoir d'exercer dans certains cas le pouvoir autrefois ministériel. De plus, la loi permet aux municipalités locales d'octroyer une protection municipale à du patrimoine immobilier (en octroyant une citation à un site patrimonial ou à un immeuble patrimonial).

<sup>500</sup> *Loi sur les cités et villes*, *supra* note 446, section IX.

<sup>501</sup> *Ibid*, section XI, § 2.

<sup>502</sup> *Ibid*, art 471.1.

<sup>503</sup> *Ibid*, section XI, § 32. En effet, si cette dernière loi (et le *Code municipal du Québec*) donne le pouvoir d'exproprier, c'est la *Loi sur l'expropriation*, *supra* note 496, qui l'encadre!

exemple récemment banni plusieurs sortes de sacs plastiques de son territoire<sup>504</sup> en se basant sur ces pouvoirs larges en matière d'environnement<sup>505</sup>.

Ce vent de renouveau, s'il s'était calmé après 2006, s'est remis à souffler dans les dernières années. Beaucoup d'attention a d'ailleurs été consentie à trois projets de loi adoptés en 2017: le projet de loi 109 spécifique à la Ville de Québec<sup>506</sup>, le projet de loi 121 spécifique à la Ville de Montréal<sup>507</sup> et le projet de loi 122 relatif à l'ensemble des municipalités locales québécoises<sup>508</sup>. L'adoption de ces projets de loi impliqua la reconnaissance, surtout symbolique, de divers statuts (de « Capitale » pour Québec, de « Métropole » pour Montréal et de « gouvernements de proximité »<sup>509</sup> pour l'ensemble des municipalités québécoises) et procéda à divers amendements à la législation habilitante confiant notamment aux municipalités québécoises de nouvelles compétences et de nouvelles garanties de consultation.

---

<sup>504</sup> Cela est en effet explicitement précisé dans Ville de Montréal, *Règlement interdisant la distribution de certains sacs d'emplettes dans les commerces de détail*, Règlement 16-051.

<sup>505</sup> *Loi sur les compétences municipales*, supra note 443, art 19 (auquel le règlement montréalais se réfère directement).

<sup>506</sup> PL 109, *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, 1<sup>re</sup> sess, 41e lég, Québec.

<sup>507</sup> *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, supra note 480.

<sup>508</sup> PL 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 1<sup>re</sup> sess, 41e lég, Québec, 2016.

<sup>509</sup> Voir généralement Anne Mévellec, Guy Chiasson et Yann Fournis, « De « créatures du gouvernement » à « gouvernements de proximité » : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises » (2017) 2:162 *Revue française d'administration publique* 339. Il est intéressant de noter que cette reconnaissance était présente dans le titre et dans le préambule du projet de loi 122, mais qu'elle n'a pas été introduite par la suite dans la législation habilitante.

Avant de conclure sur ce portrait institutionnel et juridique de Montréal, il faut faire part de l'existence de deux niveaux supralocaux de décision. L'Agglomération de Montréal<sup>510</sup> (qui agit à titre de municipalité régionale de comté<sup>511</sup>) voit la Ville de Montréal fournir des services (qui incluent essentiellement l'évaluation municipale, le transport collectif des personnes, l'alimentation en eau, l'assainissement des eaux, les services de police et d'incendie et la cour municipale) à l'ensemble des municipalités de l'Agglomération<sup>512</sup>. La Communauté métropolitaine de Montréal<sup>513</sup> agit, elle, surtout à titre de planificatrice pour la grande région de Montréal. Dans les deux cas, c'est la Ville de Montréal qui détient le pouvoir décisionnel au sein de ces instances<sup>514</sup>.

---

<sup>510</sup> Les 11 agglomérations, dont celle de Montréal, ont été créées suite aux défusions municipales des années 2000. Si les défusions eurent pour résultat la reconstitution de certaines municipalités précédemment fusionnées, elles engendrèrent aussi la création de ces nouvelles instances qui regroupent municipalités fusionnées et municipalités défusionnées et qui leur procurent toutes des services partagés. Les agglomérations se voient confier des compétences d'importance par la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, c E-20.001. Sur les fusions et les défusions, à Montréal, et ailleurs au Québec voir généralement Tindal et al, *supra* note 428 aux pp 95-100.

<sup>511</sup> Ces instances, au nombre de 87 à l'échelle provinciale et fédérant la quasi-totalité des 1108 municipalités locales, sont notamment responsables de l'élaboration et de l'adoption des schémas d'aménagement et de développement (SAD), une pièce centrale de l'aménagement du territoire québécois. L'Agglomération de Montréal (comme c'est aussi le cas de 4 autres agglomérations (il s'agit des agglomérations des Îles-de-la-Madeleine, de La Tuque, de Longueuil et de Québec) et de 9 municipalités (il s'agit de Gatineau, de Laval, de Lévis, de Mirabel, de Rouyn-Noranda, de Saguenay, de Shawinigan, de Sherbrooke et de Trois-Rivières)) s'est vu confier les pouvoirs d'une MRC (ce qui explique qu'il n'existe pas de « MRC de Montréal »).

<sup>512</sup> Dans le cas de l'Agglomération de Montréal, il s'agit de la Ville de Montréal et des 15 municipalités où les citoyens ont choisi la défusion.

<sup>513</sup> La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), comme celle de Québec (CMQ), est avant tout une instance de planification, son mandat le plus important étant sans doute d'élaborer et d'adopter un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), une autre pièce importante de l'aménagement du territoire québécois. Encadrée par la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c C-37.01, la CMM chapeaute 82 municipalités dont Montréal. Ces 82 municipalités sont aussi chapeautées par l'Agglomération de Montréal, l'Agglomération de Longueuil ainsi que les MRC des rives et couronnes nord (il s'agit des MRC de Thérèse-De Blainville, de Deux-Montagnes, des Moulins et de L'Assomption) et sud (il s'agit des MRC de Roussillon, de Lajemmerais, de La Vallée-du-Richelieu, de Vaudreuil-Soulanges, de Rouville et de Beauharnois-Salaberry). La Ville de Laval et la Ville de Mirabel agissent aussi à titre de MRC et ne sont donc chapeautées que par la CMM.

<sup>514</sup> Le conseil d'agglomération est composé de 31 élus, soit la mairesse de Montréal, 15 élus du conseil municipal de Montréal (nommés par la mairesse), 14 maires des villes reconstituées (L'Île-Dorval et Dorval partageant leur représentant), puis un représentant supplémentaire de Dollard-des-Ormeaux. Mais dans les faits, la Ville de Montréal détient le pouvoir décisionnel au sein de l'Agglomération avec 87% des votes, l'attribution de ces derniers étant déterminée en vertu du poids démographique de chacune des municipalités.

Le portrait que je viens de dresser peut certes donner le tournis. Pour la très grande majorité des municipalités québécoises, on ne trouve toutefois que le tandem municipalité locale et municipalité régionale de comté (MRC). C'est essentiellement dans quelques grands centres, dont Montréal, que cela se complique. Comprendre Montréal et son encadrement juridique - afin de mieux comprendre la rencontre entre Montréal et les droits de la personne - c'est donc réaliser que c'est non seulement la Ville centre, mais aussi 19 arrondissements aux compétences non négligeables qui sont aux commandes. C'est aussi réaliser qu'une agglomération (qui remplace la MRC) et une communauté métropolitaine viennent aussi compléter le portrait. Cet étiolement est impressionnant, répartissant la mise en œuvre et le respect des droits de la personne d'un palier très local (l'arrondissement) à un palier très large (la CMM) avec un potentiel de partage tout le long du spectre en fonction des domaines. Des compétences, faut-il le rappeler, déléguées par une législation provinciale très abondante, mais favorisant lentement davantage d'autonomie municipale d'un point de vue juridique.

### **2.1.2.2 Les compétences accrues, mais encore peu utilisées de Toronto**

La Ville de Toronto, capitale économique du pays, est de loin la municipalité la plus peuplée du pays avec ses 2 731 571 habitants<sup>515</sup> et donc la municipalité de 7,8% de celles et ceux qui résident au Canada. Malgré ces données démographiques, Toronto dispose

---

Le conseil de la CMM est pour sa part composé de 28 membres, dont 14 représentent l'Agglomération de Montréal (ils sont d'ailleurs nommés par son conseil), les autres provenant de municipalités des deux couronnes. La mairesse de Montréal fait partie de ces 14 représentants et est également présidente de la CMM; si chaque membre détient une voix, en cas d'égalité la présidente de la CMM, donc la mairesse de Montréal, détient un vote prépondérant.

<sup>515</sup> La RMR compte pour sa part 5 928 040 habitants, alors que la province en compte 13 448 494.

néanmoins d'une composition et d'un encadrement juridique simplifié par rapport à Montréal.

En effet, l'instance décisionnelle principale de la Ville de Toronto, son conseil municipal, est formée du maire et de 25 conseillers. Ces conseillers sont rattachés à autant de quartiers électoraux (« wards »)<sup>516</sup>, qui sont des divisions administratives et non des instances décisionnelles. S'il existait 44 quartiers électoraux jusqu'à tout récemment, la province fit passer ce nombre à 25 en pleine campagne électorale pour l'élection municipale de 2018<sup>517</sup>, un dur rappel de l'ultime compétence provinciale sur les municipalités dans leur longue marche vers plus d'autonomie.

Les quartiers électoraux et les conseillers qui y sont élus sont regroupés au sein de 4 conseils communautaires (« community councils »): celui de Toronto & East York, celui d'Etobicoke York, celui de North York et celui de Scarborough. Créés après la fusion forcée de 1998<sup>518</sup>, ces conseils voient les différents paramètres qui les régissent, incluant leurs compétences par délégation du conseil municipal, spécifiés par la réglementation

---

<sup>516</sup> Il s'agit des quartiers électoraux 1 - Etobicoke North, 2 - Etobicoke Centre, 3 - Etobicoke-Lakeshore, 4 - Parkdale-High Park, 5 - York South-Weston, 6 - York Centre, 7 - Humber River-Black Creek, 8 - Eglinton-Lawrence, 9 - Davenport, 10 - Spadina-Fort York, 11 - University-Rosedale, 12 - Toronto-St. Paul's, 13 - Toronto Centre, 14 - Toronto-Danforth, 15 - Don Valley West, 16 - Don Valley East, 17 - Don Valley North, 18 - Willowdale, 19 - Beaches-East York, 20 - Scarborough Southwest, 21 - Scarborough Centre, 22 - Scarborough-Agincourt, 23 - Scarborough North, 24 - Scarborough-Guildwood, 25 - Scarborough-Rouge Park. Les cartes des nouveaux quartiers électoraux sont disponibles sur City of Toronto, « 2018 Ward Maps », en ligne : <<https://www.toronto.ca/city-government/elections/election-resource-library/ward-maps/>>.

<sup>517</sup> Le projet de loi PL 5, Loi de 2018 sur l'amélioration des administrations locales, 1<sup>re</sup> sess, 42e lég, Ontario, 2018 (PL 5, *Better Local Government Act*, 1<sup>re</sup> sess, 42e lég, Ontario, 2018) fut validé par les tribunaux. Voir *City of Toronto et al v Ontario (Attorney General)*, *supra* note 429, confirmé en appel dans *Toronto (City) v Ontario (Attorney General)*, *supra* note 429.

<sup>518</sup> Sur les fusions, à Toronto, et ailleurs en Ontario voir généralement Tindal et al, *supra* note 428 aux pp 91-95.

municipale torontoise<sup>519</sup>; ces compétences, non réglementaires, qui visent essentiellement des questions de voirie, sont toutefois anecdotiques si elles sont comparées à celles dont disposent les arrondissements montréalais.

La Ville de Toronto n'est pas encadrée par une charte, mais c'est tout comme, car elle dispose de sa propre loi provinciale habilitante, la *Loi sur la cité de Toronto (City of Toronto Act* <sup>520</sup>, communément appelé COTA). Elle est aussi, comme les autres municipalités locales ontariennes, encadrée par une législation habilitante provinciale abondante<sup>521</sup>, qui comprend des lois provinciales à caractère municipal<sup>522</sup>, comme la *Loi sur les élections municipales*<sup>523</sup>, ou à caractère non municipal<sup>524</sup>, comme la *Loi sur l'aménagement du territoire*<sup>525</sup>. En revanche, Toronto n'est pas soumise à la *Loi sur les municipalités (Municipal Act*<sup>526</sup>), principale loi de référence en matière municipale pour toutes les autres municipalités locales ontariennes.

Cet affranchissement du *Municipal Act* (auquel je réfère en langue anglaise, comme je le ferai aussi pour COTA, afin de faciliter les liens avec la doctrine, elle rédigée en anglais)

---

<sup>519</sup> City of Toronto, *Toronto Municipal Code*, ch 27, art 18.

<sup>520</sup> COTA, *supra* note 426.

<sup>521</sup> Rogers estime que plus de 100 lois provinciales encadrent les municipalités ontariennes. Rogers, *supra* note 35.

<sup>522</sup> Voir par exemple *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, LRO 1990, c M.50.

<sup>523</sup> *Loi de 1996 sur les élections municipales*, LO 1996, c 32.

<sup>524</sup> Voir par exemple, de façon non exhaustive et par ordre alphabétique, *Loi de 1992 sur le code du bâtiment*, LO 1992, c 23; *Loi sur l'expropriation*, LRO 1990, c E.26; *Loi sur le patrimoine de l'Ontario*, LRO 1990, c O.18.

<sup>525</sup> *Loi sur l'aménagement du territoire*, LRO 1990, c P.13.

<sup>526</sup> *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, c 25 (*Municipal Act, 2001*, SO 2001, c 25).

date d'une récente réforme de la législation municipale ontarienne<sup>527</sup>. En fait, l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 du COTA réformé changea la donne à deux niveaux. D'abord, c'est à partir de ce moment que Toronto fut affranchie du *Municipal Act*; en effet, seul le COTA s'appliquerait désormais, sauf pour quelques dispositions à titre exceptionnel<sup>528</sup>. Ensuite, Toronto se voyait confier par le COTA des pouvoirs nettement élargis par rapport aux autres municipalités ontariennes, trouvant leur source dans un style de rédaction moderne.

Ceci dit, trois jours<sup>529</sup> après la sanction royale du nouveau COTA, un projet de loi modifiant le *Municipal Act*<sup>530</sup> fut déposé par le gouvernement afin de donner aux municipalités ontariennes... les mêmes pouvoirs que ceux que Toronto venait d'obtenir, et ce, à quelques exceptions près! Les amendements<sup>531</sup> au *Municipal Act* entrèrent même en vigueur le même jour, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2007, donnant ainsi naissance à ce qu'il n'est pas rare d'appeler « the new Municipal Act »<sup>532</sup>, tant les modifications étaient substantielles.

---

<sup>527</sup> Une première vague de réformes avait touché l'Ontario, mais de façon décevante selon plusieurs. Voir notamment à ce sujet Levi et Valverde, *supra* note 471. Voir aussi la note 531 à ce sujet.

<sup>528</sup> COTA, *supra* note 426, art 7.1. Voir aussi à ce sujet George H Rust-D'Eye, Ophir Bar-Moshe et Andrew James, *Ontario municipal law. A user's manual. 2014*, Toronto, Carswell, 2013 aux pp 16-17.

<sup>529</sup> Longo et Mascarin, *supra* note 40 à la p 2.

<sup>530</sup> PL 130, *Loi de 2006 modifiant des lois concernant les municipalités*, 2<sup>e</sup> sess, 38e lég, Ontario, 2006.

<sup>531</sup> D'autres amendements de moindre importance furent effectués entre 2003 et 2007. Le détail de toute cette période est recensé par Mascarin et Williams. Voir M A Mascarin LL B John et B A Williams LL B Christopher J, *Ontario Municipal Act & Commentary, 2016 Edition*, Toronto, LexisNexis Canada, 2015 aux pp 11-13.

<sup>532</sup> Longo et Mascarin, *supra* note 40 à la p 2.

De nos jours, les distinctions qui existent entre le *Municipal Act* et le COTA sont donc peu nombreuses<sup>533</sup>, l'octroi de pouvoirs de taxation accrus pour Toronto retenant le plus l'attention<sup>534</sup>. À la question de savoir pourquoi deux lois distinctes sont nécessaires et pourquoi des exceptions au *Municipal Act* n'auraient tout simplement pas pu être formulées pour Toronto, Longo et Mascarin estiment que « [t]he answers lie solely in the fact that the *City of Toronto Act, 2006* was clearly politically motivated and necessitated »<sup>535</sup>.

La Ville de Toronto bénéficie ainsi depuis la réforme de 2007 de pouvoirs larges, mais comparables à ceux des autres municipalités locales ontariennes. Le COTA octroie un pouvoir non réglementaire important prévoyant que « [l]a cité peut fournir tout service ou toute chose qu'elle estime nécessaire ou souhaitable pour le public »<sup>536</sup> et des domaines d'interventions réglementaires larges stipulant que<sup>537</sup>:

La cité peut adopter des règlements relativement aux questions suivantes :

1. L'organisation de la gouvernance de la cité et de ses conseils locaux

---

<sup>533</sup> *Ibid* aux pp 34-43.

<sup>534</sup> Kitchen, un spécialiste de la fiscalité municipale, résume ces pouvoirs de la façon suivante :

Under the City of Toronto Act, the city has been granted the authority to levy additional taxes, with the exception of taxes on: income, profits, capital, wealth (including inheritance taxes), machinery and equipment used in research or development or manufacturing and processing, payroll, gasoline, natural resources, energy consumption, general sales of goods (except for entertainment, liquor and tobacco), use of highways, and accommodation (including hotels, motels, apartment houses, etc.). The city also cannot levy a poll tax. Another way of looking at this is to say that the city is permitted to tax alcoholic-beverage entertainment establishments, motor vehicle ownership, land transfers, parking lots, road pricing, and billboards.

Harry Kitchen, « Is “charter-city status” solution for financing city services in Canada - or is that a myth? » (2016) 9:2 School of Public Policy (University of Calgary) - SPP Policy Papers à la p 5, en ligne : School of Public Policy (University of Calgary) - SPP Policy Papers <<https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/sppp/article/view/42566/30448>>.

<sup>535</sup> Longo et Mascarin, *supra* note 40.

<sup>536</sup> COTA, *supra* note 426, art 8(1).

<sup>537</sup> *Ibid*, art 8(2).

- (définition restreinte), sauf en ce qui concerne la composition du conseil municipal et la division de la cité en quartiers électoraux.
2. La responsabilisation et la transparence de la cité et de ses conseils locaux (définition restreinte) ainsi que de leurs opérations.
  3. La gestion financière de la cité et de ses conseils locaux (définition restreinte).
  4. Les actifs publics qu'acquiert la cité aux fins de l'exercice des pouvoirs que lui confère la présente loi ou une autre loi.
  5. Le bien-être économique, social et environnemental de la cité, et notamment le changement climatique.
  6. La santé, la sécurité et le bien-être des personnes.
  7. Les services et les choses que la cité est autorisée à fournir en vertu du paragraphe (1).
  8. La protection des personnes et des biens, y compris la protection des consommateurs.
  9. Les animaux.
  10. Les constructions, y compris les clôtures, les panneaux et les enseignes.
  11. La délivrance de permis aux entreprises.

Créature de la province peut-être, mais créature disposant tout de même d'une boîte à outils fort intéressante où figurent des compétences larges, typiques du nouveau mode de rédaction de la législation habilitante. Il y a quelques années une étude du *Toronto Star*<sup>538</sup> a toutefois révélé que ces pouvoirs élargis auraient encore été peu utilisés pour l'instant. Ceci dit, tant les pouvoirs non réglementaires larges que le domaine intitulé « La santé, la

---

<sup>538</sup> Rachel Mendleson, « The law said we could think big. So why didn't we? », *Toronto Star* (2 mars 2014). La journaliste a interviewé plusieurs intervenants qui étaient présents lors des négociations qui ont mené au nouveau COTA qui, sans nécessairement répondre à la question présente dans le titre de l'article, se montre déçus. Mais l'avocat et ancien conseiller municipal Ron Kanter résume bien le sentiment lorsqu'il identifie que le problème provient de « the unwillingness or lack of imagination or vision of people who say, 'I've got a really good idea, and let's go ahead with the idea.' ». Les propos de Gerald Butts, ancien secrétaire principal pour le premier ministre McGuinty, cités dans l'article sont également intéressants, car celui-ci résume ce qui motiva le gouvernement ontarien à agir avec la réforme de COTA, lorsqu'il affirme que « [w]e drew the conclusion that the city, rather than being a creature of the province, certainly had a civic culture and a political culture in its own right ... [w]e would go from this sort of 'Father knows best' approach ... to allowing the city to chart its own destiny ».

sécurité et le bien-être des personnes » prévus par le COTA apparaissent particulièrement intéressants dans une optique de mise en œuvre des droits de la personne.

Quoiqu'il en soit, la Ville de Toronto voit tout de même des limites être imposées à cet octroi comme cela était le cas en contexte québécois. Par exemple, le COTA prévoit des exceptions ou balises à ces compétences<sup>539</sup>, la prédominance provinciale en cas de conflit<sup>540</sup> et la possibilité de restreindre les pouvoirs municipaux par réglementation provinciale<sup>541</sup>. Aussi, le COTA, qui fait près de 500 articles, est truffé de pouvoirs spécifiques, rédigés dans un style préréforme, c'est-à-dire restrictifs. Comme Montréal, la Ville de Toronto puise donc ses pouvoirs dans des dispositions largement rédigées, mais aussi dans des dispositions restrictives.

Au niveau supralocal, si la Ville de Montréal devait composer avec une agglomération et une communauté métropolitaine, il n'existe pas<sup>542</sup> de situation comparable<sup>543</sup> pour la Ville

---

<sup>539</sup> La partie III de COTA intitulée « Pouvoirs généraux : restrictions et ajouts », vient comme son nom l'indique baliser plusieurs aspects de ces pouvoirs au fil de près de 100 articles additionnels.

<sup>540</sup> L'article 11 de COTA stipule en effet que : « [u]n règlement municipal est sans effet dans la mesure où il est incompatible avec, selon le cas : a) une loi provinciale ou fédérale ou un règlement pris en application d'une telle loi; b) un texte de nature législative, notamment un décret, un arrêté, une ordonnance, un ordre, un permis ou une approbation, pris en application d'une loi ou d'un règlement provincial ou fédéral » et que « [s]ans préjudice de la portée générale du paragraphe (1), il y a incompatibilité entre un règlement municipal et une loi, un règlement ou un texte visé à ce paragraphe si le règlement municipal va à l'encontre de la loi, du règlement ou du texte ».

<sup>541</sup> Plusieurs dispositions de COTA prévoient que le Lieutenant-gouverneur en conseil ou le Ministre des affaires municipales et du logement peut venir encadrer encore davantage les pouvoirs de la Ville par réglementation; une douzaine de tels règlements sont d'ailleurs actuellement en vigueur.

<sup>542</sup> Ou plutôt il n'en existe plus. En effet, depuis 1953, le Toronto Metropolitan Government (Metro Toronto ou Metro), chapeautait la Ville de Toronto et 12 municipalités voisines. Alors qu'une première vague de fusions en 1967 réduisit le nombre de municipalités voisines de Toronto à 5 (il s'agissait d'East York, Etobicoke, North York, Scarborough et York), la fusion de 1998 abolit le Toronto Metropolitan Government et fusionna Toronto aux municipalités voisines. Cette décision impopulaire (et contestée sans succès devant les tribunaux faut-il le rappeler) fut prise sous le gouvernement conservateur de Mike Harris, avec pour résultat ce qui a souvent été appelé informellement la «Megacity» de Toronto. La disparition de

de Toronto. Cette dernière, comme 172<sup>544</sup> autres municipalités locales ontariennes est une « municipalité à palier unique »<sup>545</sup> (« single-tier municipality ») et ne dispose pas de palier supralocal. Les 241 autres municipalités locales ontariennes sont des « municipalités de palier inférieur »<sup>546</sup> (« lower-tier municipality »), car elles sont chapeautées par un total de 30 « municipalités de palier supérieur »<sup>547</sup> (« upper-tier municipality »). Si la municipalité à palier unique exerce seule l'ensemble des compétences municipales, la municipalité de palier inférieur partage des compétences avec la municipalité de palier supérieur qui la chapeaute. Les compétences de l'ensemble de ces municipalités (à palier unique, inférieur ou supérieur) sont définies par le *Municipal Act*, à l'exception de Toronto qui est régie par le COTA.

Les Torontois comptent ainsi, pour la réalisation de leurs droits de la personne sur moins de paliers décisionnels municipaux que dans le cas de Montréal. Si cela à l'avantage de voir moins de découpages tant substantifs que procéduraux dans la mise en œuvre et le respect des droits de la personne, cela entraîne par ailleurs une centralisation des pouvoirs et une représentativité en chute libre (c'est-à-dire qu'un conseiller municipal torontois devra

---

Metro Toronto, en opération de 1953 à 1997, laissa donc la région métropolitaine de Toronto sans instance de gouvernance régionale. Voir généralement à ce sujet Tindal et al, *supra* note 428.

<sup>543</sup> Le terme Greater Toronto Area (GTA) est souvent utilisé pour faire référence à la région métropolitaine de Toronto et est composée de la Ville de Toronto et de 4 municipalités de palier supérieur (Durham, Halton, Peel, York) qui chapeautent ensemble un total de 24 municipalités de palier inférieur. Le terme GTAHA (Greater Toronto Area and Hamilton) est parfois aussi utilisé, associant la Ville de Hamilton au GTA.

<sup>544</sup> Ministry of Municipal Affairs and Housing, « List of Ontario Municipalities », en ligne : <<http://www.mah.gov.on.ca/page1591.aspx>>.

<sup>545</sup> Désignées sous les termes « ville » (« town » ou « city »), « canton » (« township »), « municipalité » (« municipality ») ou « village ».

<sup>546</sup> Désignées sous les termes de « ville » (« town »), « canton » (« township »), « municipalité » (« municipality ») ou « village ».

<sup>547</sup> Désignées sous les termes de « comté » (« county »), « municipalité régionale » (« regional municipality ») ou « municipalité de district » (« district municipality »).

désormais représenter beaucoup plus de résidents qu'auparavant). Quant aux pouvoirs élargis de la Ville de Toronto, en fait largement partagés par les autres municipalités ontariennes, s'ils se sont avérés peu utilisés pour l'instant, cela ne devrait pas faire douter de tout leur potentiel, notamment en matière de mise en œuvre des droits de la personne.

### 2.1.2.3 Le modèle unique de Vancouver

La Ville de Vancouver, la métropole la plus à l'ouest du pays, est la plus peuplée des 162<sup>548</sup> municipalités britanno-colombiennes<sup>549</sup> avec ses 631 486 habitants, une population nettement plus petite que Montréal (1 704 694 habitants) ou Toronto (2 731 571 habitants). Celle qui ne dispose pas de structures infralocales voit son conseil municipal être composé de 11 membres, soit le maire et 10 conseillers élus pour l'ensemble de la municipalité<sup>550</sup>.

La Ville est principalement encadrée par une loi provinciale qui lui est spécifique, la *Vancouver Charter*<sup>551</sup>. En effet, Vancouver est affranchie de la législation provinciale habilitant les autres municipalités britanno-colombiennes, à savoir le *Local Government Act*<sup>552</sup> et la plus récente *Community Charter*<sup>553</sup>. Cet avantage, semblable à celui que Toronto a par rapport au *Municipal Act* ontarien (mais qui dans les faits est très semblable au COTA), est considérable. Il faut savoir que la législation municipale britanno-

---

<sup>548</sup> CivicInfo BC, « Municipalities », en ligne : <<https://www.civicinfo.bc.ca/municipalities>>.

<sup>549</sup> Désignées sous les termes « village », « town », « district », « city » ou « township ».

<sup>550</sup> *Vancouver Charter*, SBC 1953, c 55, art 138.

<sup>551</sup> *Ibid.*

<sup>552</sup> *Local Government Act*, RSBC 2015, c 1.

<sup>553</sup> *Community Charter*, SBC 2003, c 26.

colombienne est relativement restreinte<sup>554</sup> alors que les dispositions habilitantes en matière notamment d'urbanisme, d'expropriation, de protection du patrimoine ou encore d'élections municipales se retrouvent à même le *Local Government Act*, plutôt que dans des lois sectorielles comme au Québec<sup>555</sup> et en Ontario<sup>556</sup>. Vancouver dispose ainsi de pouvoirs sur mesure (et bel et bien différents, contrairement à Toronto) dans ces domaines et dans d'autres avec des effets non négligeables; Punter s'intéresse par exemple à l'impact qu'a eu l'exercice de pouvoirs discrétionnaires uniques en matière d'urbanisme, octroyés depuis longtemps par la *Vancouver Charter*, sur l'évolution de la ville au fil du temps et sur sa réputation urbanistique<sup>557</sup>.

L'encadrement législatif bicéphale touchant les autres municipalités locales britannico-colombiennes évoqué au paragraphe ci-haut est encore relativement récent. Avant l'an 2000, elles étaient toutes régies, sauf Vancouver, par le *Municipal Act*<sup>558</sup>, une loi ancienne qui devint cette année-là le *Local Government Act*. Puis, en 2004<sup>559</sup>, entrain en vigueur la

---

<sup>554</sup> McDannold et Stewart ne s'attardent qu'au *Environmental Management Act*, SBC 2003, c 53; *Land Title Act*, RSBC 1996, c 250; *Municipalities Enabling and Validating Act (No. 4)*, SBC 2011, c 14; *Motor Vehicle Act*, RSBC 1996, c 318; *Gaming Control Act*, SBC 2002, c 14. Voir Guy McDannold et al, *British Columbia municipal law and commentary*, Markham, Ont, LexisNexis Canada, 2007 à la p 3. Buholzer réfère essentiellement aux mêmes instruments, voir William Buholzer, *Local government in British Columbia*, 5<sup>e</sup> éd, Continuing Legal Education Society of British Columbia, 2013 à la p 13.

<sup>555</sup> Pour les quatre sujets précités voir *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra note 434; *Loi sur l'expropriation*, supra note 496; *Loi sur le patrimoine culturel*, supra note 496; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, supra note 495.

<sup>556</sup> Pour les quatre sujets précités voir *Planning Act*, supra note 525; *Expropriations Act*, supra note 524; *Ontario Heritage Act*, supra note 524; *Municipal Elections Act, 1996*, supra note 523.

<sup>557</sup> Voir John Punter, *The Vancouver achievement: urban planning and design*, Vancouver, UBC Press, 2003.

<sup>558</sup> *Municipal Act*, RSBC 1996, c 323.

<sup>559</sup> Si l'entrée en vigueur de la *Community Charter (Bill 14)* eut lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2004 sous le gouvernement libéral de Gordon Campbell et marqua les esprits, des éléments de réforme importants furent adoptés plusieurs années auparavant, en 1998 (Bill 31, *Local Government Statutes Amendment Act, 1998*, S.B.C. 1998, C. 34.), en 1999 (Bill 88, *Local Government Statutes Amendment Act, 1999*, S.B.C. 1999, C. 37.) et en 2000 (Bill 14, *Local Government Statutes Amendment Act, 2000*, S.B.C. 2000, C. 7.), sous un gouvernement néo-démocrate. Sur le détail de ces modifications, voir Bish et Clemens, supra note 437 aux pp 22-23. En fait,

*Community Charter*, qui venait soumettre les municipalités autres que Vancouver à un nouveau régime, issu de la réforme pancanadienne ayant cours depuis le milieu des années 1990. En vertu de cette nouvelle charte, les municipalités britanno-colombiennes se voyaient désormais octroyer des pouvoirs larges dans plusieurs domaines<sup>560</sup>, avec des limitations<sup>561</sup> semblables à celles de leurs homologues québécoises et ontariennes.

La *Community Charter* ne lui étant donc pas applicable, la Ville de Vancouver apparaît désormais désavantagée par rapport aux autres municipalités britanno-colombiennes, ne bénéficiant pas elle, d'attributions larges. Buholzer écrit en ce sens que « [b]ecause it has not been comprehensively overhauled since 1953, the language of the *Vancouver Charter* appears increasingly out-of-date in comparison with that of the Province's general municipal enabling legislation, and in some cases may be disadvantageous to the city as regards to the extent of its jurisdiction »<sup>562</sup>. Les plus de 600 articles de la charte sont en effet rédigés sous la formule de la « liste d'épicerie », une caractéristique de l'époque préréforme.

Rédigée dans un style ancien certes, mais il faut tout de même rappeler la *Vancouver Charter* fournit néanmoins à la métropole un encadrement juridique taillé sur mesure. Nous verrons par exemple dans la section 2.2.3 que Vancouver a vu rapidement sa charte être

---

dès 1995, un projet de loi privé (Bill M222), intitulé *Community Charter* avait été présenté par Gordon Campbell, futur premier ministre alors député provincial libéral dans l'opposition et ancien maire de Vancouver (1986-1993). Le projet de loi ne fut sans grande surprise pas adopté, mais le Parti libéral inclut la promesse d'en adopter une variante dans sa plate-forme de campagne de 2001 et même de son agenda des 90 premiers jours. À ce sujet, voir Buholzer, *supra* note 554 aux pp 7-8.

<sup>560</sup> Voir principalement *Community Charter*, *supra* note 553, art 8.

<sup>561</sup> Voir principalement *ibid*, art 10.

<sup>562</sup> Buholzer, *supra* note 554 à la p 12.

amendée par la législature provinciale afin de recevoir les pouvoirs quelle demandait en matière de taxation des résidences inoccupées sur son territoire. D'ailleurs, la municipalité fut déjà qualifiée de « vaillant castor » (« eager beaver ») par Smith et Stewart<sup>563</sup> pour son habilité à obtenir ce qu'elle veut malgré ses faibles pouvoirs... sur papier.

Avant de conclure ce portrait institutionnel et juridique, il faut relever que la Ville de Vancouver a ceci de commun avec les 161 autres municipalités locales britannico-colombiennes qu'elle est chapeautée par un district régional (« regional district »). Ces districts, au nombre de 27<sup>564</sup> à l'échelle provinciale, proposent un système de gouvernance malléable et adaptatif en fonction des différents besoins régionaux. Bish et Clemens démontrent par exemple comment le district régional de Vancouver (Metro Vancouver) et celui de Comox-Strathcona ont évolué bien différemment au fil des ans, avec pour le second beaucoup plus de compétences qui lui ont été déléguées par les municipalités sous son égide<sup>565</sup>, la *Community Charter*, qui encadre les districts régionaux, laissant en effet beaucoup de marge de manœuvre aux municipalités locales quant à cette délégation. Metro Vancouver<sup>566</sup>, qui chapeaute la Ville de Vancouver et les 20 autres municipalités de la région, est avant tout responsable de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées et de celui des déchets et de l'élaboration et de l'adoption d'une « Regional Growth

---

<sup>563</sup> Smith et Stewart, *supra* note 472. Il est intéressant de noter que Stewart est depuis devenu maire de Vancouver.

<sup>564</sup> Tous listés à CivicInfo BC, « Regional Districts », en ligne : <<https://www.civicinfo.bc.ca/regionaldistricts>>.

<sup>565</sup> Voir Bish et Clemens, *supra* note 437 aux pp 57-60, mais plus généralement sur les districts régionaux voir pp 45-63.

<sup>566</sup> Il s'agit dans les faits de 4 entités distinctes : le Greater Vancouver Regional District (GVRD), le Greater Vancouver Sewerage and Drainage District (GVS&DD), le Greater Vancouver Water District (GVWD) et le Metro Vancouver Housing Corporation (MVHC).

Strategy », un exercice de planification régionale. Si la Ville de Vancouver détient le plus grand nombre de votes au conseil de Metro Vancouver, elle ne détient toutefois pas la majorité de ces derniers (31 sur 129)<sup>567</sup>.

Si la Ville de Vancouver ne dispose donc pas de structures infralocales (ses conseillers étant même élus pour la municipalité en entier), elle partage quelques compétences avec Metro Vancouver dont elle ne détient toutefois pas le contrôle. Au niveau de son encadrement juridique, elle est unique si on la compare à Montréal et à Toronto, sa charte exhaustive lui conférant des compétences particulières dans un très vaste nombre de domaines. Cela est particulièrement intéressant, car même si elle ne bénéficie pas des compétences ouvertes de la *Community Charter*, elle réussit néanmoins à exercer une autonomie non négligeable.

Qu'il s'agisse des compétences ouvertes ou fermées de Montréal, Toronto et Vancouver ou encore de leur organisation qui varie substantiellement, ce sont tous là des constats qui ne sont pas anodins pour la rencontre entre municipalités et droits de la personne; ils gagnent ainsi à être analysés à partir de l'approche tétralogique Droit(s) à/et/de/dans la ville.

La lutte pour le **Droit(s) à la ville** interpellera certes davantage les trois municipalités à l'autonomie croissante, mais les distinctions institutionnelles sont aussi ici à souligner, des

---

<sup>567</sup> Il faut dire que le poids démographique de la Ville de Vancouver ne représente que près du quart de celui de Metro Vancouver alors que ceux de Montréal et Toronto comptent pour près de la moitié de leur région respective. Une des municipalités voisines de Vancouver, Surrey, la talonne d'ailleurs de près avec ses 517 887 habitants (et ses 24 votes au conseil de Metro Vancouver).

instances infra ou supralocales étant susceptibles elles aussi d'exercer des compétences en interaction avec les droits de la personne. Puis, le rôle, les responsabilités ou les obligations de Montréal, Toronto et Vancouver dans la mise en œuvre et le respect des droits de la personne, abordés par la composante **Droit(s) et la ville** de la tétralogie, sont aussi forcément croissants dans la mesure où il n'existe pas de compétences sur les droits de la personne, mais plutôt des compétences interpellant les droits de la personne. Le chapitre 2.2 illustrera d'ailleurs comment les trois métropoles utilisent leurs compétences pour prendre une part active à l'élaboration, à la mise en œuvre et au respect de ces derniers, ce qu'aide à révéler le **Droit(s) de la ville**. Finalement, il apparaît clair que les compétences de Montréal, Toronto et Vancouver sont partagées, que ce soit à l'interne (dans un organigramme complexe, où je n'ai mis l'emphase que sur les instances infralocales), au niveau régional (instances supralocales) ou provincial (d'où provient la délégation de compétences), sans compter les actions fédérales ou privées, une réalité qui interpelle le **Droit(s) dans la ville**.

Si jusqu'à présent dans ce chapitre ce sont davantage les compétences des municipalités canadiennes que les droits de la personne qui ont été explorées, il s'agit dans la prochaine section de faire l'inverse; la pleine mesure de la rencontre entre ces deux univers deviendra alors encore plus saillante.

### **2.1.3 Les droits de la personne du droit international au droit domestique: points de rencontre municipaux**

Une ébullition normative et institutionnelle sans précédent dans l'histoire des droits de la personne a cours depuis l'adoption de la DUDH en 1948, une ébullition tant internationale (donnant naissance au DIDP) que domestique (donnant naissance au Canada à l'adoption de lois aux niveaux fédéral, provinciaux et territoriaux) telle que déjà abordée dans l'introduction de la thèse. Tous ces développements sont à considérer lorsqu'il s'agit de comprendre la rencontre entre les municipalités canadiennes et les droits de la personne.

Il convient ainsi de s'attarder d'abord à la valeur du DIDP en droit canadien (2.1.3.1), mais aussi à la place faite aux municipalités dans le cadre du dialogue entre le Canada et les instances onusiennes chargées de la supervision de la mise en œuvre et du respect de ce même DIDP (2.1.3.2), avant de s'attarder à l'encadrement domestique (fédéral et provincial) des droits de la personne (2.1.3.3).

#### **2.1.3.1 La valeur du droit international des droits de la personne en droit canadien**

Les deux principales sources du DIDP (et plus fondamentalement du DIP), les traités et la coutume, ont une valeur différente en droit canadien<sup>568</sup>, rendant nécessaire une analyse en deux temps. Débutons par les traités.

---

<sup>568</sup> Eid et Hamboyan qualifie d'ailleurs l'approche canadienne en matière de mise en œuvre du DIP d'hybride. Voir Elisabeth Eid et Hoori Hamboyan, « La mise en œuvre par le Canada des obligations découlant de traités internationaux de droits de la personne : créer du sens au-delà de l'absurde » dans Oonagh E Fitzgerald, dir, *Règle de droit et mondialisation: rapports entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 555 à la p 555.

D'abord, il faut dire que le Canada est plutôt bon joueur quand il s'agit de ratifier les traités onusiens en matière de droits de la personne. Il a en effet ratifié sept des neuf principales conventions onusiennes («core international human rights treaties») en vigueur<sup>569</sup>, soit le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC), la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (CEDR), la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF), la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (CCT), la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CDE) et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (CDPH). Il n'est donc toujours pas État partie à deux traités, soit la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* (CIPPDF) et la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (CDTM).

La situation est similaire quant aux neuf protocoles facultatifs, qui viennent compléter les traités au niveau substantif ou procédural. Si le Canada est État partie au *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>570</sup>, au *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination*

---

<sup>569</sup> Cités à la note 7.

<sup>570</sup> *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 RTNU 171.

à l'égard des femmes<sup>571</sup>, au Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort<sup>572</sup>, au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés<sup>573</sup> et au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants<sup>574</sup> et le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>575</sup>, il ne l'est toujours pas pour le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>576</sup>, pour le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>577</sup> et pour le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications<sup>578</sup>.

Ce vaste corpus législatif international lie le Canada et ce dernier doit périodiquement défendre son bilan devant les organes de traités onusiens qui en supervisent la mise en

---

<sup>571</sup> Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 6 octobre 1999, 2131 RTNU 83.

<sup>572</sup> Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, 15 décembre 1989, 1642 RTNU 414.

<sup>573</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000, 2173 RTNU 222.

<sup>574</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, 25 mai 2000, 2171 RTNU 227.

<sup>575</sup> Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 décembre 2006, 2518 RTNU 283.

<sup>576</sup> Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 10 décembre 2008, A/63/435.

<sup>577</sup> Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 18 décembre 2002, 2375 RTNU 237.

<sup>578</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, 19 décembre 2011, A/RES/66/138.

œuvre et le respect. Or comme cela a été évoqué dans la section 1.1.2 de la thèse et comme cela sera davantage illustré dans les prochaines pages, les actions (ou inactions) des municipalités canadiennes affectent ce bilan. Mais au-delà de ces conséquences bien concrètes, comment le DIDP est-il envisagé au Canada?

En fait, la constitution canadienne est presque muette sur la question du DIP (et du DIDP par conséquent), tant sur la question de la ratification (le processus par lequel l'État s'engage, devant la communauté internationale, à respecter le traité) que sur celle de la mise en œuvre (le processus par lequel l'État remplit concrètement ses obligations en vertu du traité), laissant une grande place à l'interprétation judiciaire (très sommaire jusqu'à récemment<sup>579</sup>, mais qui confie essentiellement une valeur interprétative au DIP).

L'affaire des *Conventions de travail*<sup>580</sup> de 1937 demeure la référence en matière de traités (ratification et mise en œuvre). On y apprend que peu importe la matière (de compétence fédérale ou non) couverte par le traité, seul l'exécutif canadien peut le ratifier. À cette étape le Parlement canadien n'est pas consulté<sup>581</sup> (sauf quelques exceptions<sup>582</sup>), une exclusion qui

---

<sup>579</sup> Kindred rappelle d'ailleurs que «[p]endant presque tout le XXe siècle, les tribunaux canadiens ne se sont pas intéressés au droit international». Voir Hugh M Kindred, «L'usage et le mésusage des sources juridiques internationales par les tribunaux canadiens : à la recherche d'une perspective raisonnée» dans Fitzgerald, *supra* note 568 à la p 25. Ceci dit, de plus en plus, les tribunaux canadiens, avec la Cour suprême au premier rang, s'intéressent au DIP. De Mestral parlant même de « very considerable efforts ». Voir Armand de Mestral, «The Relationship of International and Domestic Law as Understood in Canada» dans Chi Carmody, dir, *Is our house in order? Canada's implementation of international law*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2010, 42 à la p 51.

<sup>580</sup> Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario (Conventions du travail), [1937] A.C. 326; en appel de [1936] R.C.S. 461. L'affaire est bien résumée par Fleming et McEvoy, voir Donald J Fleming et John P McEvoy, «La mise en œuvre à l'échelle nationale des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne» dans Fitzgerald, *supra* note 568 aux pp 646-651.

<sup>581</sup> Alors que c'était la norme avant 1968. De Mestral explique que les raisons expliquant la fin de cette pratique ne sont toujours pas claires, tout en dénonçant cette situation qu'il estime inédite en Occident. Ibid.

selon certains<sup>583</sup>, aurait joué pour beaucoup dans la faible reconnaissance du DIP en droit canadien par les tribunaux. Ceci dit, « l'appui formel des provinces et des territoires est recherché par le gouvernement fédéral avant la ratification d'un traité des droits de la personne ayant des répercussions sur des questions de compétence provinciale »<sup>584</sup>. Aussi, avant la ratification, un ensemble d'examen est nécessaire. Le ministère de la Justice analyse si les lois et politiques fédérales sont conformes aux dispositions du traité à ratifier<sup>585</sup>. Si des incompatibilités sont repérées, il sera décidé si des modifications législatives sont nécessaires ou encore si une réserve au traité doit être élaborée<sup>586</sup>. Le même examen a lieu au niveau provincial<sup>587</sup>. L'appui des municipalités, lui, ne serait pas recherché et ces dernières ne sont pas appelées à procéder à quelconque examen, malgré l'impact qu'a ultimement le DIDP sur elles, leurs actions et inactions étant prises en compte dans les bilans canadiens défendus périodiquement devant les organes de traités onusiens.

L'affaire des *Conventions de travail* nous enseigne aussi que la ratification ne signifie pas que le traité fait dès lors partie du droit canadien; une action de la législature compétente, en fonction du partage des compétences, est nécessaire. Il s'agit là de l'étape de la mise en œuvre. La principale justification d'un tel système (dualiste à l'opposé de moniste) est la volonté de combler le déficit démocratique affectant la ratification.

---

<sup>582</sup> De Mestral, *supra* note 150 à la p 49.

<sup>583</sup> *Ibid.*

<sup>584</sup> Eid et Hamboyan, *supra* note 568 à la p 565.

<sup>585</sup> *Ibid* aux pp 563-564.

<sup>586</sup> Armand de Mestral, *supra* note 150 à la p 43.

<sup>587</sup> Eid et Hamboyan, *supra* note 568 aux pp 563-565.

Or, dans les faits, rarement<sup>588</sup> les parlements fédéraux et provinciaux ont adopté de telles lois intégrant expressément le traité en droit canadien. Cette non-incorporation explicite du DIDP en droit domestique touche encore plus particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels comme nous le verrons plus en détail dans la sous-section 2.1.3.3 de la thèse. En effet, ces droits ne sont pas protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>589</sup> ou par les lois provinciales ou territoriales des droits de la personne, à l'exception de la *Charte des droits et libertés de la personne québécoise*<sup>590</sup>. Il faut aussi ici rappeler que la Ville de Montréal, avec l'adoption de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, a procédé à une incorporation à l'échelle locale des droits de la personne dans une perspective universaliste.

Cette réalité fréquemment soulevée par les organes de traités onusiens dans leurs observations finales<sup>591</sup> fait en sorte que l'instrument non incorporé se verra attribuer une

---

<sup>588</sup> Bien qu'une intégration expresse soit rare, diverses techniques de mise en œuvre sont tout de même employées. De Mestral en a recensé treize différentes et critique le fait qu'il n'existe aucune manière de savoir laquelle a été choisie. *Ibid.* aux pp 53, 55 et 62.

<sup>589</sup> *Charte canadienne*, *supra* note 14. À son sujet, voir généralement John B Laskin, Edward L Greenspan et Melanie Dunn, *Canadian Charter of Rights Annotated*, Aurora, Ont, Canada Law Book (feuilles mobiles, avec mises à jour), 2009.

<sup>590</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, *supra* note 16. On consultera annuellement l'ouvrage d'Henri Brun, Pierre Brun et Fannie Lafontaine, *Chartes des droits de la personne: législation, jurisprudence et doctrine*, 29<sup>e</sup> éd, coll Alter Ego, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016 portant sur la charte québécoise, mais également sur les instruments fédéraux.

<sup>591</sup> À titre d'exemple récent, voir Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada, E/C.12/CAN/CO/6, 23 mars 2016* aux paras 5 et 6. Le Comité y déplore que:

Malgré certaines évolutions prometteuses et le fait que le Gouvernement se soit engagé à revoir les positions qu'il adopte dans le cadre de procédures judiciaires, le Comité est préoccupé par le fait que les droits économiques, sociaux et culturels ne sont généralement pas justiciables devant les tribunaux internes. Il s'inquiète également que les recours légaux ouverts aux victimes de violations des droits consacrés par le Pacte sont limités, ce qui affecte de manière disproportionnée les groupes et les individus défavorisés et marginalisés, notamment les sans-abri, les autochtones et les personnes handicapées».

valeur moindre que s'il faisait partie du droit interne. Pour les municipalités canadiennes, cela signifie que si les engagements du Canada en matière de droits civils et politiques sont en bonne partie incorporés en droit domestique, créant pour elles des obligations (plutôt qu'une part de responsabilité ou un rôle à jouer en DIDP), cela n'est pas vrai pour les droits économiques, sociaux et culturels.

Du côté de la coutume internationale<sup>592</sup> maintenant, cette source du DIP basée sur la pratique des États, sa valeur en droit canadien est différente. Après une certaine période d'incertitude<sup>593</sup>, il est maintenant établi, depuis que la Cour suprême du Canada s'est prononcée dans l'affaire *Hape*<sup>594</sup>, que la coutume internationale s'applique directement en droit canadien, à moins que la législature compétente en vertu du partage des compétences ait légiféré dans le sens contraire. À cette simplicité apparente s'ajoute toutefois un obstacle de taille. En effet, quelles sont les normes qui font partie de la coutume internationale (et

---

Au chapitre des recommandations, il écrit:

Le Comité recommande à l'État partie de prendre les mesures législatives nécessaires pour faire appliquer intégralement les droits consacrés dans le Pacte dans son ordre juridique et veiller à ce que les victimes aient accès à des recours utiles. Il recommande à l'État partie de mettre en œuvre son engagement de revoir les positions qu'il adopte dans le cadre de procédures judiciaires afin de renforcer la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. L'État partie devrait associer la société civile et les organisations autochtones à cette révision, de façon à élargir l'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés, en particulier des articles 7, 12 et 15, de manière à y inclure les droits économiques, sociaux et culturels, et à assurer ainsi la justiciabilité des droits reconnus par le Pacte. Il recommande également à l'État partie de renforcer les programmes de formation aux droits de l'homme afin d'améliorer la connaissance et l'application de la Convention, ainsi que la sensibilisation à cet instrument, en particulier chez les membres de l'appareil judiciaire, les responsables de l'application des lois et les fonctionnaires. Le Comité renvoie à son observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, et à son observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national.

<sup>592</sup> Sur cette question, voir généralement, François J. Larocque, *Civil Actions for Uncivilized Acts: The Adjudicative Jurisdiction of Common Law Courts in Transnational Human Rights Litigation*, Toronto, Irwin Law, 2010, chapitre 4.

<sup>593</sup> Les détails de cette période sont expliqués par De Mestral. Voir De Mestral, *supra* note 36 aux pp 46-47.

<sup>594</sup> *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292.

comment le prouver)? Les opinions diffèrent à ce sujet. En matière de droits de la personne, alors que les plus optimistes estiment que l'entièreté de la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* est de nature coutumière, la plupart des auteurs semblent estimer qu'il s'agit plutôt d'un corpus de normes représentant les violations les plus graves des droits de la personne<sup>595</sup>.

Difficile donc, à l'issue de ce survol, de ne pas relever qu'une distance considérable sépare le DIDP des municipalités canadiennes. Si aucune place ne leur est faite lors de la ratification des instruments internationaux (et de leur élaboration on le présume), ces derniers pénètrent par ailleurs difficilement dans l'ordre domestique pour se rendre jusqu'à eux. Autrement dit, le stato-centrisme du DIDP, le fédéralisme bidimensionnel (fédéral-provincial) et la doctrine dualiste contribuent tous à générer un certain écran de fumée entre les municipalités canadiennes et le DIDP.

### **2.1.3.2 Les municipalités canadiennes et le système onusien des droits de la personne**

Mais l'écran de fumée entre les municipalités canadiennes et le DIDP, évoqué à la sous-section précédente, se dissipe parfois. Si j'ai déjà fait référence dans la section 1.1.2 de la thèse aux travaux des organes de traités et à d'autres instances onusiennes qui se sont intéressées aux municipalités, il convient ici de s'intéresser aux rapporteurs spéciaux.

C'est par exemple le cas de l'ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, Miloon Kothari dans le cadre de sa

---

<sup>595</sup> Voir Fleming et McEvoy, *supra* note 33 à la p 676.

mission au Canada en 2007. Le rapport<sup>596</sup> issu de la mission fait une place importante aux municipalités. Le Rapporteur spécial y écrit par exemple que « [m]unicipal authorities are often on the forefront of requests related to adequate housing and have to deal with concrete situations »<sup>597</sup>, reconnaissant ainsi l'importance du palier municipal et interpellant ainsi le Droit(s) *et* la ville (rôle, responsabilités ou obligations municipales en matière de droit au logement). Il reconnaît aussi que « Canada has a complex system of power sharing between three levels of government - federal (national), provincial/territorial, and local or municipal - with varying degrees of responsibility for environmental, financial, social and economic issues associated with housing and human settlements »<sup>598</sup>, une réalité à laquelle la composante Droit(s) *dans* la ville (plus d'un acteur agissant en matière de mise en œuvre et de respect du droit au logement sur le territoire municipal) s'attarde. La volonté municipale d'innover et de faire partie de la solution en matière de droit au logement, illustrée par le Droit(s) *de* la ville, est aussi présente dans le rapport, la Ville de Montréal étant applaudie pour sa *Charte montréalaise des droits et responsabilités*<sup>599</sup>. La municipalité canadienne apparaît ici résolument comme une incontournable aux fins de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne.

Il est aussi intéressant de mentionner que le Rapporteur spécial dédie une part de son rapport à la venue (alors prochaine) des Jeux olympiques à Vancouver en 2010, préoccupé quant à certaines de ses conséquences. Des commentaires visent spécifiquement la Ville de

---

<sup>596</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement (mission au Canada de 2007)*, supra note 63.

<sup>597</sup> *Ibid* au para 16.

<sup>598</sup> *Ibid* au para 10.

<sup>599</sup> *Ibid* au para 34.

Vancouver. Il écrit en effet être « concerned about information he has received that the City of Vancouver is funding private security guards whose duties include moving the street homeless and those panhandling out of commercial areas »<sup>600</sup>, mais aussi « about reports concerning ticketing homeless individuals for bylaw violations and seizure of their property in the lead up to the Games »<sup>601</sup>, des commentaires qui interpellent le Droit(s) *et* la ville (rôle, responsabilités ou obligations de la Ville de Vancouver en matière de droit au logement). Le Rapporteur spécial écrit aussi qu’il « remains concerned about the significant number of homeless in all parts of the country and by the fact that the Government could not provide reliable statistics on the number of homeless »<sup>602</sup> et que « [d]uring the mission, he came across particularly severe situations such as in Downtown Eastside in Vancouver »<sup>603</sup>, des commentaires qui interpellent le Droit(s) *dans* la ville (plus d’un acteur agissant en matière de mise en œuvre et de respect du droit au logement dans la municipalité). La Rapporteuse spéciale en exercice, Leilani Farah, a elle aussi effectué une visite à Vancouver en septembre 2016 où elle se serait montrée horrifiée par les conditions de logement dans le quartier Downtown Eastside<sup>604</sup>.

---

<sup>600</sup> *Ibid* au para 87.

<sup>601</sup> *Ibid*.

<sup>602</sup> *Ibid* au para 53.

<sup>603</sup> *Ibid*.

<sup>604</sup> John Colebourn, « UN representative “horrified” by housing standards in Vancouver’s Downtown Eastside », *Vancouver Sun* (21 septembre 2016). Voir aussi sur sa visite Kerry Gold, « Vancouver’s housing boom sets off human-rights alarm at UN », *The Globe and Mail* (7 octobre 2016).

Un autre cas intéressant est celui de la mission du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, au Canada en mai 2012. Son rapport<sup>605</sup>, très critique de plusieurs aspects de la mise en œuvre et du respect du droit à l'alimentation au pays, accorde lui aussi une attention significative au gouvernement municipal.

Il écrit que « [l]e Canada est doté d'un système complexe de partage des pouvoirs entre trois niveaux de gouvernement – fédéral (national), provincial/territorial et municipal ou local – comportant différents degrés de responsabilité quant aux politiques touchant au système alimentaire et à l'exercice du droit à une alimentation suffisante » avant d'ajouter qu'« [u]ne amélioration de la coordination entre ces niveaux permettra au pays de relever plus efficacement les défis qu'il rencontre, en créant des synergies et en faisant en sorte que les efforts déployés à chaque niveau soient appuyés par d'autres niveaux »<sup>606</sup>, des commentaires interpellant à la fois le Droit(s) *et* la ville (rôle, responsabilités ou obligations municipales en matière de droit à l'alimentation) et le Droit(s) *dans* la ville (plus d'un acteur agissant en matière de mise en œuvre et de respect du droit à l'alimentation sur le territoire municipal). Aussi, dans une perspective cette fois-ci de Droit(s) *de* la ville (participation active et innovante dans l'élaboration, la mise en œuvre et le respect du droit à l'alimentation), il souligne les bons coups de la Ville de Toronto, soit l'existence du Toronto Food Policy Council<sup>607</sup>, l'adoption d'une stratégie alimentaire<sup>608</sup>, tout comme la

---

<sup>605</sup> Nations Unies, Conseil des droits de l'Homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter (Mission au Canada), A/HRC/22/50/Add.1, 24 décembre 2012* [Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (mission au Canada de 2012)].

<sup>606</sup> *Ibid* au para 16. Voir aussi dans le même sens le para 69 a).

<sup>607</sup> *Ibid* au para 14. Le conseil dispose d'un site web, où l'on trouvera une foule de renseignements, notamment sur la Toronto Food Strategy, elle aussi célébrée par le Rapporteur spécial (voir note suivante). Voir Toronto Food Policy Council, « Toronto Food Policy Council », en ligne : <<http://tfpc.to/>>.

décision, analogue à celle d'autres municipalités canadiennes, de demander une exemption dans le cadre de l'Accord économique et commercial global Canada-Union européenne (AECG)<sup>609</sup> afin de ne pas entraver ses démarches en matière d'approvisionnement local<sup>610</sup>. Ici encore les municipalités canadiennes apparaissent donc comme des incontournables dans la mise en œuvre et le respect du droit à l'alimentation.

Le dernier cas vise plus spécifiquement Montréal et les manifestations du « printemps érable » de 2012<sup>611</sup>, organisées en réponse à la hausse des frais de scolarité décrétée par le gouvernement provincial. Deux rapporteurs spéciaux émirent des critiques conjointes<sup>612</sup> en temps réel, soit le *Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques* et le *Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression*. Ils se montrèrent alors critiques de la législation provinciale et de la réglementation municipale montréalaise, toutes deux adoptées afin de

---

<sup>608</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (mission au Canada de 2012)*, supra note 605 au para 43. À ce sujet, il écrit que :

Certaines des initiatives les plus intéressantes sont adoptées au niveau municipal. Ainsi, Toronto a adopté une stratégie alimentaire axée sur la santé en recourant à une approche fondée sur les systèmes alimentaires, qui s'efforce d'intégrer des considérations liées à l'accessibilité économique, à la prévention des maladies, à l'alphabétisation alimentaire, à la pérennité écologique et au développement économique.

<sup>609</sup> Le Gouvernement du Canada a mis en ligne une page web recensant de nombre informations sur l'Accord, incluant son texte final. Voir Gouvernement du Canada, « Canada-Union européenne : Accord économique et commercial global (AECG) », en ligne : <<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/index.aspx?lang=fra>>.

<sup>610</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (mission au Canada de 2012)*, supra note 605 au para 24.

<sup>611</sup> Radio-Canada maintient en ligne un dossier complet sur le sujet. Voir Radio-Canada, « Droits de scolarité au Québec : un débat de société », en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/dossier/7415/droits-scolarite-greve-2012-printemps-erable>>.

<sup>612</sup> Centre d'actualités de l'ONU: Les dépêches du Service d'information de l'ONU. « Canada : des experts de l'ONU préoccupés par les récents événements au Québec », en ligne : <<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=28282#.WWeo-orkX9A>>. Voir aussi dans le même sens un rapport du second rapporteur qui résume son intervention, Nations Unies, Assemblée générale, *Rapport établi par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, 7 septembre 2012, A/67/357 au para 15.

restreindre le droit de manifester, des commentaires interpellant donc à la fois le Droit(s) *dans* la ville et le Droit(s) *et* la ville.

Impressionnant donc, après avoir constaté à la sous-section précédente la présence d'un certain écran de fumée entre municipalités canadiennes et DIDP, que celui-ci peut aisément se dissiper. Que ce soit pour relever des aspects positifs ou négatifs, les rapporteurs spéciaux démontrent par leurs commentaires qu'ils perçoivent les municipalités canadiennes comme des actrices importantes qu'il faut prendre en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer la mise en œuvre et le respect du DIDP. Ils s'ajoutent ainsi aux organes de traités, mais aussi à d'autres instances onusiennes, qui avaient déjà fait ces constats pour les municipalités du monde entier, tel que révélé dans la section 1.1.2 de la thèse.

### **2.1.3.3 L'encadrement domestique canadien des droits de la personne**

Au Canada, les normes domestiques engendrées dans la foulée de l'adoption du DIDP, adoptées par la législature fédérale (comme la *Charte canadienne des droits et libertés*) et celles des provinces et territoires (comme la *Charte des droits et libertés de la personne* québécoise, le *Code des droits de la personne*<sup>613</sup> ontarien ou le *Human Rights Code*<sup>614</sup> britanno-colombien), lient les municipalités canadiennes, créant pour elles des obligations qu'elles doivent respecter dans leurs rôles multiples et dans leurs compétences croissantes. Au niveau institutionnel, des mécanismes judiciaires spécifiques à ces lois ont été créés (sauf pour la *Charte canadienne des droits et libertés*) afin de s'ajouter aux recours qui

---

<sup>613</sup> *Code des droits de la personne*, supra note 16. Sur le code ontarien, on consultera annuellement l'ouvrage de T Stephen Lavender, *The 2017 annotated Ontario Human Rights Code*, Toronto, Carswell, 2017.

<sup>614</sup> *Human Rights Code*, supra note 16.

peuvent être logés devant les tribunaux de droit commun<sup>615</sup>; les législations provinciales et territoriales prévoient habituellement la création d'une commission<sup>616</sup> et/ou d'un tribunal des droits de la personne<sup>617</sup>.

Si toutes ces lois ont des similitudes, elles ont également des différences notables quant aux types d'acteurs liés, mais aussi aux droits protégés. Par exemple, la *Charte canadienne des droits et libertés* protège les droits civils et politiques, mais ne vise que les acteurs publics, à l'exclusion des acteurs privés. Les législations provinciales et territoriales (sauf celle du Québec, nous y reviendrons plus bas) ne protègent elles que le droit à l'égalité, mais lient tant les acteurs publics que privés; ces lois sont donc avant tout des lois qui interdisent la discrimination, avec des différences quant aux motifs de discrimination illicite (le Code ontarien étant le seul à faire de la citoyenneté un de ces motifs, par exemple). La *Charte des droits et libertés de la personne* québécoise se distingue de ces lois provinciales et territoriales avec une protection accrue des droits civils et politiques, mais aussi, avec une protection partielle des droits économiques, sociaux et culturels.

Cette non-reconnaissance domestique des droits économiques, sociaux et culturels, presque généralisée à l'échelle du pays, déjà évoquée dans la sous-section 2.1.3.1 de la thèse, a d'ailleurs fréquemment été reprochée au Canada. Par exemple, dans les rapports cités à la

---

<sup>615</sup> Sur le sujet, voir généralement Day, Lamarche et Norman, *supra* note 18.

<sup>616</sup> Il s'agit par exemple au Québec de la *Commission des droits de la personne* et des droits de la jeunesse et en Ontario de la Commission ontarienne des droits de la personne (Ontario Human Rights Commission). En Colombie-Britannique, si une commission a déjà existé, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Une commissaire vient cependant d'y être nommée. Voir *infra* note 672.

<sup>617</sup> Il s'agit par exemple au Québec du Tribunal des droits de la personne, en Ontario du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario (Human Rights Tribunal of Ontario) et en Colombie-Britannique du BC Human Rights Tribunal.

sous-section précédente, tant l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation<sup>618</sup> que l'ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant<sup>619</sup> y vont de critiques et recommandations à cet égard. En ce sens, les actions des gouvernements municipaux mettant en œuvre des droits économiques, sociaux ou culturels sont rafraichissantes; la *Charte montréalaise* évoque même directement ce type de droits et les garantit. Il y a donc césure au sujet de l'universalité des droits de la personne au niveau domestique contrairement à ce qui est prévu en DIDP, mais une compensation dans les faits par l'exercice des compétences municipales en la matière.

Il convient de s'arrêter quelques instants sur les normes de cet encadrement domestique qui sont applicables à Montréal, Toronto et Vancouver, soit la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Charte des droits et libertés de la personne* québécoise, le *Code des droits de la personne* ontarien et le *Human Rights Code* britanno-colombien.

D'abord, bien que situées dans des provinces différentes, leur appartenance à la fédération canadienne fait en sorte que toutes les municipalités canadiennes ont en commun d'être liées par la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. Celle-ci lie en effet les

---

<sup>618</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (mission au Canada de 2012)*, supra note 605 aux paras 9 et 12. Le Rapporteur spécial y souligne que « [l]e bilan du Canada en matière de droits civils et politiques est impressionnant, mais sa manière de protéger les droits économiques et sociaux, y compris le droit à l'alimentation, est moins exemplaire » et qu'il est « préoccupé par l'écart croissant entre les engagements du Canada en matière de droits de l'homme au niveau international et leur mise en œuvre au niveau national ».

<sup>619</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit au logement (mission au Canada de 2007)*, supra note 63 aux paras 88 et 89. Le Rapporteur spécial écrit qu'il « strongly recommends that the right to adequate housing be recognized in federal and provincial legislations as an inherent part of the Canadian legal system » et qu'il « recommends that human rights legislation in all Canadian jurisdictions be amended to fully include economic, social and cultural rights and that they be included in the mandates of all human rights bodies ».

parlements et les gouvernements (de nature fédérale, provinciale ainsi que municipale<sup>620</sup>), mais pas les acteurs privés. Au-delà du droit à l'égalité, cette loi de valeur constitutionnelle protège d'autres droits civils et politiques: droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, droit à la liberté d'expression, droit à la liberté de religion et droit à la liberté d'association par exemple.

Du côté des provinces, c'est la *Charte des droits et libertés de la personne* qui est applicable à la Ville de Montréal. Cette loi québécoise adoptée en 1975 qui lie tant acteurs publics que privés, diffère des autres lois provinciales comparables étant plus qu'une loi interdisant la discrimination. Elle garantit en effet d'autres droits civils et politiques (comme le droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne), mais aussi des droits économiques, sociaux et culturels (comme le droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent selon des mesures prévues par la loi)<sup>621</sup>. Ce faisant, la Ville de Montréal opère dans un environnement domestique des droits de la personne plus complet que Toronto et Vancouver.

---

<sup>620</sup> En ce qui concerne les municipalités, cela a été reconnu par la Cour suprême du Canada depuis *Godbout c Longueuil (Ville)*, *supra* note 433.

<sup>621</sup> Ces derniers reçoivent toutefois un traitement différent des premiers. D'abord, les articles de la charte les garantissant prévoient que ceux-ci le sont dans la mesure prévue par la loi, les subordonnant ainsi à la volonté du législateur provincial. Aussi, contrairement aux autres droits garantis par la charte, les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas couverts par son article 52, celui qui prévoit la prépondérance législative de la charte. Voir généralement à ce sujet, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans: la charte québécoise des droits et libertés - Volume 1 (Bilan et recommandations)*, 2003, en ligne : <[http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/bilan\\_charte.pdf](http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/bilan_charte.pdf)>.

Pour la Ville de Toronto, c'est vers le *Code des droits de la personne* ontarien qu'il faut se tourner, une loi similaire aux autres lois provinciales et territoriales (outre le Québec) qui interdit la discrimination. L'Ontario fut la première province au pays à se doter d'un tel code et d'une commission des droits de la personne au début des années '60. Quant à Vancouver, si elle est aussi liée par une loi provinciale qui interdit la discrimination, le *Human Rights Code*, il faut mentionner que la Colombie-Britannique fait bande à part quant à ses institutions de droits de la personne; dotée d'un tribunal des droits de la personne, sa commission fut dissoute en 2002, mais une commissaire devrait entrer en fonction en septembre 2019<sup>622</sup>.

Il semble d'ailleurs que ces « institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme » (INDH) ne soient pas à négliger dans la rencontre entre municipalités canadiennes et droits de la personne. C'est du moins ce que la Commission ontarienne des droits de la personne laisse à penser. Celle-ci s'intéressa activement aux municipalités dans les dernières années<sup>623</sup>; ses rapports sont certes toujours axés sur la discrimination en raison de son mandat, mais il faut tout de même noter qu'elle prône aussi une meilleure

---

<sup>622</sup> « B.C. names new human rights commissioner — the first in 17 years », *CBC News* (30 mai 2019), en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/kasari-govender-appointed-commissioner-1.5156744>.

<sup>623</sup> Par exemple, en 2012, elle publia un rapport intitulé *Dans la zone : Logement, droits de la personne et planification municipale*, une des rares publications à croiser urbanisme et droits de la personne. Elle y sensibilise les municipalités à leurs obligations en vertu du code ontarien dans la planification et l'implantation de logements sociaux et fait un lien direct entre le code et les instruments internationaux. Voir Commission ontarienne des droits de la personne, *Dans la zone: Logement, droits de la personne et planification municipale*, 2012, en ligne : [http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/In%20the%20zone\\_housing\\_human%20rights%20and%20municipal%20planning\\_1.pdf](http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/In%20the%20zone_housing_human%20rights%20and%20municipal%20planning_1.pdf). Voir aussi sur la discrimination plus généralement, Commission ontarienne des droits de la personne, *Guide d'initiation à la lutte contre le racisme et la discrimination à l'intention des municipalités*, 2010, en ligne : [http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/Anti-racism\\_and\\_anti-discrimination\\_for\\_municipalities%3A\\_Introductory\\_manual\\_fr.pdf](http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/Anti-racism_and_anti-discrimination_for_municipalities%3A_Introductory_manual_fr.pdf).

intégration des droits économiques, sociaux et culturels au Canada et qu'elle fait fréquemment des liens avec les normes internationales. Il faut en ce sens souligner sa contribution via un mémoire<sup>624</sup> sur la situation canadienne soumis dans le cadre de l'enquête menée en 2014 par la Rapporteuse spéciale Farah qui mena au rapport<sup>625</sup> que nous avons analysé dans la section 1.1.2.3. Sans l'ombre d'un doute, la commission a elle aussi compris toute la portée du rôle des municipalités sous sa juridiction et l'importance d'y apporter une attention particulière, mais également l'intérêt de faire le lien entre la sphère internationale et la sphère domestique.

Se tourner vers le droit domestique des droits de la personne permet ainsi de mieux saisir les obligations concrètes des municipalités canadiennes (ce pour quoi elles peuvent se faire poursuivre devant les tribunaux), mais cela permet aussi de mieux comprendre dans quel environnement des droits de la personne elles évoluent vraiment, c'est-à-dire un environnement qui fait peu de place aux droits économiques, sociaux et culturels. Il est vrai que le dualisme crée une certaine distance entre le DIDP et les municipalités canadiennes (quoique les rapporteurs spéciaux contribuent activement à la réduire) et fait en sorte que les points de rencontre entre les municipalités canadiennes et les droits de la personne, du droit international au droit domestique, sont inégaux.

---

<sup>624</sup> Commission ontarienne des droits de la personne, *Mémoire de la Commission ontarienne des droits de la personne à la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable concernant l'enquête sur les responsabilités des gouvernements sous-nationaux relatives au droit à un logement convenable*, 2014, en ligne : <<http://www.ohrc.on.ca/fr/m%C3%A9moire-de-la-codp-%C3%A0-la-rapporteuse-sp%C3%A9ciale-des-nations-unies-sur-le-droit-%C3%A0-un-logement-convenable>>.

<sup>625</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement*, supra note 63.

Cette asymétrie entre normes internationales et domestiques des droits de la personne interpelle les quatre facettes de la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville. Celles et ceux qui luttent pour le **Droit(s) à la ville** pourront trouver dans ces deux régimes normatifs, tant au niveau substantif que procédural, des outils pour parvenir à leur fin, que ce soit, notamment, devant les tribunaux, les INDH ou les organes de traités et que cela vise la municipalité ou d'autres acteurs. Ces deux régimes normatifs ne s'entendent toutefois pas de la même façon lorsqu'il s'agit de s'attarder aux rôles, aux responsabilités ou aux obligations dans la mise en œuvre et le respect des droits de la personne des municipalités canadiennes, le propre du **Droit(s) et la ville**. En effet, en contexte canadien, on ne saurait parler d'obligations de DIDP; ceci ne devrait toutefois pas dévaloriser la valeur ou l'importance des normes internationales, surtout dans le contexte où les Nations Unies s'intéressent aux municipalités de façon croissante. L'asymétrie entre régime international et domestique des droits de la personne est aussi intéressante du point de vue du **Droit(s) de la ville**. Un vieux réflexe serait de penser que les municipalités canadiennes ont plus de facilité à influencer l'agenda domestique qu'international; or, de nombreux exemples de municipalités d'ici et d'ailleurs participant à des réseaux de nature internationale en matière de droits de la personne ont été répertoriés dans la section 1.1.1, alors que dans le chapitre 2.2 qui suivra, nous verrons que Montréal, Toronto et Vancouver jouent sur les deux tableaux à la fois. Quant au territoire municipal, lieu de mise en œuvre et de respect des droits de la personne, une réalité captée par le **Droit(s) dans la ville**, qu'on envisage ces droits comme internationaux ou domestiques, cela ne semble pas avoir d'effet; la municipalité demeure une actrice parmi d'autres et toutes doivent cohabiter et collaborer pour faire de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne une réalité.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai cherché à comprendre comment le droit encadre la rencontre entre les municipalités et les droits de la personne au Canada. Cette question centrale était découpée en sous-questions portant sur le statut juridique des municipalités, sur leur organisation, sur leurs compétences ainsi que sur leurs rôles, responsabilités ou obligations en matière de droits de la personne (internationaux et domestiques). Pour y répondre, j'ai collecté et analysé des données sur tous ces sujets, avec une emphase souvent mise sur Montréal, Toronto et Vancouver. Quels constats en tirer?

D'abord que le statut non constitutionnel des municipalités canadiennes (ou encore le fait d'être un champ de compétence provinciale), analysé dans la section 2.1.1, y est pour beaucoup dans la rencontre entre ces dernières et les droits de la personne. Le droit provincial dicte les moindres aspects de la vie de la municipalité, de son organisation à ses pouvoirs. La situation a toutefois évolué au fil des vingt-cinq dernières années et les municipalités ont acquis davantage d'autonomie d'un point de vue juridique. Il n'en demeure pas moins que le législateur provincial a une grande part de responsabilité dans l'architecture de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne à l'échelle locale. Ces pouvoirs croissants sont aussi perceptibles à Montréal, Toronto et Vancouver, comme analysé dans la section 2.1.2. Mais scruter les lois encadrant les trois métropoles permet aussi de découvrir comment leurs gouvernements municipaux doivent composer avec des instances infralocales et supralocales, qui exercent elles aussi des compétences qui interpellent les droits de la personne.

Puis, l'asymétrie entre normes internationales et domestiques des droits de la personne au Canada, analysée dans la section 2.1.3, a elle aussi un impact sur la rencontre entre municipalités et droits de la personne au pays. Car malgré leur autonomie grandissante, les municipalités canadiennes demeurent largement absentes du processus d'élaboration et de ratification des normes internationales, une réalité qui semble désormais anachronique, d'autant plus que les instances onusiennes s'intéressent à elles de façon croissante. Baignant dans un environnement domestique où les droits économiques, sociaux et culturels sont peu présents, elles participent néanmoins clairement à leur mise en œuvre, ce qui ultimement influe sur le bilan canadien en la matière.

La tétralogie fut utile au fil du chapitre, axé sur l'autonomie croissante des municipalités canadiennes d'un point de vue juridique, sur leur organisation et sur leur rapport asymétrique aux droits domestiques et internationaux des droits de la personne, pour illustrer comment la rencontre entre municipalités et droits de la personne se déploie au pays. Car si moins de municipalités canadiennes adoptent des initiatives se référant expressément au DIDP que leurs consœurs d'autres pays, il ne fait point doute qu'elles sont tout autant à la rencontre des droits de la personne.

La tétralogie permet en effet de révéler que les municipalités canadiennes sont des actrices de plus en plus susceptibles d'être interpellées par les luttes pour le **Droit à la ville**, luttes pouvant mobiliser tant des normes domestiques qu'internationales des droits de la personne. Elle permet également de révéler que les rôles, responsabilités ou obligations des municipalités en matière de droits de la personne, domestiques ou internationaux, croissent

avec l'autonomie accrue des municipalités canadiennes, une réalité prise en compte par le **Droit(s) et la ville**. Cette nouvelle donne en matière d'autonomie est aussi susceptible de voir les municipalités canadiennes exercer leur **Droit(s) de la ville**, avec l'adoption d'initiatives se référant expressément aux droits de la personne, domestiques ou internationaux, ou avec leur participation active à l'élaboration, à la mise en œuvre et au respect de ces derniers. Elle permet finalement de révéler, dans une perspective de **Droit(s) dans la ville**, comment les municipalités canadiennes, notamment Montréal, Toronto et Vancouver, doivent composer avec d'autres acteurs en matière de mise en œuvre et de respect des droits de la personne, encore là qu'on les considère comme domestiques ou internationaux.

Dans le prochain chapitre, l'approche tétralogique sera employée pour analyser trois cas où Montréal, Toronto et Vancouver ont adopté des mesures interpellant les droits de la personne, mais de façon très différente pour chacune d'entre elles. Ici aussi la tétralogie sera particulièrement utile; car si seule la mesure montréalaise se réfère expressément au DIDP, nous verrons que les mesures adoptées par Toronto et Vancouver mettent aussi en œuvre les droits de la personne de leurs habitants de façon innovante et proactive. Elles font ainsi partie de la plus large rencontre entre municipalités et droits de la personne.

## **2.2 La rencontre illustrée à Montréal, Toronto et Vancouver**

À Montréal, c'est l'expérience de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* qui sera scrutée (2.2.1). À Toronto, ce sont plutôt les mesures prises afin d'offrir des services aux Torontois en situation d'immigration irrégulière qui retiennent mon attention (2.2.2). Puis, à Vancouver, c'est une des stratégies municipales pour faire face à la crise du logement, soit la taxation de résidences inoccupées, que j'analyserai (2.2.3). Ces initiatives montréalaise, torontoise et vancouveroise interpellent toutes les droits de la personne, internationaux ou domestiques, que cela soit expressément évoqué ou pas.

### **2.2.1 La *Charte montréalaise des droits et responsabilités***

La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* a déjà été évoquée au fil de la thèse; elle fait partie de la mouvance des chartes municipales des droits de la personne et est reconnue comme étant un exemple de bonne pratique de la part de différents intervenants onusiens. Dans la section qui s'amorce ici, je présenterai d'abord les faits saillants de ce règlement municipal unique (2.2.1.1) avant d'en faire une analyse plus approfondie en recourant à la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville (2.2.1.2).

#### **2.2.1.1 Un règlement municipal pas comme les autres**

La *Charte montréalaise* est plus qu'une politique ou qu'une déclaration symbolique; il s'agit d'un règlement municipal qui garantit un ensemble de droits aux Montréalais<sup>626</sup> avec

---

<sup>626</sup> En fait, son article 30 précise qu'aux fins de la charte, les termes citoyennes et citoyens signifie «une personne physique vivant sur le territoire de la Ville de Montréal». Abstraction semble donc faite du statut juridique de la personne, à l'exclusion de ceux qui n'habitent pas la ville, mais qui y travaillent ou s'y divertissent, par exemple.

la possibilité d'un recours devant l'Ombudsman de Montréal en cas de violation de ces derniers.

L'idée<sup>627</sup> de doter Montréal d'un tel règlement vient de la société civile montréalaise, inspirée par l'adoption de la *Charte européenne*, rappelons-nous la première des chartes municipales des droits de la personne, adoptée en 2000. L'idée fut discutée lors des Sommets citoyens de Montréal de 2001 et de 2002, puis durant le Sommet de Montréal de 2002, un exercice de démocratie participative organisé par la Ville de Montréal pour penser la « nouvelle » ville post-fusion, née le 1<sup>er</sup> janvier 2002. L'idée de doter Montréal d'une charte fut alors jugée prioritaire et le Chantier sur la démocratie, accompagné d'un comité d'experts, élaborera un projet de Charte, dévoilé le 10 décembre 2003 par le maire de l'époque, Gérald Tremblay. Ce dernier mandata alors l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) de mener des consultations publiques sur le projet qui eurent lieu en 2004, avec la production d'un rapport<sup>628</sup> largement favorable rendu public la même année. Le conseil municipal adopta à l'unanimité la Charte peu de temps après et celle-ci entra en vigueur le 1er janvier 2006.

Le préambule de la Charte fait largement référence au DIDP et au droit domestique en matière de droits de la personne, mais aussi à des déclarations signées par Montréal au fil

---

<sup>627</sup> Ce paragraphe est un résumé de l'historique de la *Charte montréalaise*. Pour de plus amples détails et références, voir Frate, *Analyse exploratoire*, supra note 24 aux pp 53-57.

<sup>628</sup> Office de consultation publique de Montréal, *Proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités : Rapport de consultation publique*, 2002, en ligne : <<http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD02/rapport.pdf>>.

des ans : *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* de 1989<sup>629</sup> ou *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion* de 2004<sup>630</sup> par exemple. Toutes ces références sont importantes au-delà de la symbolique puisque l'article 34 de la Charte prévoit que dans le cadre de ses enquêtes, « l'ombudsman peut, s'il le juge à propos, recourir au Préambule et à la Partie I de la présente Charte afin d'interpréter la Partie II de celle-ci ». Suivent ensuite quatre parties<sup>631</sup>, le coeur de la Charte se trouvant dans la seconde divisée en sept chapitres couvrant autant de droits: 1) les droits démocratiques, 2) les droits économiques et sociaux, 3) les droits culturels, 4) les droits en matière de loisir, d'activité physique et de sport, 5) les droits en matière d'environnement et de développement durable, 6) le droit à la sécurité et 7) le droit à des services municipaux de qualité. La Charte y prévoit concrètement les droits qui sont reconnus aux citoyens, les responsabilités de ces derniers<sup>632</sup> ainsi que les engagements de la Ville. Je reviendrai sur le caractère innovant de plusieurs de ces droits dans la prochaine sous-section.

La portée de la Charte est somme toute assez grande; celle-ci prévoit qu'elle « lie la Ville, les sociétés paramunicipales, les sociétés contrôlées par la Ville et leurs employés et employés, les fonctionnaires ou toute autre personne effectuant des tâches pour la Ville »<sup>633</sup>, tout comme les arrondissements<sup>634</sup>. S'il n'est pas possible pour un citoyen de

---

<sup>629</sup> Ville de Montréal, *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale*, 1989, en ligne : <<https://archivesdemontreal.ica-atom.org/declaration-de-montreal-contre-la-discrimination-raciale-1989>>.

<sup>630</sup> Ville de Montréal, *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion*, 2004, en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTE\\_MTL\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20\(2004\).PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20(2004).PDF)>.

<sup>631</sup> Intitulées respectivement «Principes et valeurs», «Droits, responsabilités et engagements», «Portée, interprétation et mise en œuvre» et «Dispositions finales».

<sup>632</sup> Une innovation reprise dans la *Charte-agenda mondiale*, *supra* note 27.

<sup>633</sup> *Charte montréalaise*, *supra* note 26, art 29, al 1.

s'adresser aux tribunaux en cas de violation de ses droits en vertu de la Charte<sup>635</sup>, il peut loger une plainte à l'Ombudsman de Montréal<sup>636</sup>. L'Ombudsman actuel, en poste depuis 2003, Me Johanne Savard, se dit d'ailleurs être « en quelque sorte », le « gardien » de la *Charte montréalaise*<sup>637</sup>. Gérald Tremblay, maire de la Ville lors de l'élaboration et de l'entrée en vigueur de la Charte, expliquait que derrière le choix de l'Ombudsman se trouvait la volonté de promouvoir le dialogue entre les citoyens et l'administration plutôt que la judiciarisation<sup>638</sup>.

L'Ombudsman, figure donc centrale de la Charte, est nommé par le conseil municipal et relève de ce dernier<sup>639</sup>. Les paramètres de son travail sont encadrés par le *Règlement sur l'Ombudsman*<sup>640</sup>, mais aussi par la Charte lorsque l'Ombudsman doit l'appliquer. C'est normalement une plainte citoyenne<sup>641</sup> qui lancera un processus d'enquête, bien que l'Ombudsman puisse initier une telle enquête de son propre chef<sup>642</sup>. La portée de l'intervention de l'Ombudsman est plutôt large; ses pouvoirs d'enquête s'étendent d'abord aux décisions, actions ou omissions des entités identifiées au paragraphe précédent<sup>643</sup>. Ils s'étendent aussi aux décisions, recommandations, actes ou omissions du conseil de la ville,

---

<sup>634</sup> *Ibid*, art 29, al 2.

<sup>635</sup> *Ibid*, art 32, al 2; *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, supra note 477, art 86.1, al 2.

<sup>636</sup> *Charte montréalaise*, supra note 26, art 32, al 1.

<sup>637</sup> Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2008: Maintenir le cap sur la justice et l'harmonie*, 2009, en ligne : <[https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/themes/ombudsman/data/2008\\_rapport\\_annuel.pdf](https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/themes/ombudsman/data/2008_rapport_annuel.pdf)>, à la p 86.

<sup>638</sup> Gérald Tremblay, «The Montréal charter of rights and responsibilities» dans Bernard Jouve, dir., *Urban Policies and the Right to the City: The UN-HABITAT and UNESCO Joint Project*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2009, 33 à la p 37.

<sup>639</sup> Ville de Montréal, *Règlement sur l'ombudsman*, Règlement 02-146, art 2.

<sup>640</sup> *Ibid*.

<sup>641</sup> *Ibid*, art 32, al 1. Les plaintes de citoyens sont priorisées en vertu de l'article 10.

<sup>642</sup> *Ibid*, art 40.

<sup>643</sup> *Charte montréalaise*, supra note 26, art 33.

du comité exécutif ou d'un conseil d'arrondissement, mais seulement dans les cas où il s'agit du motif principal d'une plainte et qu'il ne revêt pas qu'un caractère essentiellement budgétaire<sup>644</sup>, ce qui n'était pas le cas avant l'entrée en vigueur de la Charte. En effet, le règlement municipal cité plus haut empêche l'Ombudsman de « faire enquête sur les décisions, recommandations, actes ou omissions de quelque nature que ce soit » sur ces dernières entités<sup>645</sup>, mais aussi sur d'autres tel un « agent de la paix du Service de police de la Ville de Montréal »<sup>646</sup> ou la « Société de transport de Montréal ou de l'un de ses employés »<sup>647</sup>.

L'Ombudsman doit faire parvenir, à l'issue d'une intervention, un rapport écrit au plaignant ainsi qu'au responsable de la Ville<sup>648</sup>. Elle peut « recommander toute mesure qu'il juge appropriée »<sup>649</sup> et exiger de la personne concernée « qu'elle lui fasse rapport dans un délai donné sur les mesures prises ou qu'elle propose de prendre afin de donner suite à la recommandation »<sup>650</sup>, à défaut de quoi, « l'ombudsman pourra faire rapport, selon le cas, au conseil de la ville, au comité exécutif ou au conseil d'arrondissement »<sup>651</sup> et « pourra également exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel »<sup>652</sup>. C'est d'ailleurs ce qu'elle fit dans son rapport annuel portant sur l'année 2013<sup>653</sup>, lorsque

---

<sup>644</sup> *Ibid*, art 35.

<sup>645</sup> *Règlement sur l'ombudsman, supra note 639*, art 11, al 1, par 1.

<sup>646</sup> *Ibid*, art 11, al 1, par. 4.

<sup>647</sup> *Ibid*, art 11, al 1, par. 5.

<sup>648</sup> *Ibid*, art 18.

<sup>649</sup> *Ibid*, art 19.

<sup>650</sup> *Ibid*, art 20, al 1.

<sup>651</sup> *Ibid*, art 20, al 2.

<sup>652</sup> *Ibid*.

<sup>653</sup> Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2013: Notre rigueur, votre confiance*, 2014, aux pp 34-35, en ligne : <<https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2014/05/Rapport-annuel-2013.pdf>>.

l'arrondissement Rosemont-la-Petite-Patrie ne suivit pas ses recommandations, une situation néanmoins rare. L'arrondissement refusa l'émission d'un permis pour l'installation d'une plateforme élévatrice en façade d'une résidence, la préférant à l'arrière, refusant ainsi la recommandation de l'Ombudsman et ayant ultimement pour effet le déménagement des requérants après avoir vécu 30 ans dans le quartier, un dénouement jugé « déplorable dans une ville comme Montréal, qui s'affiche comme un modèle d'inclusion »<sup>654</sup>.

En effet, chaque année, l'Ombudsman doit remettre au conseil municipal un rapport public comportant une partie réservée à la Charte<sup>655</sup>. Elle en fait également une présentation publique, qui trouve d'ailleurs souvent écho dans les médias<sup>656</sup>. Ces rapports<sup>657</sup>, au moyen de statistiques et d'illustrations de cas traités, fournissent de précieux indices sur le travail de l'Ombudsman relativement à la Charte. On apprend par exemple dans le dernier rapport annuel que « 67 enquêtes amorcées en 2018 concernaient un engagement spécifique contenu dans la [*Charte montréalaise*]: cela représente 38,28 % de toutes les nouvelles enquêtes (175) »<sup>658</sup>.

---

<sup>654</sup> Ombudsman de Montréal, *Rapport annuel 2018: Une valeur ajoutée pour Montréal*, 2019 à la p 34, en ligne : <[https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2019/06/RA\\_ODM\\_2018\\_FR.pdf](https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2019/06/RA_ODM_2018_FR.pdf)>.

<sup>655</sup> *Règlement sur l'ombudsman*, *supra* note 639, art 9; *Charte montréalaise*, *supra* note 24, art 41.

<sup>656</sup> Voir par exemple, Jeanne Corriveau «La ligne de délation inquiète l'ombudsman de Montréal» *Le Devoir* (30 avril 2009) A4; Jeanne Corriveau «Rapport de l'ombudsman de Montréal - Des frais abusifs facturés aux citoyens dont la voiture se retrouve à la fourrière» *Le Devoir* (30 avril 2008) Jeanne Corriveau «Montréal a le devoir d'accueillir ses citoyens handicapés» *Le Devoir* (29 mai 2014); Nicolas Ledain «L'«échec de l'année» pour l'Ombudsman de Montréal» *Journal de Rosemont* (15 juin 2017).

<sup>657</sup> Tous disponibles à Ombudsman de Montréal, « Publications et vidéos », en ligne : <<https://ombudsmandemontreal.com/publications>>.

<sup>658</sup> Ombudsman de Montréal, « Rapport annuel 2018 », *supra* note 654 à la p 38.

Le site web de l'Ombudsman<sup>659</sup> fournit lui aussi des renseignements précieux et des exemples de dossiers traités en vertu de la Charte au fil du temps et en fonction de catégories. Récemment son bureau est par exemple intervenu avec succès auprès de différentes composantes de la Ville, suite à la demande du Regroupement des aveugles et amblyopes du Montréal Métropolitain (RAAMM) et du Regroupement des activistes pour l'inclusion au Québec (RAPLIQ), afin qu'un trottoir situé sur la rue De Brébeuf, passé de 1,6 m de largeur à 0,7 m en raison de travaux, redevienne universellement accessible<sup>660</sup>. Un autre exemple d'intervention intéressant est celui d'une intervention effectuée à la demande d'une Montréalaise aux prises avec la présence récurrente de rats dans son HLM (habitation à loyer modique) géré par l'OMHM (Office municipal d'habitation de Montréal)<sup>661</sup>; l'intervention soutenue de l'Ombudsman a permis à la plaignante de retrouver un logement salubre, mais également à l'OMHM de revoir plus généralement ses pratiques en matière de dératisation.

Si la Charte a un talon d'Achille, c'est son niveau de notoriété. L'instrument, cité à de nombreuses reprises partout dans le monde, semble encore bien peu connu à Montréal. Cela fut saillant dans le cadre d'une consultation publique obligatoire<sup>662</sup> portant sur la révision de

---

<sup>659</sup> Ombudsman de Montréal, « Ombudsman de Montréal », en ligne : <<https://ombudsmandemontreal.com/>>.

<sup>660</sup> Ombudsman de Montréal, « Accessibilité universelle (exemples de dossiers traités Charte) », en ligne : <<https://ombudsmandemontreal.com/dossiers-traites/exemples-de-dossiers-traites-charte/accessibilite-universelle>>.

<sup>661</sup> Ombudsman de Montréal, « Habitation (exemples de dossiers traités Charte) », en ligne : <<https://ombudsmandemontreal.com/dossiers-traites/exemples-de-dossiers-traites-charte/accessibilite-universelle>>.

<sup>662</sup> Elle devait se tenir dans « les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la présente Charte, et périodiquement par la suite » et porter sur « l'évaluation de l'efficacité, de la pertinence et de la couverture des droits et des responsabilités énoncés dans la Charte ainsi qu'à celle des processus de suivi, d'enquête et de plainte qu'elle prévoit ». *Charte montréalaise*, *supra* note 26, art 42.

la Charte qui eut lieu en 2010. Parmi les nombreuses recommandations comprises dans le rapport<sup>663</sup> de l'OCPM rendu public en avril 2011, en grande partie ignorées par l'administration municipale comme nous le verrons dans la prochaine sous-section, certaines s'attardent en effet au côté méconnu de l'initiative. Le rapport final stipule à ce sujet que<sup>664</sup>:

Le commentaire qui a dominé la consultation publique est à l'effet que la Charte est méconnue. [...] Malgré tous les efforts de la Ville et de l'Ombudsman, la Charte semble peu connue par la population. Par exemple, lors du forum organisé par la Commission le 17 novembre 2010, les représentants de quatre des six groupes constituant pourtant des cibles prioritaires pour la mise en œuvre de la Charte ont dit n'avoir véritablement pris connaissance de la Charte que pour se préparer au forum. De même, le nombre de plaintes adressées à l'Ombudsman peut être perçu comme assez modeste, compte tenu de la taille de la Ville de Montréal. La Commission est d'avis qu'un effort considérable doit être déployé pour faire connaître et comprendre la Charte. Pour que la Charte joue pleinement son rôle préventif, elle doit être connue des élus et des employés de la Ville, dès leur embauche. Pour qu'elle joue son rôle curatif, les citoyennes et citoyens doivent en connaître l'existence, le contenu et le mode de sanction par voie de plainte à l'Ombudsman.

La *Charte montréalaise* représente donc une initiative unique à l'échelle canadienne, qui se démarque aussi à l'échelle internationale en raison de sa robustesse et du rôle accordé à l'Ombudsman. Les résultats concrets qu'elle donne demeurent toutefois largement méconnus à l'échelle locale malgré sa réputation internationale. Que révèle une analyse tétralogique en sus de ces premiers constats?

---

<sup>663</sup> La consultation et les multiples documents qui l'entourent, dont le rapport final, disposent toujours d'une page web active, voir Office de consultation publique de Montréal, « Révision de la Charte montréalaise des droits et responsabilités », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/consultation-publique/revision-de-la-charte-montrealaise-des-droits-et-responsabilites>>.

<sup>664</sup> Office de consultation publique de Montréal, *Rapport de consultation publique: Révision de la Charte montréalaise des droits et responsabilités*, 2011 à la p 68, , en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P45/rapport-charte-2010.pdf>>.

### 2.2.1.2 La *Charte montréalaise* sous l'angle tétralogique

Se servir de l'approche tétralogique Droit(s) à/et/dans/de la ville afin d'analyser l'initiative montréalaise, révèle les quatre facettes distinctes, bien que complémentaires, de la relation entre la municipalité et les droits de la personne.

D'abord, il faut souligner que la Charte a souvent été placée sous l'égide du **Droit(s) à la ville**, que ce soit dans la littérature scientifique<sup>665</sup> ou plus récemment au niveau onusien<sup>666</sup>. L'initiative elle-même ne mentionne toutefois pas le droit à la ville, ne cherchant pas non plus à le codifier comme l'ont fait la *Charte européenne* et la *Charte-agenda mondiale*.

Il est toutefois manifeste selon moi que la Charte peut servir dans la lutte pour le Droit à la ville, si l'on reconnaît à la base que cette lutte peut être menée en se servant d'outils juridiques. Outre le fait que la Charte propose une version localisée des droits de la personne et qu'elle s'applique à tous les Montréalais, un des droits garantis par le règlement municipal, le *droit d'initiative*<sup>667</sup>, sort du lot lorsqu'il s'agit de traiter du Droit à la ville. En vigueur depuis le 1er janvier 2010, sa mécanique est relativement simple<sup>668</sup>: moyennant suffisamment de signatures sur une pétition<sup>669</sup>, la Ville devra lancer une consultation

---

<sup>665</sup> Voir *supra* note 283.

<sup>666</sup> Voir *supra* note 284.

<sup>667</sup> Adopté en 2009, le droit d'initiative, prend, comme la Charte, la forme d'une annexe (Annexe A pour la Charte, Annexe B pour le droit d'initiative) au règlement, qui entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. La Ville était tenue, en vertu des termes même de l'article 16 h) de la Charte, dans les quatre années qui suivaient l'entrée en vigueur de celle-ci, à « définir, baliser et accorder par règlement du conseil de la ville [...] un droit d'initiative aux citoyennes et aux citoyens en matière de consultation publique ».

<sup>668</sup> Bien qu'amplement détaillée dans Ville de Montréal, *Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative* (Annexe B - Droit d'initiative en matière de consultation publique), Règlement 05-056.

<sup>669</sup> 15 000 pour un sujet qui touche la Ville (art 15, al 2) dit « objet de compétence centrale » ou 5% des personnes habilitées à voter dans un arrondissement pour un sujet qui touche un arrondissement (art 15, al 3)

publique sur un sujet de portée municipale<sup>670</sup>. Si le nombre maximal de consultations publiques lancées via le droit d'initiative permis dans une année<sup>671</sup> peut paraître bas<sup>672</sup>, il faut avouer que le mécanisme n'a pas encore connu grand succès, les consultations déclenchées se comptant sur les doigts d'une main, notamment la consultation en 2012 portant sur l'agriculture urbaine<sup>673</sup> (lancée par 29 068 signatures) et celle qui est en cours sur le racisme et la discrimination systémiques<sup>674</sup> (lancée par 16 700 signatures). Rappelons que le Gouvernement du Québec avait transformé sa propre consultation sur ce dernier sujet en *Forum sur la valorisation de la diversité et la lutte contre la discrimination* en octobre 2017<sup>675</sup>.

Des avancées récentes permettent toutefois de penser que le droit d'initiative sera davantage exercé à l'avenir. Le droit d'initiative dispose désormais de sa propre page web<sup>676</sup>, regroupant une multitude d'informations; à souligner, l'identification des pétitions

---

dit « objet de compétence d'arrondissement » pour un maximum de 5000. À titre d'exemple, cela correspond à 929 signatures dans l'arrondissement Outremont, à 2863 dans celui de Verdun ou de 5 000 pour celui de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Voir à ce sujet et pour d'autres exemples, Ville de Montréal, *Le droit d'initiative en consultation publique: Prenez l'initiative et... obtenez une consultation publique (Résumé)*, 2015 à la p 12, en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/DROIT\\_INITIATIVE\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/Droit\\_Initiative\\_resume\\_FR\\_2015.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/DROIT_INITIATIVE_FR/MEDIA/DOCUMENTS/Droit_Initiative_resume_FR_2015.pdf)>.

<sup>670</sup> Dit « objet de la compétence de la Ville ».

<sup>671</sup> *Droit d'initiative en matière de consultation publique*, supra note 668, art 3, al 1.

<sup>672</sup> Trois par année pour un sujet touchant la Ville, deux par année par arrondissement pour un sujet touchant l'arrondissement.

<sup>673</sup> La consultation et tous les documents qui s'y rapportent disposent d'une page web, voir Office de consultation publique de Montréal, « Agriculture urbaine à Montréal », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/consultation-publique/agriculture-urbaine-montreal>>.

<sup>674</sup> La consultation et tous les documents qui s'y rapportent disposent d'une page web, voir Office de consultation publique de Montréal, « Racisme et discrimination systémiques », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/r%26ds>>.

<sup>675</sup> Lisa-Marie Gervais, « David Heurtel veut parler d'emploi au lieu de racisme », *Le Devoir* (19 octobre 2017) A1 et A8.

<sup>676</sup> Ville de Montréal, « Droit d'initiative en consultation publique », en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=6578,56915583&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6578,56915583&_dad=portal&_schema=PORTAL)>.

en cours et les documents décrivant et vulgarisant un aspect ou l'autre de ce droit et de la procédure qui l'entoure. De plus, la possibilité depuis le début 2019<sup>677</sup> de signer une pétition en ligne laisse entrevoir une plus grande facilité à atteindre le nombre de signatures requises. Les raisons des débuts lents de l'utilisation du droit d'initiative pourraient sans doute être déterminées si la consultation publique devant être tenue deux ans après l'entrée en vigueur du droit d'initiative était menée<sup>678</sup>, ce qui n'est toujours pas le cas.

Quoiqu'il en soit, avec l'adoption de la charte, la Ville s'est engagée à respecter à la hauteur de ses compétences un ensemble localisé de droits, explicitant ou formalisant ainsi son rôle, ses responsabilités ou ses obligations en la matière, un sujet qui interpelle directement le **Droit(s) et la ville**. La Charte elle-même est riche en dispositions explicitant cette réalité. Par exemple, son préambule voit la Ville de Montréal reconnaître « que l'ensemble de ses interventions, de même que l'exercice de ses compétences, peuvent contribuer à promouvoir les droits et les responsabilités des citoyennes et des citoyens dans la ville ». Elle y proclame aussi « son engagement à développer avec les citoyennes et les citoyens le respect de ces droits et l'exercice de ces responsabilités et à en assurer l'application ». Comme je l'écrivais dans la sous-section précédente, elle fait aussi largement référence à des instruments internationaux en matière de droits de la personne, statuant par exemple que « les citoyennes et les citoyens de la ville de Montréal jouissent des droits et des libertés proclamés et garantis par la Déclaration universelle des droits de

---

<sup>677</sup> Avec l'adoption et l'entrée en vigueur au début 2019 du *Droit d'initiative en matière de consultation publique*, *supra* note 290, art 3, al 1.

<sup>678</sup> *Droit d'initiative en matière de consultation publique*, *supra* note 668, art 24. L'article prévoit que « [l]es modalités d'application du droit d'initiative prévues à la présente annexe seront évaluées deux ans après leur mise en vigueur dans le cadre d'une consultation publique et périodiquement par la suite ».

l'homme du 10 décembre 1948 et par les instruments internationaux et interaméricains des droits de la personne, auxquels le Canada est parti et à l'égard desquels le Québec s'est déclaré lié » ou encore « que les citoyennes et les citoyens de la ville de Montréal jouissent des droits fondamentaux proclamés et garantis par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec (1975) et par la Charte canadienne des droits et libertés (1982) », sans oublier ses propres engagements précédents en la matière. Puis, au sein de 7 chapitres, la Ville reconnaît des droits aux citoyens et y va de multiples (48 au total) engagements concrets, tant en matière de droits civils et politiques que de droits économiques, sociaux et culturels.

Ceci dit, la volonté montréalaise de s'engager avec la *Charte montréalaise* semble aussi avoir des limites. Dans la consultation publique de révision de 2010 auquel nous avons fait référence dans la sous-section précédente, l'OCPM recommanda des mesures permettant de donner encore plus de mordant à la Charte. Elle recommanda par exemple à la municipalité de fournir des rapports périodiques de mise en œuvre afin qu'il soit plus aisé de mesurer comment la Charte porte véritablement fruit<sup>679</sup>, tout comme d'assujettir à la Charte la Société de transport de Montréal (STM) et le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)<sup>680</sup>, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ces recommandations ne furent toutefois pas retenues par la Ville<sup>681</sup>.

---

<sup>679</sup> L'OCPM recommandait l'ajout de l'article 31.1 qui aurait stipulé que la « Ville publie périodiquement le bilan de ses interventions et de ses activités basées sur la présente Charte, notamment quant à sa promotion et quant à sa mise en œuvre ». Voir Office de consultation publique de Montréal, *supra* note 664 à la p 71.

<sup>680</sup> *Ibid* aux pp 74 à 77.

<sup>681</sup> Elle procéda néanmoins à quelques modifications à la fin 2011 quant à la couverture des droits. Voir Ville de Montréal, *Règlement modifiant le Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative (05-056)*, Règlement 05-056-2.

Bien sûr on peut aussi voir dans l'adoption de la charte, l'exercice de la Ville de Montréal de son droit à participer au « régime » des droits de la personne, tant sur la sphère domestique qu'internationale, seule ou en réseau, réalité captée par le **Droit(s) de la ville**. D'abord, il faut dire qu'avec sa charte, la Ville innove en reconnaissant des droits nouveaux, inédits tant en droit domestique qu'en DIDP, à ses citoyens: cela est vrai en matière de loisir, d'activité physique et de sport<sup>682</sup>, en matière d'environnement et de développement durable<sup>683</sup> ou en matière de services municipaux de qualité<sup>684</sup>. Sur la scène domestique elle a un temps innové avec sa reconnaissance du droit à l'eau (qui n'était pas reconnu comme un droit par le Canada) et du droit au logement (qui bénéficie d'une nouvelle assise législative au pays, voir à ce sujet la note 795), sans compter les droits économiques, sociaux et culturels plus généralement, encore là très peu reconnus au niveau législatif.

Les débats entourant le dépôt du projet de loi 21<sup>685</sup> à l'Assemblée nationale du Québec exemplifient bien comment l'adoption de la Charte sert au positionnement de la Ville en matière de droits de la personne. La mairesse de Montréal estime que ce dernier « contourne certains principes fondamentaux de la Charte québécoise et de la Charte canadienne des droits et libertés »<sup>686</sup> et « va également à l'encontre de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, qui est fondée sur l'engagement à combattre la

---

<sup>682</sup> *Charte montréalaise*, *supra* note 26, chapitre 4 (arts 21 et 22).

<sup>683</sup> *Ibid*, chapitre 5 (arts 23 et 24).

<sup>684</sup> *Ibid*, chapitre 7 (arts 27 et 28).

<sup>685</sup> PL 21, *Loi sur la laïcité de l'État*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> lég, Québec, 2016.

<sup>686</sup> Pierre Saint-Arnaud, La Presse canadienne, « Laïcité: le projet de loi suscite plus de réactions négatives que positives », *L'actualité* (28 mars 2019), en ligne : L'actualité <<https://lactualite.com/actualites/laicite-le-projet-de-loi-suscite-plus-de-reactions-negatives-que-positives/>>.

discrimination, le profilage racial, la xénophobie, le racisme, le sexisme, l'homophobie, l'âgisme, la pauvreté et l'exclusion »<sup>687</sup>. La *Charte montréalaise* semble ainsi devenir l'ancrage positionnel de la métropole québécoise en matière de droits de la personne.

Puis par son action, elle entre aussi dans le club sélect des municipalités du monde à avoir adopté une initiative explicitement axée sur la protection de droits de la personne. D'ailleurs l'adoption de la *Charte montréalaise* semble avoir été un catalyseur dans l'engagement de Montréal pour les droits de la personne et son désir de devenir une actrice à part entière dans le domaine. Sous l'administration Plante, la Ville devint par exemple signataire en juillet 2018, avec dix autres municipalités<sup>688</sup> et le soutien de CGLU et de la Rapporteuse spéciale Farha, de la *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*<sup>689</sup>; celle-ci contient des demandes auprès de leurs gouvernements respectifs<sup>690</sup> afin de pouvoir en faire plus en matière de droit au logement, mais aussi des engagements<sup>691</sup> où elles estiment déjà avoir les outils nécessaires. De plus, la Ville délégua trois représentants à Marrakech en décembre 2018 à la *Conférence intergouvernementale pour l'adoption du Pacte mondial sur les migrations*,

---

<sup>687</sup> *Ibid.*

<sup>688</sup> Il s'agit d'Amsterdam, de Barcelone, de Berlin, de Durban, de Lisbonne, de Londres, de Montevideo, de New York, de Paris et de Séoul.

<sup>689</sup> Les villes pour le logement convenable, *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*, en ligne : <[https://citiesforhousing.org/wp-content/uploads/2018/10/CFH\\_Declaration\\_FR.pdf](https://citiesforhousing.org/wp-content/uploads/2018/10/CFH_Declaration_FR.pdf)>.

<sup>690</sup> « Plus de compétences pour mieux réguler le marché immobilier », « Plus de fonds pour améliorer nos parcs de logements publics » et « Plus d'outils pour co-produire des solutions alternatives de logements public-privé-communautaire ».

<sup>691</sup> « Une planification urbaine qui combine logement convenable et quartiers de qualité, à la fois inclusifs et durables » et « Coopération municipaliste des stratégies résidentielles ».

d'ailleurs seuls représentants municipaux à figurer sur la liste des participants<sup>692</sup>! Elle fut aussi la seule municipalité canadienne à soumettre, en février 2019, un mémoire<sup>693</sup> dans le cadre de l'appel de la Haute-Commissaire pour la rédaction de son rapport sur les municipalités et les droits de la personne<sup>694</sup>. Puis, la mairesse de Montréal, conjointement avec celle de Barcelone puis la cheffe du Gouvernement de Mexico, adopta à l'occasion de la Journée internationale des femmes en mars 2019 une déclaration intitulée *Le droit à la ville pour les femmes*<sup>695</sup>, dans laquelle elle annonce le lancement prochain d'« une campagne afin de promouvoir le droit à la ville pour les femmes » et dans laquelle elle nous invite à nous « rallier à la cause en vue d'accroître les droits des femmes dans les villes ».

En juin 2019, elle accueillit la Haute-Commissaire lors de sa visite au Canada; le communiqué émis par le bureau de la Haute-Commissaire suite à sa visite précisait que celle-ci « thanked the City of Montreal for its leadership and commitment to sustainable development at the local level, as well as its strong and vital engagement in multilateral issues such as adequate housing and migration »<sup>696</sup> et qu'elle notait « the fundamental role cities can play in the effective implementation of human rights, as local officials tend to be closer to, and therefore more aware of, the needs and aspirations of their communities »<sup>697</sup>.

---

<sup>692</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *List of Delegations to the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 3 avril 2019, A/CONF.231/INF/2 à la p 9.

<sup>693</sup> Ville de Montréal, *Mémoire de la Ville de Montréal présenté au Haut Commissariat aux droits de l'Homme (HCDH) - Appel à contributions des gouvernements locaux pour promouvoir et protéger les droits humains*, 2019, en ligne : <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/LocalGvt/Local/20190227Montreal1.doc>.

<sup>694</sup> *Rapport de la Haute-Commissaire*, supra note 109.

<sup>695</sup> *Le droit à la ville pour les femmes*, 8 mars 2019, en ligne : <https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/FR%20-%20Le%20droit%20à%20la%20ville%20pour%20les%20femmes.pdf>.

<sup>696</sup> Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), supra note 38.

<sup>697</sup> *Ibid.*

Décidément, Montréal parle, bouge et agit sur plus d'une tribune quand il s'agit des droits de la personne.

Ceci dit, l'adoption de la *Charte montréalaise* ne représente qu'une pièce du casse-tête que représentent les **Droit(s) dans la ville** de Montréal. À ce chapitre plusieurs choses sont à souligner. D'abord, il faut reconnaître que la Ville de Montréal n'est pas un bloc monolithique. Si l'Ombudsman reconnaît que la collaboration avec les différentes entités qui la compose est généralement bonne, il y a aussi des exceptions comme l'exemple concernant l'arrondissement Rosemont-La-Petite-Patrie en matière d'accessibilité universelle le démontre. Aussi, certaines entités municipales, comme le SPVM et la STM, ne sont pas liées par la Charte.

Ensuite, l'instrument montréalais prévoit que « [l]es engagements énoncés dans la présente Charte sont soumis aux limites des compétences de la Ville et des compétences que la Ville partage avec les autres niveaux de gouvernement »<sup>698</sup>, reconnaissant ainsi la logique multiniveaux inhérente aux droits de la personne. Par exemple, même si la Ville a pris différents engagements concrets du ressort du droit au logement<sup>699</sup> dans sa charte, seule

---

<sup>698</sup> *Charte montréalaise*, *supra* note 26, art 31.

<sup>699</sup> Ces engagements se retrouvent tous à l'article 18 de la Charte:

18 a) prendre des mesures adéquates afin que les logements soient conformes aux normes de salubrité lorsque la santé et la sécurité sont mises en cause et offrir des mesures de relogement lorsque l'évacuation ou la fermeture d'un bâtiment ou d'un logement est rendue nécessaire; 18 b) prendre des mesures adéquates, avec l'appui de ses partenaires, pour que soit fourni aux personnes itinérantes, dans la mesure où elles en expriment le besoin et dès qu'elles le font, un gîte provisoire et sécuritaire; 18 c) considérer, dans la mise en oeuvre des mesures relatives au logement, les besoins des populations vulnérables, notamment ceux des personnes et des familles à faible revenu et à revenu modeste; 18 d) maintenir, avec l'appui de ses partenaires gouvernementaux, des mesures d'aide aux populations vulnérables favorisant l'accès à un logement convenable et abordable ;

l'action municipale ne saurait faire du droit au logement une réalité pour les Montréalais, ce droit étant composé de multiples facettes interpellant de multiples acteurs. En d'autres mots, la Ville a beau exercer avec force son Droit(s) de la ville, elle reconnaît aussi les limites juridiques que peut avoir son action.

Une de ces limites est bien entendu la compétence ou le pouvoir d'adopter une telle charte<sup>700</sup> et un épisode est intéressant à relater en ce sens. La Ville procéda en effet à des demandes répétées auprès du Gouvernement du Québec<sup>701</sup> afin que sa loi provinciale habilitante, la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, soit amendée dans le but de rendre obligatoires l'adoption et le maintien de la *Charte montréalaise* dans l'arsenal réglementaire montréalais. La loi provinciale fut ainsi amendée en 2009 et il y est désormais 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>702</sup>. Un contenu minimal est également prévu<sup>703</sup>, tout comme la nécessité d'un vote au deux tiers des voix<sup>704</sup> au conseil municipal pour une modification à la Charte<sup>705</sup>. L'action gouvernementale *provinciale*, à la demande de la Ville

---

<sup>700</sup> La Ville explicite ce pouvoir comme étant celui qui était prévu à l'article 410 de la *Loi sur les cités et villes*, *supra* note 446. Son 1<sup>er</sup> paragraphe stipulait en effet que « le conseil peut faire des règlements [...] Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte ». Depuis, l'article a été abrogé et a été remplacé par l'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales*, *supra* note 443, qui stipule qu'« [e]n outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi, toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population ».

<sup>701</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 14 (11 juin 2009) près de 20h20 (Nathalie Normandeau).

<sup>702</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, *supra* note 477, art 86.1, al 1.

<sup>703</sup> *Ibid*, art 86 1, al 2.

<sup>704</sup> Plutôt qu'à la majorité.

<sup>705</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, *supra* note 477, art 86.1, al 3.

de Montréal il faut le rappeler, eut donc pour effet de pérenniser et de renforcer l'existence de la charte *municipale*.

La tétralogie permet donc de comprendre qu'au-delà du fait d'être une initiative se référant expressément au DIDP, l'une des seules au pays, la *Charte montréalaise* interpelle aussi les trois autres facettes de la rencontre entre municipalités et droits de la personne. Souvent associée au Droit à la ville, qu'elle peut probablement aider à mettre en œuvre, notamment grâce au droit d'initiative, elle représente plutôt l'exercice du Droit(s) *de* la ville. Car adoption d'initiatives ou pas, Montréal demeure dotées de rôles, de responsabilités ou d'obligations en matière de droits de la personne, qu'elle partage avec d'autres acteurs, une réalité prise en compte par le Droit(s) *et* la ville et par le Droit(s) *dans* la ville. Cap maintenant sur Toronto et sur une mesure non réglementaire qui, elle, ne se base pas sur le DIDP.

### **2.2.2 Toronto et la politique *Access to City Services for Undocumented Torontonians* (Access T.O.)**

La politique *Access to City Services for Undocumented Torontonians* (*Access T.O.*) fit de Toronto la première ville canadienne à joindre le mouvement mondial de villes dites sanctuaires et garantit l'accès aux services municipaux aux Torontois en situation irrégulière d'immigration. Dans la section qui s'amorce ici, je ferai la présentation de la politique dans ses grandes lignes (2.2.2.1) avant d'en faire une analyse plus approfondie avec l'approche tétralogique (2.2.2.2).

### 2.2.2.1 Une politique pionnière, mais difficile à mettre en oeuvre

Pour Toronto, résidence de près d'une personne sur treize au Canada et souvent étiquetée comme une des villes les plus diversifiées du monde<sup>706</sup>, le fait d'adopter une politique de ville sanctuaire ou d'accès sans peur en février 2013 semblait plutôt naturel.

L'idée derrière l'adoption de la politique qui porte désormais le nom *Access T.O. for Undocumented Torontonians* ou *Access T.O.* est relativement simple : garantir l'accès aux services municipaux à tous les Torontois, peu importe leur statut d'immigration. La décision de la Ville à cet égard fait ainsi état de son engagement d' « ensuring access to services without fear to immigrants without full status or without full status documents »<sup>707</sup>. Mais il s'agit aussi, et cela est plus contentieux nous le verrons, de ne pas communiquer ce statut, si jamais il était appris, aux autorités fédérales en matière d'immigration; les migrants non documentés risqueraient alors la déportation. Cet aspect est davantage explicité dans une seconde décision datant elle de juin 2014 où il est prévu que « City Council direct that immigration/citizenship information only be collected where specifically required by either Provincial or Federal legislation, policies or agreements »<sup>708</sup>.

---

<sup>706</sup> Après la déclaration du maire de Londres à l'effet que sa ville était la plus diverse au monde, BBC Radio 4 vérifia ses dires et estima plutôt qu'il s'agissait de Toronto. Pour écouter le segment, voir *The world's most diverse city, More or Less: Behind the Stats*, BBC Radio 4, en ligne : *More or Less: Behind the Stats* <<http://www.bbc.co.uk/programmes/p03v1r1p>>.

<sup>707</sup> Voir City of Toronto, *supra* note 33 au para 1.

<sup>708</sup> Voir City of Toronto, *Access to City Services for Undocumented Torontonians*, CD29.11, 10 juin 2014 au para 1, en ligne : <<http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2014.CD29.11>>.

De son propre aveu, la Ville ne sait toutefois pas combien de personnes sa politique peut toucher puisqu'un de ses directeurs écrivait en 2014 que<sup>709</sup>:

It is extremely difficult to determine how many people live in Canada without authorized migratory status. Canada does not have exit controls, which makes it impossible to know how many people who enter Canada under some form of temporary status remain in the country when their permits expire. While there is no current data, past reports indicate there may be between 20,000 and 500,000 undocumented people living in Canada. Large urban areas are likely to be home to most undocumented persons. It is estimated that 50% of undocumented persons living in Canada reside in Toronto. (références omises)

Quoiqu'il en soit, il faut dire qu'ici aussi, comme ce fut le cas à Montréal pour sa charte, la société civile joua un rôle important dans le passage à l'action de la municipalité; à partir de 2004 et au moyen de plusieurs campagnes menées par différents groupes, une pression constante fut exercée sur la Ville de Toronto<sup>710</sup>. Des travaux récents<sup>711</sup> démontrent aussi comment tant la Ville de Toronto, son service de police (le Toronto Police Service (TPS)) et deux commissions scolaires de son territoire ont tous adopté au fil du temps des politiques couvrant un aspect ou un autre du « Don't ask, don't tell ».

---

<sup>709</sup> City of Toronto, Executive Director, Social Development, Finance & Administration, *Access to City Services for Undocumented Torontonians*, 2014 à la p 3, en ligne : <<https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2017/11/97ea-Access-to-City-Services-for-Undocumented-Torontonians-Progress-Report-2015-backgroundfile-85779.pdf>>.

<sup>710</sup> Le chapitre torontois de l'organisation No One is Illegal recense cet historique sur son site web. Voir No One is Illegal - Toronto, « Sanctuary City », en ligne : <<http://toronto.nooneisillegal.org/sanctuarycity>>.

<sup>711</sup> Graham Hudson et al, *(No) Access T.O.: A Pilot Study on Sanctuary City Policy in Toronto, Canada*, coll RCIS Working Paper 2017/1, Ryerson Centre for Immigration and Settlement, 2017, en ligne : <[http://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/RCIS%20Working%20Paper%202017\\_1GHudsonFinal%20.pdf](http://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/RCIS%20Working%20Paper%202017_1GHudsonFinal%20.pdf)>; Philip Kuligowski Chan, *'Sanctuary Toronto': Municipal Authority, Policing Cities, and Residents with Precarious Immigration Status*, Thèse de maîtrise (M.A.), University of Toronto, 2018.

Concrètement, la Ville publie sur une page<sup>712</sup> de son site web la liste de 42 services qu'elle offre aux Torontois – se gardant toutefois de lister les services de police - en spécifiant quels renseignements, notamment leur statut d'immigration, leur seront demandés. Pour un grand nombre de services (37 sur 42)<sup>713</sup>, comme les programmes récréatifs, les services de vaccination ou l'accès aux refuges d'urgence, le statut d'immigration n'est pas demandé; il s'agit-là de services entièrement sous le contrôle de la municipalité. En revanche, pour cinq de ces services<sup>714</sup>, comme la subvention pour le service de garde ou pour le logement, divulguer son statut d'immigration est nécessaire; il s'agit de services où la Ville de Toronto agit comme distributeur d'un service provincial pour lequel l'admissibilité est notamment basée sur le statut d'immigration.

---

<sup>712</sup> City of Toronto, « Identification Requirements to Access City Services », en ligne : <<https://www.toronto.ca/community-people/moving-to-toronto/after-you-arrive-checklist/identification-requirements-to-access-city-services/>>. Parmi les trois mesures analysées dans la thèse, celle de Toronto est sans conteste celle qui bénéficie de la présence web la plus minimale.

<sup>713</sup> Il s'agit exhaustivement des services suivants: 24-hour respite sites; AIDS and Sexual Health Info-line / General Health Referral Line / Online Referral; By-law enforcement; Central Intake; Community & Economic Reintegration (CERT) Team; Dental clinics; Early learning and child care services; Emergency dental services; Emergency Energy Fund; Emergency shelters; Eviction Prevention; Fire services; Food Handler Certification Program (fee program); Hardship Fund; Health education workshops in the community (for example: food skills, car seat safety, sun safety); Healthy Babies Healthy Children Program/Infant Hearing/Infant Vision; Information requests from 311; Library card; Paramedic / ambulance; Pet licence; Prenatal counselling / breastfeeding support / postpartum adjustment / parenting workshops; Primary Care Clinics (sexual health, tuberculosis, The Works/Needle Exchange); Property inspection, standards, compliance and complaints; Recreation facilities and instructional, drop-in and registered recreation programs; Referrals to Community Care Access Centres; Registered health education sessions (for example: smoking cessation, diabetes programs); Request services from the City through 311; Shelter Assessment and Referral Centre (SHARC); Street outreach; Tenant Hotline; Tenant support grants; Toronto Employment and Social Services Employment Centres; Toronto preschool speech and language services; Vaccination Program; Welcome Policy Financial Subsidy for Recreation Programs.

<sup>714</sup> Il s'agit exhaustivement des services suivants: Basic Needs Allowance for shelter residents; Child care fee subsidy; Financial Assistance from Ontario Works or Ontario Disability Support Program; Housing subsidies (rental supplements/housing allowances); Licenses and permits for businesses, trades and vehicles; Social housing wait list/Rent Geared to Income (RGI) Housing; Taxi licence.

Difficile toutefois de savoir dans les faits à quel point la politique est respectée, c'est-à-dire à quel point les Torontois sans statut reçoivent les 37 services énoncés plus haut sans souci. En effet, un mécanisme de supervision, de suivi ou de rapports annuels n'est pas prévu à la politique. L'Ombudsman de Toronto, qui pourrait traiter les plaintes à ce sujet<sup>715</sup> n'en fait pas mention dans ses rapports annuels<sup>716</sup>, bien qu'elle aurait déjà manifesté de l'intérêt sur la question<sup>717</sup>. Deux études récentes sont toutefois éclairantes à ce sujet.

La première, de l'organisation No One is Illegal – Toronto (NOII-TO), intitulée *Often Asking, Always Telling: The Toronto Police Service and the Sanctuary City Policy*<sup>718</sup> et publiée en 2015, démontre que le service de police de la Ville de Toronto, à plusieurs égards, ne respecte pas la politique torontoise, pas plus que sa propre politique d'ailleurs (*Victims and Witnesses Without Legal Status* de 2008, évoquée plus tôt) en communiquant activement avec l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) pour vérifier le statut d'immigration de Torontois. En effet, les auteurs du rapport ont analysé des données obtenues auprès de l'ASFC relativement aux demandes de renseignements logées par les

---

<sup>715</sup> La page reliée à l'initiative, citée à la note 712, précise en effet que « If you are dissatisfied with a service you receive or feel you have been wrongfully excluded from receiving a service, there are four ways to make a complaint: Contact the City division directly; Contact 311 by phone to learn how to make a complaint; Raise a discrimination complaint with the City's Human Rights Office; Contact the Ombudsman's Office ».

<sup>716</sup> Tous disponibles à Ombudsman Toronto, « Annual Reports », en ligne : <<https://www.ombudsmantoronto.ca/Publications/Annual-Reports>>.

<sup>717</sup> Rights of Non-Status Women Network, *Report on the Experiences of Non-Status Persons Accessing City of Toronto Services*, Rights of Non-Status Women Network, 2017 à la p 3, en ligne : <<https://rnswn.files.wordpress.com/2017/06/rnswn-city-services-final-may-2017.pdf>>. Cette information est évoquée dans un rapport qui fait état des résultats à un questionnaire auquel ont répondu 57 personnes, au trois quart des « service providers who assist non-status clients » (p 5). Les résultats sont dévastateurs « 53 of them (93%) reported that they, their clients, or someone else they knew had difficulty accessing City of Toronto services due to lack of status » (p 5).

<sup>718</sup> David Moffette et K. Gardner. 2015. *Often Asking, Always Telling: The Toronto Police Service and the Sanctuary City Policy. Report for NOII/ILC.* Toronto: [http://rabble.ca/sites/rabble/files/often\\_asking\\_always\\_telling\\_-\\_kedits\\_dec\\_1.pdf](http://rabble.ca/sites/rabble/files/often_asking_always_telling_-_kedits_dec_1.pdf)

corps de police canadiens pendant près de huit mois en 2014 et 2015. Sur les 10 700 appels logés par des corps de police du Canada, 3278 ont été logés par des policiers du TPS, soit la plus haute proportion (31%) parmi les corps de police au pays. Les auteurs, à titre comparatif, écrivent d'ailleurs que « [w]ith its 3,278 calls, the TPS made more calls than the RCMP (1,197), and more calls than the police services of Montreal, Quebec City, Ottawa, Calgary, Edmonton, and Vancouver combined (2,729) »<sup>719</sup>. Le rapport conclut en remettant en cause l'utilisation du terme ville sanctuaire lorsqu'il affirme que « [i]t's time that **all** municipal services are made accessible to all Torontonians so that Toronto can become a true Sanctuary City »<sup>720</sup> (gras présent dans le texte).

La seconde étude, menée par des chercheurs de l'Université Ryerson, intitulée *(No) Access T.O.: A Pilot Study on Sanctuary City Policy in Toronto, Canada*<sup>721</sup> et publiée en 2017, démontre pour sa part les carences de la politique au niveau de son application. Elle recense des audits et questionnaires<sup>722</sup> qui ont démontré l'inconsistance dans l'application de la politique avant d'analyser ses propres données, recueillies notamment par entrevues auprès d'un ensemble d'acteurs gravitant autour de la politique. À partir de ces données, les auteurs de l'étude dénoncent notamment le manque de formation de la fonction publique torontoise et le manque de personnel dédié à la mise en œuvre de la politique. Leur conclusion, très critique, est même que la politique « remains somewhat of a pilot project, with a rather small contingent of city staff championing the ideals of the policy in the face

---

<sup>719</sup> *Ibid* à la p 21.

<sup>720</sup> *Ibid* à la p 36.

<sup>721</sup> Hudson et al, *supra* note 711.

<sup>722</sup> *Ibid* à la p 10., citant notamment le rapport du Rights of Non-Status Women Network, *supra* note 717.

of steep challenges and powerful counter-influences »<sup>723</sup> et qu'elle est « a rather informal policy championed by a selection of City staff who have drawn more from parochial (and variable) institutional values, professional networks, and civil society than from the City »<sup>724</sup> et que sans des changements vigoureux, « one may question the extents to which Access T.O. stands as a policy per se »<sup>725</sup>. La Ville de Toronto a pris acte de ce rapport et promet de faire mieux<sup>726</sup>.

La politique torontoise est donc une mesure pionnière au Canada et innovante, mais qui gagnera à être bonifiée afin de faire une réelle différence pour les droits des migrants non documentés. D'ici un renforcement de la politique sur le terrain, qu'est-ce que le point de vue tétralogie, et les angles d'analyse qu'il propose peuvent nous révéler sur l'initiative?

---

<sup>723</sup> Hudson et al, *supra* note 711 à la p 25.

<sup>724</sup> *Ibid* à la p 26.

<sup>725</sup> *Ibid* aux pp 24-25.

<sup>726</sup> Un de ses directeurs écrit à ce sujet, faisant la différence entre les difficultés et les actions à prendre, à l'interne comme à l'externe :

The City has more work to do. Despite having the policy foundation and building blocks in place, fully realizing the goals of a Sanctuary City in a complex corporation like the City of Toronto requires a change management focus. In March 2017, the Access T.O. Working Group and community partners came together to identify specific actions to improve the City's performance as a Sanctuary City. These discussions revealed three key areas of focus for the 2017 - 2018 work: staff education and training; policy and administrative alignment; and ongoing provincial and federal government dialogue.

City of Toronto, Executive Director, Social Development, Finance & Administration, *Refugees, Refugee Claimants and Undocumented Torontonians - Recent Trends and Issues*, 2017 à la p 9, en ligne : <<https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2017/cd/bgrd/backgroundfile-102520.pdf>>.

### 2.2.2.2 La politique Access T.O. sous l'angle tétralogue

Ici aussi, employer l'approche tétralogue révèle bien les quatre facettes distinctes, quoique complémentaires, de la rencontre entre la municipalité et les droits de la personne, et ce, bien que l'initiative torontoise ne se réfère pas au DIDP.

D'abord, même si la municipalité n'a jamais clamé que son initiative relevait du **Droit(s) à la ville**, certains l'ont déjà fait à sa place. Bauder, estime par exemple que ce type d'initiatives permet pour un migrant sans statut d'exercer son Droit à la ville, lorsqu'il écrit que « concrete urban sanctuary policies [...] enable all residents to participate in the urban community as equal members »<sup>727</sup> et que « [w]hen illegalized migrants are able to move about the city and participate in the everyday rhythms of the city, they share the political stage of the city and present themselves as members of the urban community »<sup>728</sup> avant d'illustrer le fait que « [i]n this way, refugees and illegalized migrants enact themselves as citizens and political subject, and exercise what Henri Lefebvre (1996) would call their right to the city » (références omises)<sup>729</sup>.

Foerster fait elle aussi ce rapprochement et semble même reconnaître la légitimité des municipalités adoptant une telle politique à juridiciser le Droit à la ville lorsqu'elle écrit que « [c]ities in the United States—and throughout the world—have increasingly proven resistant to federal attempts to shape their immigration and residence policies and have

---

<sup>727</sup> Harald Bauder, « Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective » (2017) 55:2 *International Migration* 174 à la p 181.

<sup>728</sup> *Ibid.*

<sup>729</sup> *Ibid.*

launched a host of challenges to nation-state sovereignty in the ways in which they conceptualize citizenship, residence, and the “right to the city” »<sup>730</sup>.

Quoiqu’il en soit, en accédant aux services municipaux, les Torontois sans statut voient certainement leurs droits de la personne davantage respectés. En effet, avec l’adoption de cette politique, la Ville de Toronto reconnaît explicitement qu’elle peut, voire qu’elle doit, agir dans ses champs de compétence afin de garantir les droits de toutes les personnes qui résident sur son territoire, une réalité prise en compte par le **Droit(s) et la ville**. Pour reprendre les exemples donnés plus haut, en fournissant des programmes récréatifs, des services de vaccination ou des refuges d’urgence à tous les Torontois, elle agit concrètement en matière de droit aux loisirs, de droit à la santé et de droit au logement.

La Ville s’estime d’ailleurs liée par des obligations domestiques en la matière. Dans un rapport interne de mai 2014, l’une des rares fois où une allusion explicite aux droits de la personne est faite par la municipalité, un de ses directeurs est très clair à ce sujet lorsqu’il écrit que<sup>731</sup> :

The City of Toronto Act (COTA) s. 1 states "municipality means a geographic area whose inhabitants are incorporated." Simply put, the City is a "municipal corporation" which consists of all people living in the city. While Council may legally "differentiate in any way and on any basis" the City considers appropriate (s. 10), it cannot do so in a manner contrary to the Charter or Human Rights Code. Any policy decision by Council to differentiate between Torontonians in the provision of services must be done in a deliberate and transparent manner. As a municipality, it is not

---

<sup>730</sup> Amy Foerster, « Solidarity or Sanctuary? A Global Strategy for Migrant Rights » (2019) 43:1 *Humanity & Society* 19 à la p 20.

<sup>731</sup> City of Toronto, Executive Director, Social Development, Finance & Administration, *supra* note 709 aux pp 4-5.

within the jurisdiction of the City of Toronto to monitor undocumented persons. In fact, the City should not request information regarding immigration status unless required to do so by another order of government. In recognition of its responsibility to serve all Torontonians, Council has taken a proactive policy position committing to ensuring that immigrants without full status or full status documents have access to City services without fear.

Il est ici intéressant de noter tant les références à COTA, la loi provinciale habilitant Toronto, qu'à des instruments domestiques (*Charte canadienne des droits et libertés* et *Code des droits de la personne (Human Rights Code)*), mais pas aux instruments internationaux. Notons que la citoyenneté est inscrite dans la loi provinciale comme motif de discrimination (la seule des lois provinciales ou territoriales à le faire d'ailleurs).

Or, il y a un aussi un lien à faire entre le DIDP et la politique torontoise. Parekh et Davis<sup>732</sup> argumentent en effet que le DIDP reconnaît des droits aux migrants irréguliers. Se basant essentiellement sur le PIDCP et sur la *Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent*<sup>733</sup>, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985, elles écrivent<sup>734</sup> :

What precisely these basic rights are is a matter of some debate, but there is universal agreement that security and equal treatment before the law must be included. It might be objected that what we set out above does not apply to people who are in a country without authorization. In virtue of the fact that they broke the law in the process of entering or overstaying and are present illegally haven't they forfeited at least some of their human rights?

---

<sup>732</sup> Serena Parekh et Martha F Davis, « Boston's Sanctuary City Protections: A Philosophical Perspective » [2018] 325-2018 Northeastern Public Law and Theory Faculty Research Papers Series, en ligne : Northeastern Public Law and Theory Faculty Research Papers Series <[https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID3208803\\_code605446.pdf?abstractid=3208803&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3208803_code605446.pdf?abstractid=3208803&mirid=1)>.

<sup>733</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent*, A/RES/47/144, 13 décembre 1985.

<sup>734</sup> Parekh et Davis, *supra* note 732 à la p 12.

One might even think that this is a bargain they made intentionally – choosing the opportunity for economic advancement over the rights to physical security or equal treatment. The response to this is that it misunderstands human rights and State obligations. Human rights are not the kinds of things you can forfeit at will (even terrorists, no matter how much damage they do, do not forfeit their basic human rights) and States, regardless of other policy imperatives must still respect protect and fulfill individuals' human rights. This inalienability is precisely what distinguishes human rights from other kinds of rights and obligations.

Aussi, dans son dernier rapport, l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, M. Obiora Chinedu Okafor, après avoir recensé les pratiques de villes sanctuaires de partout dans le monde, écrit que « [c]e qui est à retenir, c'est que de nombreuses villes du monde entier ont, de diverses manières et par divers moyens, exprimé une solidarité internationale fondée sur les droits de l'homme envers des migrants (en situation irrégulière), partout dans le monde »<sup>735</sup> avant d'ajouter cette mention importante<sup>736</sup> :

[e]n exprimant leur soutien aux migrants, en les accueillant sur leur territoire, en les admettant dans les services médicaux et autres services, en les protégeant contre les rudes pratiques nationales de la détention et de l'expulsion, entre autres, ces villes ont contribué à satisfaire aux obligations relatives aux droits de l'homme de leurs États et ont agi conformément à l'esprit et à la lettre du projet de déclaration sur le droit à la solidarité internationale.

En d'autres termes, adoption de politique ou pas, la Ville de Toronto a un rôle, des responsabilités et des obligations à jouer, tant en vertu des normes domestiques qu'internationales, dans la mise en œuvre et le respect des droits de toutes les personnes qui résident sur son territoire.

---

<sup>735</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Rapport établi par l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale*, 20 juillet 2018, A/73/206 au para 19.

<sup>736</sup> *Ibid.*

Mais avec l'adoption et la mise en œuvre de cette politique, la Ville de Toronto exerce aussi certainement son **Droit(s) de la ville**, soit celui de participer au régime tant domestique qu'international des droits de la personne.

Par son action, Toronto fut la première municipalité canadienne à devenir sanctuaire. Elle inspira quelques grandes municipalités, dont Montréal et Vancouver nous le verrons dans les paragraphes suivants, à aller de l'avant avec une démarche similaire. Dès 2014, elle se mettait déjà en contact avec la FCM et l'AMO (Association of Municipalities of Ontario) et encourageait « all member municipalities and municipal associations to support and develop “Access without fear” policies in their municipalities to facilitate access to social assistance, healthcare and housing for undocumented residents »<sup>737</sup>.

Elle rejoint aussi plusieurs dizaines de municipalités étatsuniennes à avoir fait de même<sup>738</sup>. Là-bas, des municipalités ont d'ailleurs formalisé cette collaboration : la Coalition Cities United for Immigration Action créée en 2014, devenue depuis Cities for Action<sup>739</sup>, regroupe les maires de plus de 150 municipalités américaines, dont les trois plus peuplées, soit New York, Los Angeles et Chicago. Toronto a d'ailleurs déjà entrepris de

---

<sup>737</sup> *Access to City Services for Undocumented Torontonians*, supra note 708 au para 13.

<sup>738</sup> Le Center for Immigration Studies tient à jour une liste et une carte des juridictions - villes, comtés et États - considérées comme sanctuaires. Voir Center for Immigration Studies, « Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States », en ligne : <<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>>.

<sup>739</sup> L'organisation dispose de sa page web, voir Cities for Action, « Cities for Action », en ligne : <<http://www.citiesforaction.us/>>.

collaborer avec les villes étatsuniennes sur la question d'une pièce d'identité municipale<sup>740</sup>, une idée qui n'a toutefois finalement pas été mise en œuvre à Toronto<sup>741</sup>.

Elle se positionna aussi rapidement dans la foulée de l'adoption par le président américain du premier Executive order sur l'immigration en date du 25 janvier 2017<sup>742</sup>. En effet, six jours plus tard, la municipalité adoptait une résolution dans laquelle on peut lire que « City Council urge the Federal government to continue an immigration and refugee policy based on the values of inclusion, acceptance and non-discrimination »<sup>743</sup>, mais aussi que « City Council rejects discrimination based on religious, ethnic or national origin, affirms that refugees are welcome in our communities »<sup>744</sup>, puis « stands united with cities around the world against islamophobia, xenophobia and racism and calls on all Canadians, community leaders, and elected officials to speak out against discrimination and hate in our communities, across the country and around the world »<sup>745</sup>. Une tentative d'influencer la politique de l'État, mais également une expression de la solidarité interurbaine internationale en matière de lutte contre les discriminations.

---

<sup>740</sup> La décision *Undocumented Workers in Toronto*, *supra* note 33, stipulant que « 11. City Council direct the Executive Director, Social Development, Finance and Administration to continue exploring the viability of introducing a City of Toronto Municipal Identification Card through conversations with U.S. municipalities who have adopted them ».

<sup>741</sup> Hudson et al, *supra* note 711 à la p 24.

<sup>742</sup> The White House, Executive Order: Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States, Executive Order, 27 janvier 2017.

<sup>743</sup> City of Toronto, *Toronto for all - United as an Inclusive Sanctuary City - by Mayor John Tory, seconded by Councillor Joe Cressy and Councillor Joe Mihevc*, MM24.23, 31 janvier 2017 para 3, en ligne : <<http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2017.MM24.23>>.

<sup>744</sup> *Ibid* au para 4.

<sup>745</sup> *Ibid*.

Mais la collaboration n'est jamais bien loin de la... compétition! Après que le président américain eut signé l'Executive order précité, Toronto adoptait six jours plus tard, soit le 31 janvier 2017, la résolution évoquée au paragraphe précédent. Le jour même, le maire de Montréal d'alors, Denis Coderre, connu pour sa présence active sur les réseaux sociaux, y alla d'un tweet destiné au président américain lui-même<sup>746</sup>. Le Caucus des maires des grandes villes<sup>747</sup> de la FCM adoptait aussi une déclaration cette journée-là<sup>748</sup>, estimant qu'« [a]u même titre que tout autre Canadien, ces immigrants et réfugiés méritent d'être traités également selon la loi et de pouvoir tirer parti des mêmes occasions » et que « [l]'exclusion de toute personne en raison de sa nationalité ou religion est inacceptable ». Aussi, deux jours plus tôt, soit le 29, le maire de Vancouver dont la ville a adopté une politique d'accès semblable à celle de Toronto (mais trois ans plus tard), y était également allé d'une déclaration qui surprend puisqu'il écrivait « [w]e're proud to be the first city in Canada to bring in an Access Without Fear policy to guarantee that all residents - regardless of immigration status - have access to City services »<sup>749</sup>. Rappelons en effet

---

<sup>746</sup> Il publia le tweet suivant en français « Message Donald @POTUS Trump Montréal est une "Ville Sanctuaire" et fier de l'être. Nouveaux arrivants et réfugiés sont les bienvenus ici » ainsi que le suivant en anglais « Message to Donald @POTUS Trump. Montreal proud "Sanctuary City" Newcomers & refugees are welcome. Diversity is our strength and part of our DNA ». Trois semaines plus tard, le 20 février, le conseil municipal de Montréal adoptait une déclaration officialisant la démarche. Depuis, la nouvelle administration a cessé d'employer la terminologie « ville sanctuaire » pour se décrire afin de ne pas créer de confusion et de fausses attentes. Voir à ce sujet Jeanne Corriveau, « Montréal n'est pas une «ville sanctuaire», reconnaît Valérie Plante », *Le Devoir* (24 mars 2018) A3.

<sup>747</sup> Composé de 22 villes soit Brampton, Calgary, Edmonton, Gatineau, Halifax, Hamilton, Kitchener, Laval, Longueuil, London, Mississauga, Montréal, Ottawa, Québec, Regina, Saskatoon, St. John's, Surrey, Toronto, Vancouver, Windsor et Winnipeg. Voir la page web du caucus à Fédération canadienne des municipalités, « Caucus des maires des grandes villes », en ligne : <<https://fcm.ca/fr/a-propos/caucus-des-maires-des-grandes-villes>>.

<sup>748</sup> Fédération canadienne des municipalités, « Les maires des grandes villes tendent la main aux nouveaux arrivants et aux réfugiés (Communiqué de presse) » (31 janvier 2017), en ligne : <<https://fcm.ca/fr/nouvelles-et-medias/communiqué/les-maires-des-grandes-villes-tendent-la-main-aux-nouveaux-arrivants>>.

<sup>749</sup> Vancouver, Mayor's Office, « Statement from Mayor Gregor Robertson on Welcoming Refugees (Communiqué de presse) » (29 janvier 2017), en ligne :

que la politique vancouveroise date d'avril 2016, alors que celle de Toronto fut adoptée en février 2013. De bonne guerre ou pas, on ne peut que saluer la compétition entre municipalités lorsque cela signifie ultimement une meilleure mise en œuvre et un meilleur respect des droits de la personne.

Mais l'adoption de la politique lança aussi d'autres dynamiques captées par le Droit(s) de la ville. La regrettée conseillère municipale de Toronto, Pam McConnell, avait en effet jusqu'à tout récemment était associée de près aux travaux de la CISDP de CGLU et aux World Human Rights City Forums sud-coréens, présentant notamment les mesures torontoises en matière de lutte contre la pauvreté et... de ville sanctuaire<sup>750</sup>. Soulignons aussi que dans la foulée de l'adoption de son initiative, la Ville de Toronto signa la *Eurocities Charter on Integrating Cities*<sup>751</sup> en 2014, s'engageant ainsi notamment à assurer « equal access and non-discrimination across all our policies » et à supporter « equal access for migrants to services to which they are entitled, particularly access to language learning, housing, employment, health, social care and education ». Elle rejoignit par le fait même un

---

<<https://web.archive.org/web/20170617090910/http://mayorofvancouver.ca/news/statement-mayor-gregor-robertson-welcoming-refugees>>.

<sup>750</sup> Elle fut par exemple conférencière invitée au World Human Rights Cities Forum de Gwangju, voir World Human Rights Cities Forum, *2013 World Human Rights Cities Forum: Opening ceremony & general information*, 2013, en ligne : <[http://www.whrcf.org/file\\_Download/2013%20%EC%84%B8%EA%B3%84%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EB%8F%84%EC%8B%9C%ED%8F%AC%EB%9F%BC%20%ED%94%84%EB%A1%9C%EA%B7%B8%EB%9E%A8%EB%B6%81.pdf](http://www.whrcf.org/file_Download/2013%20%EC%84%B8%EA%B3%84%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EB%8F%84%EC%8B%9C%ED%8F%AC%EB%9F%BC%20%ED%94%84%EB%A1%9C%EA%B7%B8%EB%9E%A8%EB%B6%81.pdf)>. Elle invita également la CISDP à visiter Toronto peu de temps avant son décès afin de leur présenter différentes initiatives. On trouve l'entrevue qui en découla à Cités et gouvernements locaux unis, Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains, « Toronto sets a strategy to reduce poverty with the participation of the most marginalized », en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/en/news/latest-news/toronto-sets-strategy-reduce-poverty-participation-most-marginalized>>.

<sup>751</sup> City of Toronto, *Eurocities Charter on Integrating Cities (version signée par le maire de Toronto)*, en ligne : <<https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2017/12/7e63-Integrating-Cities-Official-Signed-Charter-2014.pdf>>.

réseau de 38 villes européennes, dont Barcelone, Nuremberg et Utrecht (des municipalités s'intéressant déjà expressément au DIDP), demeurant à ce jour la seule municipalité hors Europe à avoir signé l'instrument et à faire partie de ce réseau.

L'adoption de la politique torontoise fait aussi ressortir toute la logique de la composante **Droit(s) dans la ville**, c'est-à-dire le fait que la mise en œuvre et le respect des droits de la personne à l'échelle locale impliquent l'action de plusieurs acteurs, et ce, tant à l'interne qu'à l'externe.

À l'interne, l'étude de NOII-TO<sup>752</sup> a fait ressortir comment les actions du corps de police allaient à l'encontre de la politique, alors que celle des chercheurs de Ryerson<sup>753</sup> démontre comment, à l'intérieur même de l'administration, des difficultés émergent. Ces derniers écrivent d'ailleurs à ce sujet qu'« [a] critical impediment to the implementation of Access T.O. is the sheer scale of the city »<sup>754</sup>, mettant ainsi l'emphase sur les 60 000 employés de la municipalité et sur son organigramme complexe. À l'externe, le fait que la mise en œuvre et le respect des droits de la personne à Toronto - en matière de santé et d'éducation par exemple - passent également par le gouvernement provincial et par le gouvernement fédéral est ici aussi pertinent. La Ville de Toronto s'est exprimée à ce sujet à deux reprises,

---

<sup>752</sup> Moffette et Gardner, *supra* note 718.

<sup>753</sup> Hudson et al, *supra* note 711.

<sup>754</sup> *Ibid* à la p 18.

tant dans la décision de février 2013<sup>755</sup> que dans celle de juin 2014<sup>756</sup>, invitant ces ordres de gouvernement à revoir leurs pratiques afin de fournir les services aux sans-papiers.

Les propos d'un activiste torontois à ce sujet méritent d'être ici reproduits<sup>757</sup>:

According to Syed Hussan, an organizer with No One Is Illegal–Toronto (NOII–TO), “it’s not possible to have sanctuary cities in Canada.” He says this has to do with how services like law enforcement, health care, and education are regulated. In the U.S., where the term “sanctuary city” originated, counties generally oversee these areas, making it possible for municipalities to pass effective legislation. But in Canada, key aspects of these departments are legislated at the provincial level. Because of this, “the provinces need to step up and declare themselves sanctuaries,” says Hussan, adding that as of right now, “the premiers are all quiet.” Hussan is hopeful that will change. NOII–TO is currently supporting the sanctuary city efforts of 13 Canadian communities. “We’re hoping it will create a kind of public pressure,” he says. But legislating sanctuary provinces is just one of many needed steps. Hussan explains that everything from federal law to the practices of local police needs to be adjusted in order to create true sanctuary cities.

---

<sup>755</sup> *Undocumented Workers in Toronto*, *supra* note 707 au para 6, celui-ci stipulant que «City Council request the Provincial government to review its policies for Provincially-funded services for undocumented residents with a view to ensuring access to health care, emergency services, community housing and supports for such residents within a social determinants of the health framework».

<sup>756</sup> *Access to City Services for Undocumented Torontonians*, *supra* note 708, celle-ci stipulant que

«5. City Council request that the General Manager, Children’s Services advocate with Ministry of Education officials regarding guidelines for accessing child care fee subsidy for immigrants without full status or full status documents.

6. City Council request the Provincial government to review the Ontario Works legislation and residency policy with a view to ensuring access to social services for undocumented Torontonians.

7. City Council request the Provincial and Federal governments to reconsider immigration and refugee policies, in order to facilitate access to social assistance, health care and housing for undocumented Torontonians.

8. City Council direct the Executive Director, Social Development, Finance and Administration to report back in the first update report to the new Council on Undocumented Torontonians on the need and proposed mandate for a City Task force to be formed to advocate to the Provincial government to review the Ontario Works legislation and residency policy with a view to ensuring access to social services for undocumented Torontonians».

<sup>757</sup> Lindsay Kneteman, «Do Canada’s sanctuary cities actually help refugees? », 7 juin 2017, *THIS: Progressive politics, ideas & culture*, en ligne: <<https://this.org/2017/06/07/do-canadas-sanctuary-cities-actually-help-refugees/>>.

Cet appel avait été entendu par le Nouveau parti démocratique (NPD) ontarien qui avait fait d'une promesse de campagne en 2018 le fait de créer une province sanctuaire. À ce sujet, le programme du parti prévoyait que<sup>758</sup> :

Andrea Horwath and the NDP will declare Ontario to be a sanctuary province. Cities across Ontario have declared themselves to be sanctuary cities, where people can access basic services without fear, regardless of their immigration status. This is the decent, humane thing to do. We believe strongly in the rules governing immigration and citizenship, but we will never withhold basic life-saving services from undocumented people. We will ensure that anyone can visit an Emergency Room without penalty. And we will end the practice of holding federal immigration detainees in provincial correctional facilities.

Les plus récentes observations finales du Comité des droits de l'homme<sup>759</sup> et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>760</sup> portant sur le Canada font aussi écho à cette réalité. Les premières notent avec inquiétude « les coupes faites en 2012 dans le Programme fédéral de santé intérimaire, qui se sont traduites, pour de nombreux migrants en situation irrégulière, par la perte de l'accès aux services de santé de base »<sup>761</sup>, alors que les secondes en font de même alors qu'elles dénoncent que « les immigrés sans papiers se trouvant dans l'État partie n'ont pas accès aux soins de santé »<sup>762</sup> et que « les enfants dont les parents n'ont pas de statut légal se heurtent à des obstacles s'agissant de la scolarité »<sup>763</sup>.

---

<sup>758</sup> Ontario's NDP, *Change for the Better*, 2018 à la p 68, en ligne : <<https://web.archive.org/web/20190404165023/https://www.ontariondp.ca/sites/default/files/Change-for-the-better.pdf>>.

<sup>759</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'homme, *Observations finales du Comité des droits de l'homme (Canada)*, CCPR/C/CAN/CO/6, 13 août 2015.

<sup>760</sup> Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada*, E/C12/CAN/CO/6, 23 mars 2016, *supra* note 591.

<sup>761</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'homme, *Observations finales du Comité des droits de l'homme (Canada)*, CCPR/C/CAN/CO/6, 13 août 2015, *supra* note 759 au para 12.

<sup>762</sup> Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada*, E/C12/CAN/CO/6, 23 mars 2016, *supra* note 591 au para 49.

<sup>763</sup> *Ibid* au para 55.

Ce sont ici largement les paliers fédéral et provincial qui sont interpellés par ces observations finales.

En d'autres termes, *ville (gouvernement)* sanctuaire et *ville (territoire)* sanctuaire ne sont pas des équivalents. Ces problématiques, adoption d'une politique ou non, échappent à la Ville de Toronto malgré toute sa bonne volonté. Ceci dit, les dernières pages ont démontré comment la Ville, forte de sa politique et de l'autorité morale qu'elle en retire, a interpellé les deux ordres de gouvernement à ce sujet à plus d'une reprise depuis 2014.

La tétralogie illustre bien le fait que la mesure torontoise, quoiqu'elle ne soit pas une initiative municipale se référant expressément au DIDP, fait tout de même partie de la rencontre entre municipalités et droits de la personne dont elle interpelle les quatre facettes. En effet, l'adoption de la mesure peut certainement aider dans la lutte pour le Droit(s) à la ville, mais représente avant tout l'exercice du Droit(s) *de* la ville; la Ville de Toronto décidant de prendre une part active et engagée, sur la scène nationale comme internationale, dans la mise en œuvre et le respect des droits des migrants en situation irrégulière. Ceci dit, adoption d'initiatives ou pas, elle a des rôles, responsabilités ou obligations en la matière; elle se réfère d'ailleurs au cadre domestique des droits de la personne, mais l'approche tétralogique aide à révéler que les normes internationales sont aussi en jeu. Finalement, s'arrêter au Droit(s) *dans* la ville a permis de révéler que tant à l'interne qu'à l'externe de la municipalité, des actions supplémentaires étaient nécessaires afin qu'une véritable ville sanctuaire existe. Un dernier saut est fait dans la section qui suit, cette fois-ci à Vancouver,

où la municipalité adopta une mesure réglementaire ne se référant pas aux droits de la personne.

### **2.2.3 Le Vacancy Tax Bylaw vancouverois**

La métropole britanno-colombienne, aux prises depuis de nombreuses années avec une multitude de problèmes en matière de logement, adopta diverses mesures dont un règlement municipal simple, mais innovant, le *Vacancy Tax Bylaw No. 11674*<sup>764</sup> (aussi appelée Empty Homes Tax). Il s'agira ici encore une fois de présenter les faits saillants du règlement en tant que tel (2.2.3.1) avant de procéder à son analyse tétralogique (2.2.3.2).

#### **2.2.3.1 Un règlement municipal de 38 millions de dollars**

L'idée derrière ce règlement n'a rien de sorcier; taxer les propriétés qui ne sont pas occupées afin d'inciter leurs propriétaires à les mettre en location. Plus précisément, la municipalité explique que<sup>765</sup> :

The objective of the Empty Homes Tax is to return empty or under-utilized properties to use as long-term rental homes for people who live and work in Vancouver. The initiative was created to help relieve pressure on Vancouver's rental housing market as the city is in the midst of a severe housing crisis with one of the lowest rental vacancy rates and the highest rental costs in Canada. The Empty Homes Tax is an important policy initiative for the City of Vancouver given the potential to motivate owners of empty and under-utilized homes to rent out their properties and create a significant increase in rental housing supply.

---

<sup>764</sup> *Vacancy Tax By-law*, *supra* note 34. La mesure est dotée de sa propre page web, sur laquelle on peut notamment avoir accès au texte du règlement, à sa raison d'être, à des réponses à des questions fréquentes ainsi que les outils de déclaration et de paiement de la taxe. Voir City of Vancouver, « Empty Homes Tax », en ligne : <<https://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>>.

<sup>765</sup> City of Vancouver, « FAQ's About the Empty Homes Tax and Real Estate » à la p 1, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-faq-real-estate-2018.pdf>>.

L'argumentaire de Vancouver n'est jamais basé sur les droits de la personne, mais plutôt sur des indicateurs fréquemment employés en matière de logement, soit la part des revenus dédiée au logement et le taux sain d'occupation des logements, tel qu'il appert d'un des documents de travail<sup>766</sup> adopté en amont de l'adoption du règlement municipal:

Vancouver's affordability challenges extend across the housing spectrum, with renters and homeowners feeling the effects of a tight housing market and record prices. Vancouver is Canada's most expensive housing market. [...] Between 1986 and 2011, incomes increased by approximately 7%, while the median price of a condominium unit on the eastside of Vancouver increased by 280%. A growing population, increased demand, and limited new supply of purpose-built rental housing in recent decades has also contributed to a tight rental market in Vancouver. Vancouver has one of the lowest rental vacancy rates in Canada, averaging 0.6% in 2015. With a growing population and strong real estate market, low rental vacancy increases competition for housing among renters and puts upward pressure on rents. These factors have increased the strain on renters, especially seniors, young families, and those with low or moderate incomes who may already be paying more than they can afford on rent. Although renting is still a less costly option than ownership, renters in Vancouver face significant affordability challenges – 34% of renters pay over 30% of their income on housing, with 14% paying over 50% of income on housing.

Bien que le règlement ait été adopté en novembre 2016, on retrouve des traces de l'idée d'une telle taxe quelques années auparavant. Par exemple, un blog intitulé Beautiful Empty Homes of Vancouver, désormais inactif<sup>767</sup>, avait fait la manchette dès 2014<sup>768</sup>, car il avait mis en lumière le cas de dizaines de résidences vacantes à Vancouver et qu'il soulevait la nécessité de prendre des mesures afin de remédier à cette problématique. Au même moment les plateformes électorales de deux formations politiques vancouveroises aux élections de

---

<sup>766</sup> City of Vancouver, General Manager, Community Services, *Policy & Regulatory Steps for Reducing Empty Housing*, 2016 aux pp 2-3, en ligne : <<https://council.vancouver.ca/20160629/documents/pspc8.pdf>>.

<sup>767</sup> Beautiful Empty Homes, « Beautiful Empty Homes », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20160508071417/http://beautifulemptyhomes.tumblr.com/>>.

<sup>768</sup> Voir par exemple Mike Hager, « Empty Vancouver homes receiving global attention with new blog », *Vancouver Sun* (10 juillet 2014).

2014, COPE (The Coalition of Progressive Electors)<sup>769</sup> et le Green Party of Vancouver<sup>770</sup>, proposaient la création d'une mesure analogue à la taxe qui fut finalement adoptée par l'administration du maire Gregor Robertson. Des études de 2009<sup>771</sup> et de 2013<sup>772</sup> avaient pour leur part fait la lumière sur le phénomène sans toutefois proposer l'imposition d'une taxe.

Les choses se sont toutefois accélérées en 2016. La municipalité confia à une firme externe le mandat d'analyser les données de consommation d'électricité de toutes les résidences de Vancouver (et de Metro Vancouver) entre 2002 et 2014; le rapport<sup>773</sup> issu de ce mandat, déposé en février 2016, révéla parmi d'autres statistiques que 4,8% des résidences vancouveroises (donc 10 800) étaient inoccupées. Dans les mois qui suivirent, différentes mesures seront considérées. La taxe qui fut finalement adoptée n'était pas le premier choix de la municipalité; celui-ci était plutôt que la province, en charge de l'évaluation foncière, ajoute une nouvelle catégorie pour les résidences vacantes et les taxes en conséquence<sup>774</sup>. Le maire lança un ultimatum au gouvernement provincial à la fin juin 2016<sup>775</sup>; sans action

---

<sup>769</sup> The Coalition of Progressive Electors (COPE), « Vacant Property Taxes », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20141113062945/http://www.votecope.ca/vacant-property-tax/>>.

<sup>770</sup> Green Party of Vancouver, « Real affordable housing », en ligne : <[https://web.archive.org/web/20141127173103/http://vote.vangreens.ca/real\\_affordable\\_housing](https://web.archive.org/web/20141127173103/http://vote.vangreens.ca/real_affordable_housing)>.

<sup>771</sup> Andrew Yan, *Ownership, Occupancy, and Rentals: An Indicative Sample Study of Condominiums in Downtown Vancouver*, BTAworks, 2009, en ligne : <[http://bingthomarchitects.com/app/uploads/2009/12/btaworks\\_condo\\_study\\_report\\_final2.pdf](http://bingthomarchitects.com/app/uploads/2009/12/btaworks_condo_study_report_final2.pdf)>.

<sup>772</sup> David Baxter, Andrew Ramlo et Ryan Berlin, *Much Ado About Nothing: What the data say, and don't say, about foreign & temporary residents and unoccupied dwellings*, Urban Futures Institute, 2013, en ligne : <<http://www.urbanfutures.com/foreign-unoccupied-pdf>>.

<sup>773</sup> Ecotagious, *Stability in Vancouver's Housing Unit Occupancy: Analysis of Housing Occupancy in the City of Vancouver Using Electricity Meter Data Analytics*, 2016, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/stability-in-vancouver-housing-unit-occupancy-empty-homes-report.pdf>>.

<sup>774</sup> City of Vancouver, General Manager, Community Services, *supra* note 766 (recommandation A).

<sup>775</sup> Mike Hager, « Vancouver mayor Gregor Robertson gives vacancy-tax deadline », *The Globe and Mail* (22 juin 2016).

provinciale au 1<sup>er</sup> août, la municipalité irait de l'avant avec une nouvelle taxe d'affaires pour laquelle elle détenait déjà le pouvoir réglementaire. La réponse ne tarda pas; ce fut d'abord un non<sup>776</sup>, suivi d'un oui, une session d'urgence du parlement provincial étant même organisée à la fin juillet afin d'amender la *Vancouver Charter* afin d'y confier un nouveau pouvoir à la municipalité<sup>777</sup>.

Une trentième partie, intitulée Vacancy Tax, fut ainsi ajoutée à la *Vancouver Charter*<sup>778</sup>, donnant explicitement à la municipalité le pouvoir d'adopter ladite taxe. Ainsi, les articles 615 à 622 prévoient dans le détail ce que peut et ce que doit comporter le règlement. Par exemple, l'article 616 (4) prévoit que « [t]he city may use monies raised from a vacancy tax only for the purposes of initiatives respecting affordable housing and for the administration and collection of the vacancy tax ».

La municipalité exerça rapidement ce nouveau pouvoir en adoptant son règlement en novembre. Celui-ci prévoit qu'une fois par année, au maximum le second jour ouvrable de février<sup>779</sup>, les propriétaires résidentiels de Vancouver doivent faire une déclaration quant au statut de leur résidence pour l'année civile qui vient de s'achever. Celle-ci sera sujette à une taxe de 1%<sup>780</sup> de sa valeur (7 500\$ pour une résidence d'une valeur de 750 000\$ par

---

<sup>776</sup> CKNW AM 980, « Gregor Robertson wants an empty homes tax, while Christy Clark says no », *Daily Hive (Vancouver)* (15 juin 2016), en ligne : [Daily Hive \(Vancouver\) <https://dailyhive.com/vancouver/gregor-robertson-christy-clark-empty-homes-tax>](https://dailyhive.com/vancouver/gregor-robertson-christy-clark-empty-homes-tax).

<sup>777</sup> Mike Hager, « B.C. to allow Vancouver to introduce vacancy tax on empty homes », *The Globe and Mail* (11 juillet 2016).

<sup>778</sup> *Vancouver Charter*, *supra* note 550, arts 617 (k) et (l).

<sup>779</sup> *Vacancy Tax By-law*, *supra* note 34, arts 4.5 et 5.2.

<sup>780</sup> *Ibid*, art 1.4.

exemple), payable au maximum le 10<sup>e</sup> jour ouvrable d'avril<sup>781</sup>, si la résidence est inoccupée plus de six mois par année. Les exemptions sont nombreuses<sup>782</sup>; on trouve par exemple le cas d'une propriété qui subit des rénovations importantes ou de celle du propriétaire qui est hospitalisé.

Le règlement prévoit aussi, encore là tel que prescrit par la *Vancouver Charter*, qu'un rapport doit être publié annuellement<sup>783</sup>, au 1<sup>er</sup> décembre, portant sur les sommes amassées grâce à la taxe et sur leur utilisation. Le premier rapport<sup>784</sup> fut publié le 29 novembre 2018 et porte sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2017. Y sont livrées un ensemble de données intéressantes. Par exemple, on y apprend que sur 186 043 résidences vancouveroises, 178 120 étaient occupées, 5385 exemptées et 2538 vacantes<sup>785</sup> ou encore, que ces unités exemptées et vacantes étaient à 60% des unités de condominiums<sup>786</sup> et que les quartiers West End et Shaughnessy étaient les plus touchés avec respectivement 7 et 8% de résidences exemptées ou vacantes<sup>787</sup>. Quant aux sommes générées<sup>788</sup>, elles sont de l'ordre de 38M\$ dont 20.6M\$ reçus au moment de publier le rapport; ces sommes seront utilisées pour défrayer les coûts d'implantation du programme (7,5M\$) et d'opération annuels (2,5M\$), mais aussi pour couvrir des dépenses de l'ordre de 8M\$<sup>789</sup>. Il est

---

<sup>781</sup> *Ibid*, art 2.5.

<sup>782</sup> *Ibid*, arts 3.1 à 3.8.

<sup>783</sup> *Ibid*, arts 9.1 et 9.2.

<sup>784</sup> City of Vancouver / Housing Vancouver, *Empty Homes Tax Annual Report (January 1, 2017 to December 31, 2017 Tax Year; Activity to November 1, 2018)*, 2018, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-annual-report.pdf>>.

<sup>785</sup> *Ibid* à la p 3.

<sup>786</sup> *Ibid*.

<sup>787</sup> *Ibid* à la p 4.

<sup>788</sup> *Ibid* à la p 5.

<sup>789</sup> *Ibid* à la p 7.

intéressant de noter qu'un exercice associant Vancouverois et fonctionnaires municipaux a été mené afin de déterminer à quelles mesures en matière de logement abordable les 8M\$ devraient être octroyés<sup>790</sup>.

La mesure vancouveroise, unique au pays et encore rare à l'échelle internationale semble destinée à donner des effets concrets, bien que ces derniers ne soient pas encore pleinement mesurés. Qu'est-ce le point de vue tétralogue, et les angles d'analyse qu'il propose, peuvent nous révéler davantage sur l'initiative à ce point-ci ?

### **2.2.3.2 Le *Vacancy Tax Bylaw* sous l'angle tétralogue**

Malgré le fait que l'initiative vancouveroise ne fasse nullement mention des droits de la personne, la méthodologie tétralogue aide à révéler qu'elle fait tout à fait partie de la rencontre entre la municipalité et ce type de normes.

En effet, en adoptant son règlement, Vancouver tente d'agir directement sur le stock d'unités locatives sur le marché, elle qui est aux prises avec un taux d'unités vacantes anormalement bas. La question du logement en général, mais aussi celle de son abordabilité a souvent été associée au **Droit(s) à la ville** et le parti politique vancouverois COPE<sup>791</sup> et

---

<sup>790</sup> Un rapport recensant les étapes de la consultation publique et ses résultats a été produit. Voir City of Vancouver / Housing Vancouver, *Empty Homes Tax Revenue Allocation: Summary of Engagement and Staff Recommendations*, 2018, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-summary-of-engagement-and-recommendations.pdf>>.

<sup>791</sup> En 2014 par exemple, le Droit à la ville était même un thème de campagne. Voir The Coalition of Progressive Electors (COPE), « Right to the City », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20141113020823/http://www.votecope.ca/right-to-the-city/>>.

ses candidats<sup>792</sup> ont déjà utilisé la notion dans le cadre de leurs campagnes. L'idée de taxer les logements vacants, présente dans la plateforme de la formation lors de l'élection municipale de 2014, était d'ailleurs rangée sous l'égide du Droit à la ville<sup>793</sup>.

Ici, les propos qu'aurait tenus Milloon Kootari, l'ancien Rapporteur spécial en matière de droit au logement, lors de son retour à Vancouver dix ans après sa mission au Canada, cette fois-ci en capacité non onusienne, sont aussi intéressants. Il qualifia alors Vancouver d'« apartheid city », la situation du logement s'étant selon lui significativement dégradée dans les dix années suivant sa visite en tant que rapporteur spécial. La CBC (Canadian Broadcasting Corporation) rapporte qu'il affirma que « [w]hen you look at Vancouver ... it seems to me very quickly becoming sort of an apartheid city, where it is not only off-limits ... to low income people and they're concentrated in one neighbourhood and a little bit across the city, but it's also increasingly out-of-limits for middle-class residents »<sup>794</sup>. En ce sens, on peut assez facilement estimer que le règlement vancouverois peut être associé à la lutte pour le Droit à la ville.

Quoiqu'il en soit, il convient aussi de mettre l'initiative dans le giron du **Droit(s) et la ville**, la composante de la tétralogie qui s'intéresse aux rôles, responsabilités ou obligations des

---

<sup>792</sup> Tristan Markle, « Only an independent COPE can solve the housing crisis (commentary) », *The Georgia Straight* (5 mai 2013), en ligne : The Georgia Straight <<https://www.straight.com/news/369506/tristan-markle-only-independent-cope-can-solve-housing-crisis>>; Derrick O'Keefe, « I'm running for office because Vancouver needs more renters on city council (commentary) », *The Georgia Straight* (28 juin 2018), en ligne : The Georgia Straight <<https://www.straight.com/news/1096366/derrick-okeefe-im-running-office-because-vancouver-needs-more-renters-city-council>>.

<sup>793</sup> The Coalition of Progressive Electors (COPE), *supra* note 791.

<sup>794</sup> « Vancouver becoming “apartheid city” in housing crisis, says former UN rep », *CBC News* (5 juin 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/miloon-kothari-vancouver-housing-1.4146672>>.

municipalités en matière de droits de la personne. Le règlement vancouverois interpelle en effet le droit au logement et la Ville de Vancouver a sans aucun doute un rôle à jouer et des responsabilités à exercer en la matière. Le PIDESC<sup>795</sup> reconnaît effectivement « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence »<sup>796</sup>. Le droit au logement comporte diverses composantes telles que définies par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies<sup>797</sup>, chargé de la supervision du PIDESC; en matière de logement abordable, on songe à « la capacité de paiement » bien sûr, mais également à « l'habitabilité » (du logement convenable) et à « l'emplacement » (du logement correctement situé)<sup>798</sup>. Rappelons aussi que la Rapporteuse spéciale Farah a dédié un rapport au rôle des autorités subnationales en

---

<sup>795</sup> En droit interne, l'effet de l'entrée en vigueur prochaine de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, LC 2019, c 29, sera à analyser; son article 4 a) prévoit en effet que « le gouvernement fédéral a pour politique en matière de logement [...] de reconnaître que le droit à un logement suffisant est un droit fondamental de la personne confirmé par le droit international ».

<sup>796</sup> PIDESC, *supra* note 7, art 1, para 11.

<sup>797</sup> Ces composantes sont la sécurité légale de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect du milieu culturel. Voir Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Obs. gén. 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1), contenu dans le document E/1992/23, 13 décembre 1991*.

<sup>798</sup> L'observation générale prévoyant, respectivement pour ces trois composantes (extraits), que :

Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus.

Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie.

Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Cela est notamment vrai dans les grandes villes et les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres.

*Ibid* aux paras 8 c), d) et f).

matière de droit de logement<sup>799</sup> et qu'elle a aussi lancé la campagne The Shift<sup>800</sup> en faveur du droit au logement et qui fait une large place aux municipalités.

Mais encore plus spécifiquement, le type de taxe adopté par Vancouver a récemment été associé au DIDP. La Rapporteuse spéciale Farah, dans un rapport portant sur la financiarisation du logement dénonce le fait que face à ce phénomène, « les pouvoirs publics ont en général privilégié le soutien aux institutions financières au détriment des besoins de ceux dont le droit à un logement convenable était en jeu »<sup>801</sup> et qu'« [e]n fait, de nombreux gouvernements nationaux ont considérablement réduit leurs programmes de logements »<sup>802</sup>. Citant notamment l'exemple de Vancouver, elle note toutefois qu'« un certain nombre de gouvernements locaux et nationaux ont commencé à s'attaquer aux effets des flux excessifs de capitaux et de la financiarisation sur la capacité de financement et l'accès au logement des ménages à faible revenu »<sup>803</sup> et que « [d]es initiatives adoptées à l'échelle nationale et locale fournissent un certain nombre d'outils qui peuvent du moins freiner les excès de la financiarisation et atténuer ses effets »<sup>804</sup>. Un autre exemple de cette association, provient d'un guide, cité dans la sous-section 1.1.1.2, qui répertorie des initiatives municipales exemplifiant comment la *Charte-agenda mondiale* pouvait être mise en œuvre, dont celle de la commune belge d'Auderghem, semblable à celle de Vancouver,

---

<sup>799</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement, *supra* note 63.

<sup>800</sup> La campagne dispose d'une page web. Voir Nations Unies, Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, « The Shift », en ligne : <<http://www.unhousingrapp.org/the-shift>>.

<sup>801</sup> Nations Unies, Conseil des droits de l'Homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, Leilani Farha, 18 janvier 2017, A/HRC/34/51\* au para 67.

<sup>802</sup> *Ibid* au para 67.

<sup>803</sup> *Ibid* au para 68.

<sup>804</sup> *Ibid* au para 68.

alors qu'elle traite du droit au logement<sup>805</sup>. Barrett fait aussi ce lien et écrit d'ailleurs qu' « [i]n a human rights context, everyone has the right to adequate housing but, offensive as this proposition may be to libertarian sensibilities, no one has a right to undisturbed holdings in absolutely fungible property, when their use of that property prevents the satisfaction of others' human rights »<sup>806</sup>. Finalement, les villes signataires de la *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*<sup>807</sup>, dont Montréal fait partie, mais pas Vancouver, réclament d'ailleurs « plus de compétences pour combattre les logements insalubres ou vacants »<sup>808</sup>.

En ce sens, avec son règlement (parmi d'autres mesures), Vancouver agit à la hauteur de ses compétences, dans un domaine où elle a (obtenu) des pouvoirs, et ce, même si dans l'ensemble de la documentation rendue publique sur sa démarche, elle ne fait jamais référence aux droits de la personne. Or, son intervention influera sur le droit au logement de celles et ceux qui habitent ou veulent habiter son territoire et sur le bilan global de mise en œuvre et de respect du PIDESC par le Canada.

Mais l'adoption du règlement vancouverois est aussi à analyser sous l'angle du **Droit(s) de la ville**. En effet, Vancouver se targue d'être innovante avec son règlement et même d'être la première ville en Amérique du Nord<sup>809</sup> à avoir agi ainsi, c'est-à-dire à intervenir sur son

---

<sup>805</sup> Amnesty International Belgique francophone, *supra* note 99 aux pp 98-99.

<sup>806</sup> Jonathan Barrett, « Vacant Property Taxes and the Human Right to Adequate Housing » (2018) 20:1 *Journal of Australian Taxation* 123 à la p 143.

<sup>807</sup> *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*, *supra* note 689.

<sup>808</sup> *Ibid*, art 1.

<sup>809</sup> City of Vancouver / Housing Vancouver, *supra* note 784 à la p 1.

parc immobilier en dormance. Elle rejoint toutefois une courte liste de juridictions dans le monde qui avaient déjà fait de même<sup>810</sup>. Mais lorsqu'une taxe similaire a été envisagée à New York, c'est bel et bien l'exemple vancouverois qui fut abondamment donné en exemple; le maire Stewart, interviewé sur la question, affirma que « [o]ne of my objectives when trying to innovative policy has been to help others with the same issues » [...] « [s]o it's nice to be able to have others learn from us, just like we learn from other cities ». [...] « I'm proud that Vancouver is taking the lead on this issue, and if it helps others do the same then all the better »<sup>811</sup>.

Une rubrique, intitulée « Building a global network of cities » présente dans la stratégie vancouveroise en matière de logement<sup>812</sup> est aussi à ce titre fort intéressante. Celle-ci prévoit que<sup>813</sup>:

Housing Vancouver and the Housing Re: Set brought Vancouver together with a growing network of global cities working to learn, share, and address the global challenges of urban growth, affordability, and sustainability. This work has revealed the linkages between Vancouver's challenges and those of cities across Canada, North America, and the rest of the world – and underscored the importance of collaboration and learning to inform our solutions. A key lesson from this process is that cities around the world are facing the brunt of housing challenges and yet do not have all the tools, authority or financial capacity to address them. Cities cannot solve today's housing affordability challenges alone – new tools, partnerships, and networks are critical for moving ahead. These learnings informed the City submission to the National Housing Strategy, and will continue to inform our advocacy regarding the role of cities in Canada's housing system. The

---

<sup>810</sup> À ce sujet, voir généralement Mariona Segú, « Does the taxation of vacant properties improve housing affordability in cities? » [2018] 2 IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance 31.

<sup>811</sup> Sean Boynton, « New York nearly got a version of Vancouver's empty homes tax — before the real estate industry killed it », *Global News* (4 avril 2019), en ligne : [Global News <https://globalnews.ca/news/5114312/new-york-vancouver-empty-homes-tax/>](https://globalnews.ca/news/5114312/new-york-vancouver-empty-homes-tax/).

<sup>812</sup> City of Vancouver, *Housing Vancouver Strategy*, 2017, en ligne : <https://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf>.

<sup>813</sup> *Ibid* à la p 29.

City is committed to launching a global network of like-minded cities that are struggling with the same issues, and has already begun dialogue with San Francisco, New York, Sydney, and London under the banner of the Shaping Futures initiative. Under Housing Vancouver, Vancouver will both broaden and deepen this dialogue, bringing in new city voices and seeking further areas of alignment and knowledge transfer between our partner cities around the world.

On trouve ici la volonté claire de faire participer Vancouver à un mouvement qui dépasse ses frontières, tant au Canada qu'à l'international, afin d'apprendre et afin d'influencer. Que Vancouver n'exprime pas les défis en termes de droits de la personne, elle y arrivera peut-être éventuellement à force de dialoguer avec d'autres municipalités qui elles le font déjà, comme Londres et New York, signataires comme Montréal de la *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*<sup>814</sup>. Si l'image de Vancouver de façon domestique et internationale est avant tout marquée par son approche urbanistique (qui a même un nom, le « Vancouverism »<sup>815</sup>) ou ses ambitions environnementales (avec sa politique « Greenest City 2020 »<sup>816</sup>), elle pourrait être tentée de démontrer qu'elle a su transformer un obstacle pour lequel elle est aussi connue (le coût du logement) en opportunité, démontrant ainsi son côté innovateur et progressiste au bénéfice de ses résidents.

---

<sup>814</sup> *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*, supra note 689.

<sup>815</sup> Que la Ville définit notamment sur une de ses pages comme une approche qui combine « deep respect for nature with enthusiasm for busy, engaging, active streets and dynamic urban life » et qui fait en sorte que « [n]o wonder city planners and urban designers come to Vancouver from around the world to find inspiration for re-imagining their inner cities, and look for more sustainable ways to live healthy and sociable lives ». Voir City of Vancouver, « Urban planning, sustainable zoning, and development », en ligne : <<https://vancouver.ca/home-property-development/planning-zoning-development.aspx>>.

<sup>816</sup> Le *Greenest City Action Plan* adopté par la municipalité « outlines ten goal areas and 15 measurable targets to guide Vancouver toward becoming the greenest city in the world by 2020 ». Voir City of Vancouver, *Greenest City 2020: Action Plan*, 2015, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/greenest-city-2020-action-plan-2015-2020.pdf>>. Une page web permet de suivre le progrès du plan d'action, voir City of Vancouver, « Greenest City Action Plan », en ligne : <<https://vancouver.ca/green-vancouver/greenest-city-action-plan.aspx>>.

Finalement, il y a plusieurs choses à dire du règlement vancouverois au chapitre du **Droit(s) dans la ville**, mais cette fois-ci seulement au niveau externe (donc pas à l'intérieur du gouvernement municipal). Pour faire du droit au logement dans toutes ses facettes une réalité pour les Vancouverois, notamment son côté abordable, les actions du gouvernement municipal risquent d'être insuffisantes. D'ailleurs, tant le gouvernement provincial que le gouvernement fédéral ont agi en ce sens avec des mesures très concrètes, qui visent toutefois le prix de l'immobilier en général et non uniquement celui des unités locatives.

La province, sous le gouvernement libéral de Christy Clark, a en effet modifié la législation en matière de droits de mutation immobilière<sup>817</sup> pour faire en sorte que les non-résidents, considérés comme générant de la spéculation immobilière, qui procèdent à une transaction dans le district régional de Metro Vancouver doivent acquitter une surtaxe de 15% depuis août 2016. La surtaxe fut augmentée à 20% à partir de février 2018 sous le gouvernement néo-démocrate de John Horgan et étendue aux territoires de quatre autres districts régionaux (Capital Regional District, Fraser Valley Regional District, Regional District of Central Okanagan et Regional District of Nanaimo). Aussi, une nouvelle taxe, en vigueur depuis l'entrée en vigueur en novembre 2018 du *Speculation and Vacancy Tax Act*<sup>818</sup>, est maintenant applicable à différents endroits de la province (dont Metro Vancouver) au taux de 0,5% (sauf les étrangers qui eux paieront dès la deuxième année d'imposition un taux de 2%). Cette nouvelle taxe, très similaire à celle adoptée par Vancouver deux ans plus tôt, fait

---

<sup>817</sup> *Property Transfer Tax Act*, RSBC 1996, c 378; *Property Transfer Tax Regulation*, BC Reg, 74/88.

<sup>818</sup> *Speculation and Vacancy Tax Act*, RSBC 2018, c 46.

en sorte que certains propriétaires d'unités vacantes à Vancouver devront ainsi payer deux taxes distinctes.

Du côté fédéral, le renforcement des règles destiné à endiguer la flambée des prix du logement au pays, notamment à Vancouver et à Toronto, s'est matérialisé du côté des règles hypothécaires. Depuis le 17 octobre 2016, les prêteurs doivent effectuer une « simulation de crise des taux hypothécaires » ou un « test de résistance » à tous les emprunteurs ne disposant pas d'une mise de fonds de 20%<sup>819</sup>, une mesure étendue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 même à ceux qui disposent de cette dernière<sup>820</sup>. Ce test a été mis en place pour s'assurer que les emprunteurs pourraient continuer à faire leurs paiements hypothécaires advenant une hausse de 2% des taux d'intérêt, réduisant ainsi dans les faits leur capacité d'emprunt.

Il restera à analyser dans les prochains mois si l'ensemble des mesures, municipales, provinciales et fédérales, auront un effet sur le marché de l'immobilier vancouverois, et plus précisément sur l'abordabilité du logement. Un deuxième cycle de taxation ayant été complété en février 2019, la municipalité dispose désormais de données sur deux années (et un second rapport sera déposé en décembre 2019). Une analyse préliminaire des données auxquelles elle a accès a toutefois permis à la municipalité d'affirmer dans un rapport<sup>821</sup> que le nombre de propriétés déclarées vacantes a chuté de 15% en un an. Il sera aussi

---

<sup>819</sup> Ministère des Finances, Gouvernement du Canada, *Document d'information: Assurer la stabilité du marché du logement pour l'ensemble des Canadiens*, 2016, en ligne : <[https://www.fin.gc.ca/n16/data/16-117\\_1-fra.asp](https://www.fin.gc.ca/n16/data/16-117_1-fra.asp)>.

<sup>820</sup> Bureau du surintendant des institutions financières Canada, *Le BSIF consolide un régime de réglementation rigoureux pour la souscription de prêts hypothécaires résidentiels (Communiqué de presse)*, 2017, en ligne : <[http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/osfi-bsif/med/pages/b20\\_dft\\_nr.aspx](http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/osfi-bsif/med/pages/b20_dft_nr.aspx)>.

<sup>821</sup> City of Vancouver, *Improving the Effectiveness of the Empty Homes Tax*, 2019 à la p 5, en ligne : <<https://council.vancouver.ca/20190227/documents/pspc2.pdf>>.

intéressant de constater si le nouveau maire de Vancouver depuis novembre 2018, Kennedy Stewart, dont la plateforme électorale<sup>822</sup> était largement basée sur la question de l'abordabilité du logement et prévoyait le triplement de la taxe<sup>823</sup>, mettra sa promesse de l'avant ou pas. Quoiqu'il en soit, l'initiative sera certainement suivie de près par les nombreuses autres villes canadiennes aux prises avec un marché immobilier déséquilibré, au premier chef Toronto. Celle-ci vu d'ailleurs le COTA être amendé<sup>824</sup> en 2017 (tout comme le *Municipal Act*<sup>825</sup> en ce qui concerne les autres municipalités ontariennes) afin de lui donner le pouvoir d'imposer une telle taxe... un pouvoir qu'elle a choisi de ne pas exercer pour l'instant.

Encore une fois, la tétralogie illustre bien le fait que même si la mesure vancouveroise ne se réfère pas aux droits de la personne, elle fait néanmoins partie de la rencontre entre ces derniers et la municipalité. Effectivement, si l'initiative a parfois été associée au Droit(s) à la ville, elle voit surtout Vancouver agir à la hauteur de ses compétences dans un domaine hautement régulé par les droits de la personne, tel que révélé par le Droit(s) *et* la ville. Par ses actions, Vancouver souhaite aussi innover et influencer d'autres gouvernements, mais aussi apprendre de ces derniers, au pays comme à l'étranger, une dynamique recensée par le Droit(s) *de* la ville. La composante Droit(s) *dans* la ville nous invite quant à elle une fois de plus à reconnaître que des actions complémentaires à celle de la municipalité sont nécessaires pour pleinement mettre en œuvre le droit au logement des Vancouverois.

---

<sup>822</sup> Kennedy for Vancouver / Mayor 2018, *Our City. Our Home. A real plan to make housing affordable for locals.*, 2018, en ligne : <<http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/themes/5bbe435745de94b12e192717/attachments/original/1539972364/KennedyStewartPlatform2018.pdf>>.

<sup>823</sup> *Ibid* à la p 5.

<sup>824</sup> COTA, *supra* note 426, arts 302.1 à 302.3.

<sup>825</sup> *Municipal Act, 2001*, *supra* note 526, arts 338.1 à 338.4.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai analysé trois initiatives municipales, adoptées à Montréal, à Toronto et à Vancouver, qui interpellent les droits de la personne de façon différente, mais qui font toutes parties de la plus large rencontre entre les municipalités et ces derniers.

Montréal, la plus européenne d'entre elles, située dans la seule province ayant adopté plus qu'une loi anti-discrimination, y est allée avec l'adoption d'une charte municipale des droits de la personne, analysée dans la section 2.2.1. Initiative maintes fois célébrée en matière d'engagement municipal en faveur des droits de la personne, elle est expressément tournée vers ces derniers, tant domestiques qu'internationaux. Un engagement qui crée du droit nouveau et qui est assorti de recours, mais qui gagnerait à être davantage apprivoisé par les Montréalais.

Toronto, la cosmopolite, terre d'accueil du plus grand nombre d'immigrants au pays, a pour sa part misé sur une politique d'accès sans peur aux services municipaux destinée aux Torontois sans statut. Même si la mise en œuvre concrète de la politique demeure laborieuse, Toronto a lancé un mouvement qui la dépasse maintenant largement et qui met en vedette les droits de la personne à l'échelle locale.

Vancouver, reconnue à la fois pour sa qualité de vie, son modèle urbanistique, mais aussi pour les difficultés de s'y loger, a pour sa part adopté une taxe sur les logements inoccupés dans le but d'améliorer la situation, mais dont les effets concrets ne sont pas encore

mesurés. Si la mesure interpelle sans conteste les droits de la personne, cela n'est toutefois pas du tout relevé par la municipalité.

La tétralogie fut utile dans ce chapitre afin de mieux contextualiser les trois initiatives en les associant à la plus large rencontre entre municipalités et droits de la personne. Car adoption d'initiatives ou pas, les trois municipalités ont des rôles, responsabilités ou obligations en la matière qui furent exposés et qui sont exercés au côté d'autres acteurs agissant sur le territoire municipal.

Mais l'utilisation de la tétralogie révéla aussi que les initiatives de Toronto et de Vancouver ne sont pas moins pertinentes car elles ne se réfèrent pas au DIDP (ou aux droits de la personne point pour Vancouver). Elles mettent clairement en œuvre les droits de la personne de leurs habitants, que cela soit explicite ou non dans leur démarche. La méthodologie fut d'ailleurs utile pour révéler l'ensemble des normes, domestiques comme internationales, qui sont applicables en la matière et qui doivent être pleinement prises en compte par ces deux municipalités, qu'elles s'y réfèrent expressément ou pas.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

La rencontre entre municipalités et droits de la personne est au cœur de la thèse et prend différentes formes, au-delà des initiatives municipales se référant expressément au DIDP. Elle a lieu ici au Canada, comme partout ailleurs dans le monde et implique l'ensemble des municipalités, qu'elles soient petites, moyennes ou grandes, urbaines ou rurales. Nombreuses sont maintenant celles, souvent en réseaux, qui s'intéressent activement, quoique pas toujours expressément, aux droits de la personne. Désormais considérées à juste titre comme des actrices névralgiques de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne par des organisations régionales et internationales, mais aussi par la littérature scientifique, les municipalités modernes, que ce soit en tant qu'employeuses, que régulatrices ou plus généralement comme créatrices de milieux de vie, posent des gestes au quotidien qui contribuent (ou pas) à la mise en œuvre et au respect des droits de la personne. Leur territoire lui, en est un de revendications multiples en matière de droits de la personne qui interpellent, en sus des gouvernements municipaux, d'autres acteurs, publics comme privés.

Cette rencontre fait ainsi voler en éclats de vieux réflexes qui se résument à penser que les municipalités ne concernent pas les droits de la personne et vice-versa. La notion proposée dans la thèse, la tétralogie Droit(s) à/et/de/dans la ville, aide à s'éloigner de ces vieux réflexes pour prendre toute la mesure de cette rencontre, qui va au-delà de sa face la plus visible, c'est-à-dire les initiatives se référant expressément au DIDP. Elle permet de réfléchir concrètement, pratiquement et différemment à la municipalité d'aujourd'hui, aux défis contemporains de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne et surtout, à

la rencontre entre les deux. Elle fédère, organise et clarifie les réalités et les points de vue sur le sujet, exprimés par des municipalités, par des organisations régionales et internationales et par la littérature scientifique. Conçue pour situer, organiser et comprendre la rencontre entre municipalités et droits de la personne sous toutes ses coutures, l'approche tétralogique du Droit(s) à/et/de/dans la ville va aussi au-delà des débats sur le sens à donner au Droit à la ville tout en opérationnalisant une partie de sa proposition (mettre en œuvre les droits de la personne dans la ville). Il va aussi au-delà du caractère restrictif de l'évocation de la Ville des droits de l'homme (qui se borne le plus souvent à identifier les municipalités qui se réfèrent expressément au DIDP dans des initiatives diverses).

La thèse, appuyée en ce sens par la tétralogie, invite donc à prendre pleinement au sérieux la prometteuse rencontre entre municipalités et droits de la personne. Mais pour que le 21<sup>e</sup> siècle en devienne un d'avancées majeures et concrètes en matière de mise en œuvre et de respect des droits de la personne grâce à la meilleure prise en compte de cette réalité, une somme importante de travail reste à accomplir. Il faudra ainsi continuer à réfléchir et à agir sur le sujet dans la sphère académique certes, mais aussi au sein de la société civile, dans les municipalités, dans les États et dans les organisations régionales et internationales.

De nombreuses questions doivent encore retenir l'attention des chercheurs. Par exemple, il serait intéressant que davantage de travaux portent sur les effets concrets des initiatives municipales se référant expressément au DIDP maintenant que certaines d'entre elles sont en vigueur depuis plusieurs années. Ou encore, une réflexion scientifique quant à la juste place à faire aux municipalités dans l'élaboration des normes de droits de la personne à

l'échelle domestique comme internationale serait souhaitable et devrait aussi s'étendre à d'autres domaines régis par le DIP, tel l'environnement.

Pour la société civile, il m'apparaît important de prendre davantage en compte les municipalités lorsque des dossiers interpellent les droits de la personne, que ce soit parce qu'elles sont en contravention des normes en la matière ou encore parce qu'elles ont la possibilité d'agir en vertu de leurs compétences et même de faire une différence. Car les municipalités doivent réaliser et accepter qu'elles ont des rôles, des responsabilités ou des obligations à remplir en matière de droits de la personne et qu'il s'agit là d'une opportunité de créer des milieux de vie meilleurs et plus attractifs. Certes se référer expressément aux droits de la personne dans une initiative peut être intéressant, mais cela ne me semble pas du tout être un impératif autant que celui de connaître, de comprendre, de mettre en œuvre et de respecter ces normes au quotidien. Les États doivent aider les municipalités dans cette tâche qui peut, de prime abord, apparaître complexe; ils doivent le faire en mettant à leur disposition tout ce que cela implique, des habilitations juridiques nécessaires aux ressources financières. Il en va d'ailleurs de leur propre intérêt en ce qui concerne les normes internationales, les actions municipales affectant le bilan étatique en la matière.

La tâche qui m'apparaît d'ailleurs être prioritaire, car susceptible d'avoir la plus grande portée et ainsi des effets concrets au bénéfice d'un maximum de titulaires de droits, est celle de mettre en œuvre les recommandations onusiennes adoptées dans les dernières années et contenues dans les trois rapports onusiens<sup>826</sup> explorés dans la thèse. Les

---

<sup>826</sup> *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit au logement*, supra note 63; *Rapport du Comité consultatif*, supra note 177; *Rapport de la Haute-Commissaire*, supra note 109.

recommandations de nature processuelle qu'on y trouve me sont apparues comme étant les plus innovantes et les plus prometteuses dans la mesure où les mettre en œuvre aurait pour effet de créer un nouveau dialogue permanent entre les Nations Unies, les États et les municipalités. Ces recommandations portaient sur une participation active des municipalités et une prise en compte accrue de ces dernières dans les processus onusiens de supervision de la mise en œuvre et du respect des droits de la personne.

Revisiter ces recommandations d'un point de vue canadien illustre toutefois les nombreuses questions et difficultés pour lesquelles il faudra trouver des solutions afin d'aller de l'avant. Sur la participation accrue des municipalités aux exercices de reddition de comptes onusiens par exemple, lesquelles devraient participer? Le feraient-elles de façon volontaire ou obligatoire? Avec ou sans arbitrage de la part des provinces? Ces dernières prévoiraient-elles des aides financières afin que les municipalités procèdent? Serait-il plutôt envisageable de confier ce mandat aux associations de municipalités provinciales, comme l'UMQ ou l'AMO, ou encore la FCM? D'un point de vue onusien, il serait souhaitable que cette invitation ne se transforme pas en un déluge d'informations nouvelles à traiter. Cela est notamment vrai pour les organes de traités qui croulent notoirement sous le travail.

C'est aussi ici toute la question de la percolation des recommandations onusiennes vers les municipalités qui est soulevée, un travail qui requiert au Canada la collaboration des provinces ou encore des commissions provinciales des droits de la personne. À ce sujet, il m'apparaît clair qu'il est grand temps d'envisager au Canada une structure permanente en matière de droits de la personne, associant certes le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, mais également des gouvernements municipaux

ou leurs représentants. Cette structure pourrait non seulement être activée dans le cadre du suivi de recommandations onusiennes, mais également dans celui des discussions entourant la ratification d'un nouvel instrument international ou dans celui de la préparation à un examen périodique.

Mais il faut aussi s'interroger sur l'environnement des droits de la personne dans lequel évoluent les municipalités canadiennes. Malgré les appels répétés des Nations Unies à intégrer davantage les normes internationales en droit domestique, cela demeure encore trop peu le cas. Or dans les faits, les municipalités d'ici agissent concrètement au quotidien dans une grande variété de domaines et mettent en œuvre des normes internationales. En ce sens, il est souhaitable que les provinces prennent en considération ces normes lorsqu'elles attribuent compétences et ressources aux gouvernements municipaux; des municipalités désireuses de faire plus et de faire mieux sur un sujet interpellant les droits de la personne devraient avoir les coudées franches pour le faire. Ici aussi, une structure permanente en matière de droits de la personne serait utile dans une telle entreprise, notamment afin que les provinces puissent échanger sur le sujet.

L'émergence des municipalités, ici comme ailleurs, à titre d'actrices pertinentes, légitimes, innovantes quoique sous-estimées en matière de droits de la personne devrait ainsi être perçue comme une opportunité; celle de mettre de côté nos vieux réflexes et nos vieilles façons d'agir au bénéfice des milliards de titulaires de droits de la personne sur la planète. Au Canada, cela représente aussi l'occasion de transformer le champion de l'élaboration et de la ratification du DIDP qu'il fut au siècle passé en un champion de sa mise en œuvre et

de son respect, une tâche qui ne pourra se réaliser qu'avec l'apport des municipalités, et ce, d'un océan à l'autre.

## BIBLIOGRAPHIE

### LÉGISLATION : TRAITÉS INTERNATIONAUX

*Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 26 juin 1981, 1520 RTNU.217.

*Charte arabe des droits de l'homme*, 14 septembre 1994, 7 R.U.D.H. 4.

*Charte européenne de l'autonomie locale*, 15 octobre 1985, STCE 122.

*Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 1468 RTNU 85.

*Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTN. 331.

*Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221.

*Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme*, 22 novembre 1969, 1144 RTNU 123.

*Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, 20 décembre 2006, Doc.A/61/448.

*Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 18 décembre 1990, Res. A.G. 45/158 (Annexe).

*Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195.

*Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3.

*Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, Doc.A/61/611.

*Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13.

*Déclaration universelle des droits de l'Homme*, GA Res 217 (III), UN GAOR 3ème session, Supp No 3, A/810 (1948) 71.

*Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort*, 15 décembre 1989, 1642 RTNU 414.

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 RTNU 171.

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3.

*Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, 25 mai 2000, 2171 RTNU 227.

*Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, 25 mai 2000, 2173 RTNU 222.

*Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications*, 19 décembre 2011, A/RES/66/138.

*Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 6 octobre 1999, 2131 RTNU 83.

*Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 18 décembre 2002, 2375 RTNU 237.

*Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2518 RTNU 283.

*Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 RTNU 171.

*Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 10 décembre 2008, A/63/435.

## **LÉGISLATION : LOIS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES**

*Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11

*Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c C-11.4.

*City of Toronto Act, 1997*, SO 1997, c 2.

*City of Toronto Act, 2006*, SO 2006, c 11.

*Code des droits de la personne*, LRO 1990, c H.19.

*Code municipal du Québec*, RLRQ, c C-27.1.

*Community Charter*, SBC 2003, c 26.

*Décret de population pour 2019 - Municipalités locales, arrondissements, villages nordiques et territoires non organisés*, décret 1421-2018.

*Environmental Management Act*, SBC 2003, c 53.

*Gaming Control Act*, SBC 2002, c 14.

*Human Rights Act*, RSY 2002, c 116.

*Human Rights Code*, RSBC 1996, c 210.

*Human Rights Code*, RSO 1990, c H.19.

*Land Title Act*, RSBC 1996, c 250.

*Local Government Act*, RSBC 2015, c 1.

*Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3 art 92(8), reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5

*Loi de 1992 sur le code du bâtiment*, LO 1992, c 23.

*Loi de 1996 sur les élections municipales*, LO 1996, c 32.

*Loi de 1997 sur la cité de Toronto*, LO 1997, c 2.

*Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, c 25.

*Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, LO 2006, c 11.

*Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c C-37.01.

*Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c F-2.1.

*Loi sur la police*, RLRQ, c P-13.1.

*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c P-41.1.

*Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c Q-2.

*Loi sur la sécurité civile*, RLRQ, c S-2.3.

*Loi sur la sécurité incendie*, RLRQ, c S-3.4.

*Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, LC 2019, c 29.

*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c A-2.1.

*Loi sur l'aménagement du territoire*, LRO 1990, c P.13.

*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c A-19.1.

*Loi sur le patrimoine culturel*, RLRQ, c P-9.0002.

*Loi sur le patrimoine de l'Ontario*, LRO 1990, c O.18.

*Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*, LRO 1990, c M.50.

*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c C-19.

*Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c C-47.1.

*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c E-2.2.

*Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c E-15.1.0.1.

*Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, c E-20.001.

*Loi sur l'expropriation*, LRO 1990, c E.26.

*Loi sur l'expropriation*, RLRQ, c E-24.

*Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, RLRQ, c I-15.

*Motor Vehicle Act*, RSBC 1996, c 318.

*Municipal Act*, RSBC 1996, c 323.

*Municipal Act, 2001*, SO 2001, c 25.

*Municipal Government Act*, SA 1994, c M-26.1.

*Municipalities Enabling and Validating Act (No. 4)*, SBC 2011, c 14.

*Property Transfer Tax Act*, RSBC 1996, c 378.

*Property Transfer Tax Regulation*, BC Reg, 74/88.

*Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ, Q-2, r 35.2.

*Speculation and Vacancy Tax Act*, RSBC 2018, c 46.

*Vancouver Charter*, SBC 1953, c 55.

### **LÉGISLATION : PROJETS DE LOI**

PL 5, *Loi de 2018 sur l'amélioration des administrations locales*, 1<sup>re</sup> sess, 42e lég, Ontario, 2018.

PL 5, *Better Local Government Act*, 1<sup>re</sup> sess, 42e lég, Ontario, 2018.

PL 21, *Loi sur la laïcité de l'État*, 1<sup>re</sup> sess, 42e lég, Québec, 2019.

PL 109, *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, 1<sup>re</sup> sess, 41e lég, Québec, 2016.

PL 121, *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, 1<sup>re</sup> sess, 41e lég, Québec, 2016.

PL 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 1<sup>re</sup> sess, 41e lég, Québec, 2016.

PL 130, *Loi de 2006 modifiant des lois concernant les municipalités*, 2<sup>e</sup> sess, 38e lég, Ontario, 2006.

### **LÉGISLATION : RÈGLEMENTS MUNICIPAUX**

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)*.

City of Toronto, *Toronto Municipal Code*.

City of Vancouver, *Vacancy Tax By-law*, By-Law No 11674.

New York City Council, *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*.

Ville de Montréal, *Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative*, Règlement 05-056.

Ville de Montréal, *Règlement déterminant les secteurs de planification urbaine sur lesquels le droit de préemption peut être exercé et les fins pour lesquelles des immeubles peuvent y être ainsi acquis*, Règlement 18-066.

Ville de Montréal, *Règlement interdisant la distribution de certains sacs d'emplettes dans les commerces de détail*, Règlement 16-051.

Ville de Montréal, *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement*, Règlement 02-002.

Ville de Montréal, *Règlement intérieur du conseil sur la délégation de pouvoirs au comité exécutif*, Règlement 03-009.

Ville de Montréal, *Règlement modifiant le Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative (05-056)*, Règlement 05-056-5.

Ville de Montréal, *Règlement modifiant le Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative (05-056)*, Règlement 05-056-2.

Ville de Montréal, *Règlement sur l'ombudsman*, Règlement 02-146.

## **JURISPRUDENCE**

*114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241.

*Citizens' legal challenge Inc v Ontario (Attorney General of)*, 1997 ON CA.

*City of Toronto et al v Ontario (Attorney General)*, 2018 ONSC 5151.

*East York (Borough) v Ontario (Attorney General)*, 1997 ON SC.

*Godbout c Longueuil (Ville)*, [1995] [1997] 3 RCS 844.

*Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 RCS 231.

*R c Hape*, [2007] 2 RCS 292.

*Toronto (City) v Ontario (Attorney General)*, 2019 ONCA 732.

*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c Calgary (Ville)*, [2004] 1 RCS 485.

### DOCTRINE : MONOGRAPHIES

Bish, Eric et Robert Clemens, *Local Government in British Columbia*, 4<sup>e</sup> éd, Richmond, BC, Union of British Columbia Municipalities, 2008.

Brun, Henri, Pierre Brun et Fannie Lafontaine, *Chartes des droits de la personne: législation, jurisprudence et doctrine*, 29<sup>e</sup> éd, coll Alter Ego, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016.

Buholzer, William, *Local government in British Columbia*, 5<sup>e</sup> éd, Continuing Legal Education Society of British Columbia, 2013.

Deulceux, Sandrine et Rémi Hess, *Henri Lefebvre: vie, œuvres, concepts*, Paris, Ellipses, 2009.

Fainstein, Susan S, *The Just City*, Ithaca, London, Cornell University Press, 2011.

Fernandes, Rui M, Gavin Hole, John Mascarin, Sharon Silbert, Wendy Litner et Lauren M Wilhelm, *Halsbury's Laws of Canada – Maritime/Municipal*, Markham, Ont, LexisNexis Canada, 2012.

Forest, Patrick, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, coll Dikè, Québec, Presses de l'Université Laval, 2009.

Grigolo, Michele, *The Human Rights City: New York, San Francisco, Barcelona*, New York, Routledge, 2019.

Héту, Jean, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal: principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCH (feuilles mobiles, avec mises à jour), 2003.

Larocque, François, *Civil actions for uncivilized acts: the adjudicative jurisdiction of common law courts in transnational human rights proceedings*, Toronto, Irwin Law, 2010.

Laskin, John B., Edward L. Greenspan et Melanie Dunn, *Canadian Charter of Rights Annotated*, Aurora, Ont, Canada Law Book (feuilles mobiles, avec mises à jour), 2009.

Lavender, T. Stephen, *The 2017 annotated Ontario Human Rights Code*, Toronto, Carswell, 2017.

LeChasseur, Marc-André, *Zonage et urbanisme en droit canadien*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016.

Lefebvre, Henri, *Le droit à la ville*, Paris, Editions Anthropos, 1968.

———, *Du rural à l'urbain (textes rassemblés par Mario Gaviria)*, Paris, Anthropos, 1970.

———, *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 1970.

———, *Espace et politique*, Paris, Casterman, 1972.

———, *La pensée marxiste et la ville*, Paris et Tournai, Casterman, 1972.

———, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.

———, *The production of space*, trad par Donald Nicholson-Smith, Oxford, Blackwell, 1991.

LeGates, Richard T et Frederic Stout, *The City Reader*, London ; New York, Routledge, 2016.

Lin, Jan et Christopher Mele. *The Urban Sociology Reader*, London; New York, Routledge, 2013.

Longo, Leo F et John Mascarin, *A comprehensive guide to the City of Toronto Act, 2006*, Markham, Ont, LexisNexis Canada, 2008.

Marks, Stephen P et Kathleen A Modrowski, *Human rights cities: civic engagement for societal development*, Houston, Sextant Publishing, 2008.

Mascarin, M. A., LL B. John et B. A. Williams LL B. Christopher J, *Ontario Municipal Act & Commentary, 2016 Edition*, Toronto, LexisNexis Canada, 2015.

McGuinty, Dalton, *Dalton McGuinty: making a difference*, Toronto, Dundurn Press, 2015.

Punter, John, *The Vancouver achievement: urban planning and design*, Vancouver, UBC Press, 2003.

Ramcharan, Bertrand G, *The Law, Policy and Politics of the UN Human Rights Council*, Leiden & Boston, Brill Nijhoff, 2015.

Rogers, Ian Macfee, *The Law of canadian municipal corporations*, Toronto, Carswell (feuilles mobiles, avec mises à jour), 1971.

Rogers, Ian MacFee et Alison Scott Butler, *Canadian law of planning and zoning*, 2<sup>e</sup> éd, Toronto, Carswell (feuilles mobiles, avec mises à jour), 1973.

Rust-D'Eye, George, *City Of Toronto Act and Related Municipal Legislation: A User's Manual -2014.*, Canada, Carswell, 2013.

Rust-D'Eye, George H, Ophir Bar-Moshe et Andrew James, *Ontario municipal law. A user's manual. 2014*, Toronto, Carswell, 2013.

Soja, Edward W, *Seeking spatial justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010.

Tindal, C. R, Patrick J Smith, S. Nobes Tindal et Kennedy Stewart, *Local government in Canada*, 9<sup>e</sup> éd, Toronto, Nelson Education, 2016.

Tindal, C. R et S. Nobes Tindal, *Local government in Canada*, 7<sup>e</sup> éd, Toronto, Nelson Education, 2009.

#### **DOCTRINE : OUVRAGES COLLECTIFS**

Carmody, Chi, dir., *Is our house in order? Canada's implementation of international law*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2010.

Cloutier, Geneviève, Jean-Pierre Collin et Claire Poitras, dir., *Dix ans d'études urbaines au Québec: bilan et perspectives d'avenir*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.

Day, Shelagh, Lucie Lamarche et Ken Norman, dir., *14 Arguments in Favour of Human Rights Institutions*, Toronto, Irwin Law, 2014.

De Feyter, Koen, Parmentier, Stephan, Timmerman, Christiane et Ulrich, George, dir., *The Local Relevance of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

DiGiacomo, Gordon et Susan Kang, dir., *The Institutions of Human Rights: Developments and Practices*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 2019.

Fitzgerald, Oonagh E, dir., *Règle de droit et mondialisation: rapports entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006.

Foubert, Thierry et Eeva Taimisto, dir., *Débats publics internationaux. Politiques urbaines et le droit à la ville*, UNESCO, 2006.

Goodale, Mark et Sally Engle Merry, dir., *The practice of human rights: tracking law between the global and the local*, coll Cambridge studies in law and society, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Jouve, Bernard, dir., *Urban Policies and the Right to the City: The UN-HABITAT and UNESCO Joint Project*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2009.

Keller, Helen et Geir Ulfstein, dir., *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge & New York, Cambridge University Press, 2012.

Kofman, Eleonore et Elizabeth Lebas, dir., *Writings on cities*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996.

Oomen, Barbara, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir., *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

Schabas, William A., dir., *The Universal Declaration of Human Rights: The Travaux Préparatoires*, 3<sup>e</sup> éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

Slotte, Pamela et Miia Halme-Tuomisaari, dir., *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

#### DOCTRINE : ARTICLES

BariŞ Kuymulu, Mehmet, « The Vortex of Rights: ‘Right to the City’ at a Crossroads », (2013) 37:3 *International Journal of Urban and Regional Research* 923.

Barrett, Jonathan, « Vacant Property Taxes and the Human Right to Adequate Housing », (2018) 20:1 *Journal of Australian Taxation* 123.

Bauder, Harald, « Possibilities of Urban Belonging », (2016) 48:2 *Antipode* 252.

———, « Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective », (2017) 55:2 *International Migration* 174.

Baumgärtel, Moritz et Barbara Oomen, « Pulling human rights back in? local authorities, international law and the reception of undocumented migrants », (2019) 51:2 *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 172.

Blank, Yishai, « Localism in the New Global Legal Order », (2006) 47:1 *Harvard international law journal Harvard International Law Journal* 263.

———, « The City and the World », (2006) 44:3 *Columbia journal of transnational law Columbia Journal of Transnational Law* 875.

Davis, Martha F, « Upstairs, Downstairs: Subnational Incorporation of International Human Rights Law at the End of an Era », (2008) 77:2 *Fordham Law Review* 411.

———, « Design Challenges for Human Rights Cities », (2017) 49:1 Columbia Human Rights Law Review 27.

Foerster, Amy, « Solidarity or Sanctuary? A Global Strategy for Migrant Rights », (2019) 43:1 Humanity & Society 19.

Frug, Gerald E, « The City as a Legal Concept », (1980) 93:6 Harvard Law Review 1057.

Frug, Gerald E et David J Barron, « International Local Government Law », (2006) 38:1 The Urban Lawyer 1.

Garcea, Joseph, « The Empowerment of Canadian Cities: Classic Canadian Compromise », (2014) 49:1 IJCS International Journal of Canadian Studies 81.

Grigolo, Michele, « Human rights and cities: the Barcelona Office for Non-Discrimination and its work for migrants », (2010) 14:6 The International Journal of Human Rights 894.

———, « Incorporating cities into the EU anti-discrimination policy: between race discrimination and migrant rights », (2011) 34:10 Ethnic and Racial Studies 1751.

———, « Local governments and human rights: some critical reflections », (2017) 49:1 Columbia Human Rights Law Review 67.

Héту, Jean, « La jungle de la législation municipale », (1996) 3 BDM 146.

Kaufman, Risa, « By Some Other Means: Considering the Executive's Role in Fostering Subnational Human Rights Compliance », (2012) 33 Cardozo Law Review 1971.

Kaufman, Risa E, « Localizing Human Rights in the United States through the 2030 Sustainable Development Agenda », (2017) 49:1 Columbia Human Rights Law Review 99.

Lamarche, Lucie, « Le droit à la ville « Made in Québec » : un exercice de gouvernance marqué par le pragmatisme? Le cas de Montréal », (2008) 5:1 Revue Gouvernance.

Levi, Ron et Mariana Valverde, « Freedom of the City: Canadian Cities and the Quest for Governmental Status », (2006) 44:3 Osgoode Hall Law Journal 409.

Lopes de Souza, Marcelo, « Which Right to Which City? », (2010) 2:1 Interface 315.

Lozner, Stacy Laira, « Diffusion of Local Regulatory Innovations: The San Francisco Cedaw Ordinance and the New York City Human Rights Initiative Notes », (2004) 104:3 Colum L Rev 768.

MacNaughton, Gillian et Mariah McGill, « Economic and Social Rights in the United States: Implementation without Ratification », (2012) 4:2 NE U LJ 365.

Marcuse, Peter, « From critical urban theory to the right to the city », (2009) 13:2-3 City 185.

Marx, Axel, Nicolas Hachez, Katrien Meuwissen, Pierre Schmitt, Jakub Jaraczewski, Tamara N. Lewis, Kolja Raube, Joanna Roszak, Klaus Starl, Dolores Morondo Taramundi, Anna-Kaisa Tuovinen et Amy Weatherburn, « Localizing Fundamental Rights in the European Union: What is the Role of Local and Regional Authorities, and How to Strengthen It? », (2015) 7:2 J Hum Rights Pract 246.

Mayer, Margit, « The “Right to the City” in the context of shifting mottos of urban social movements », (2009) 13:2-3 City 362.

Meagher, Sharon, « Critical thinking about the Right to the City: Mapping garbage routes », (2010) 14:4 City 427.

Meehan, Eugene, Robert Chiarelli et Marie-France Major, « The Constitutional Legal Status of Municipalities 1849-2004: Success is a Journey, But Also a Destination », (2007) 22:1 National journal of constitutional law = Revue nationale de droit constitutionnel 1.

Mévellec, Anne, Guy Chiasson et Yann Fournis, « De « créatures du gouvernement » à « gouvernements de proximité » : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises », (2017) 2:162 Revue française d’administration publique 339.

Meyer, Antoine, « Local Governments and Human Rights Implementation: Taking Stock and a Closer Strategic Look », (2009) 6:3 Pace Diritti Umani 7.

Mitchell, Don et Nik Heynen, « The Geography of Survival and the Right to the City: Speculations on Surveillance, Legal Innovation, and the Criminalization of Intervention », (2009) 30:6 Urban geography 611.

Nail, Thomas, « Cosmopolis and the Right to the City », (2017) 2:3 Mediapolis.

Och, Malliga, « The local diffusion of international human rights norms – understanding the cities for CEDAW campaign », (2018) 20:3 International Feminist Journal of Politics 425.

Oomen, Barbara et Moritz Baumgärtel, « Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law », (2018) 29:2 The European Journal of International Law 607.

Oomen, Barbara et Esther Van den Berg, « Human rights cities: urban actors as pragmatic idealistic human rights users », (2014) 8:2 Human Rights & International Legal Discourse 160.

Powell, Catherine, « Dialogic Federalism: Constitutional Possibilities for Incorporation of Human Rights Law in the United States », (2001) 150:1 University of Pennsylvania Law Review 245.

Purcell, Mark, « Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant », (2002) 58:2-3 GeoJournal 99.

———, « Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order », (2003) 27:3 International Journal of Urban and Regional Research 564.

———, « Urban democracy and the local trap », (2006) 43:11 Urban Studies 1921.

———, « Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City », (2014) 36:1 Journal of Urban Affairs 141.

Readler, Chad A, « Local Government Anti-Discrimination Laws: Do They Make a Difference? », (1998) 31:3 U Mich JL Reform 777.

Resnik, Judith, « Law's Migration: American Exceptionalism, Silent Dialogues, and Federalism's Multiple Ports of Entry », (2005) 115:7 Yale LJ 1564.

Roodenburg, Lisa, « Urban approaches to human rights: tracking networks of engagement in Amsterdam's debate on irregular migration », (2019) 51:2 The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law 192.

Saunier, Pierre-Yves, « La toile municipale aux 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles: un panorama transnational vu d'Europe » (2006) 34:2 Revue d'histoire urbaine 43.

Segú, Mariona, « Does the taxation of vacant properties improve housing affordability in cities? », [2018] 2 IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance 31.

Shawki, Noha, « Global Norms, Local Implementation – How Are Global Norms Translated into Local Practice? », (2011) 26 Globality Studies Journal 1.

Sirois, Christian G, « D'une charte à l'autre: les 350 ans de Montréal », (1992) 26:3 Revue Juridique Themis 343.

Smith, Alison et Zachary Spicer, « The Local Autonomy of Canada's Largest Cities », (2018) 54:5 Urban Affairs Review 931.

Wexler, Lesley, « Take the Long Way Home: Sub-Federal Integration of Unratified and Non-Self-Executing Treaty Law », (2006) 28:1 Mich J Int'l L 1.

———, « The Promise and limits of local human rights internationalism », (2010) 37:2 Fordham Urban Law Journal 599.

### DOCTRINE : CHAPITRES DE LIVRES

Buerger, Catherine, « Contested advocacy: negotiating between rights and reciprocity in Nima and Maamobi, Ghana » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 139.

Darling, Jonathan, « Defying the demand to 'go home': from human rights cities to the urbanisation of human rights » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 121.

Davis, Martha F, « Cities, human rights and accountability: the United States experience » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 23.

De Feyter, Koen, « Localising human rights » dans Wolfgang Benedek, Koen De Feyter et Fabrizio Marrella, dir, *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Eid, Elisabeth et Hoori Hamboyan, « La mise en œuvre par le Canada des obligations découlant de traités internationaux de droits de la personne : créer du sens au-delà de l'absurde » dans Oonagh E Fitzgerald, dir, *Règle de droit et mondialisation: rapports entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 555.

Fleming, Donald J. et John P. McEvoy, « La mise en œuvre à l'échelle nationale des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne » dans Oonagh E Fitzgerald, dir, *Règle de droit et mondialisation: rapports entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 645.

Frate, Benoît, « Human Rights at a Local Level: The Montreal Experience » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 64.

———, « Le cadre légal de la fabrication de la mixité sociale dans le logement à Montréal » dans Priscilla Ananian et Bernard Declève, dir, *Montréal et Bruxelles en projet: regards croisés sur le projet urbain et les enjeux de la densification urbaine*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2017, 241.

García Chueca, Eva, « Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanisation » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 103.

Graham, Emily, Paul Gready, Eric Hoddy et Rachel Pennington, « Human rights practice and the city: a case study of York (UK) » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 179.

Grigolo, Michele, « Towards a sociology of the human rights city: Focusing on practice » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 276.

Kamuf Ward, Joann, « From principles to practice: the role of US mayors in advancing human rights » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 81.

Kindred, Hugh M, « L'usage et le mésusage des sources juridiques internationales par les tribunaux canadiens : à la recherche d'une perspective raisonnée » dans Oonagh E Fitzgerald, dir, *Règle de droit et mondialisation: rapports entre le droit international et le droit interne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 11.

Kish Sklar, Kathryn, « Human rights discourse in women's rights conventions in the United States, 1848–70 » dans Pamela Slotte et Miia Halme-Tuomisaari, dir, *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 163.

Lamarche, Lucie, « Economic and Social Rights in an Era of Governance and Governance Arrangements in Canada: The Need to Re-visit the Issue of the Implementation of International Human Rights Law » dans Chi Carmody, dir, *Is our house in order? Canada's implementation of international law*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2010, 115.

de Mestral, Armand, « The Relationship of International and Domestic Law as Understood in Canada » dans Chi Carmody, dir, *Is our house in order? Canada's implementation of international law*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2010, 42.

Neubeck, Kenneth J, « In a state of becoming a human rights city: the case of Eugene, Oregon » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 237.

Oomen, Barbara, « Introduction: The promise and challenges of human rights cities » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 1.

Oomen, Barbara et Moritz Baumgärtel, « Human Rights Cities » dans *The Sage Handbook of Human Rights*, 2, London, SAGE, 2014, 709.

Ortiz, Henrique, « Towards a World charter for the Right to the City » dans Bernard Jouve, dir, *Urban Policies and the Right to the City: The UN-HABITAT and UNESCO Joint Project*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2009, 93.

Pestova, Natalya, « The human right to water in the city context: Insights from domestic litigation » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 157.

Rodríguez, Ana María Sánchez, « The right to the city in Mexico City: the Charter » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 220.

Smith, Patrick J. et Kennedy Stewart, « Local whole-of-government policymaking in Vancouver: Beavers, cats, and the mushy middle thesis » dans Robert Young et Christian Leuprecht, dir, *Canada: the state of the federation 2004 : municipal-federal-provincial relations in Canada*, Montréal, Quebec; Chesham, McGill-Queen's University Press, 2006, 251.

Sok, Chivy et Kenneth J. Neubeck, « Building U.S. Human Rights Culture from the Ground Up: International Human Rights Implementation at the Local Level » dans William Armaline, Davita Glasberg et Bandana Purkayastha, dir, *Human Rights in Our Own Backyard: Injustice and Resistance in the United States.*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2011, 231.

Starl, Klaus, « Human rights and the city: obligations, commitments and opportunities. Do human rights cities make a difference for citizens and authorities? Two case studies on the freedom of expression » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 199.

Tremblay, Gérald, «The Montréal charter of rights and responsibilities» dans Bernard Jouve, dir., *Urban Policies and the Right to the City: The UN-HABITAT and UNESCO Joint Project*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2009, 33.

Van den Berg, Esther, « Making human rights the talk of the town: civil society and human rights cities, a case study of the Netherlands » dans Barbara Oomen, Martha F Davis et

Michele Grigolo, dir, *Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 44.

### **DOCTRINE : POLICY PAPERS**

Kitchen, Harry, « Is “charter-city status” solution for financing city services in Canada - or is that a myth? », (2016) 9:2 School of Public Policy (University of Calgary) - SPP Policy Papers, en ligne : School of Public Policy (University of Calgary) - SPP Policy Papers <<https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/sppp/article/view/42566/30448>>.

Parekh, Serena et Martha F. Davis, « Boston’s Sanctuary City Protections: A Philosophical Perspective », [2018] 325-2018 Northeastern Public Law and Theory Faculty Research Papers Series, en ligne : Northeastern Public Law and Theory Faculty Research Papers Series <[https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID3208803\\_code605446.pdf?abstractid=3208803&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3208803_code605446.pdf?abstractid=3208803&mirid=1)>.

Sancton, Andrew, « The false panacea of city charters?: a political perspective on the case of Toronto », (2016) 9:3 School of Public Policy (University of Calgary) - SPP Policy Papers, en ligne : School of Public Policy (University of Calgary) - SPP Policy Papers <<https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/sppp/article/view/42564/30447>>.

### **AUTRES DOCUMENTS D’ORGANISATIONS RÉGIONALES OU INTERNATIONALES**

Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne et Comité des régions. *Faire des droits fondamentaux une réalité : guide à l’intention des autorités locales et régionales*, 2014, en ligne : <[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-cor-making\\_rights\\_real-booklet\\_fr.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-cor-making_rights_real-booklet_fr.pdf)>.

Conseil de l’Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. *Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l’homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l’Europe et dans d’autres Etats*, CG(26)5FINAL, 7 avril 2014.

———, *Développer des indicateurs pour sensibiliser les niveaux locaux et régionaux aux droits de l’homme*, CG(21)10, 6 octobre 2011.

———, *Le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l’homme*, CG(18)6, 1er mars 2010.

———, *Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux: Lutter contre la discrimination (volume 1)*, 2018, en ligne : <<https://rm.coe.int/manuel-sur-les-droits-de-l-homme-pour-les-elus-locaux-et-regionaux-vol/168093aaf1>>.

———, *Promouvoir les droits de l'homme au niveau local et régional: La dimension «droits de l'homme» des activités du congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Recueil de textes)*, 2016, en ligne : <<https://rm.coe.int/promouvoir-les-droits-de-l-homme-au-niveau-local-et-regional-la-dimens/168071b2c1>>.

Nations Unies. *Document de base faisant partie intégrante des rapports présentés par les États parties (Canada), 1er avril 2019, HRI/CORE/CAN/2019.*

Nations Unies, Assemblée générale. *Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent, A/RES/47/144, 13 décembre 1985.*

———, *Document de politique générale sur le droit à la ville et les villes pour tous\* (Groupe des politiques n° 1), 6 juin 2016, A/CONF.226/PC.3/14.*

———, *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et son annexe intitulée «Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme» (dits «Principes de Paris»)*, A/RES/48/134, 4 mars 1994.

———, *Journée des droits de l'homme, 4 décembre 1950, A/RES/423(V).*

———, *List of Delegations to the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 3 avril 2019, A/CONF.231/INF/2.*

———, *Nouveau programme pour les villes, 23 décembre 2016, A/RES/71/256\*.*

———, *Rapport établi par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 7 septembre 2012, A/67/357.*

———, *Rapport établi par l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, 20 juillet 2018, A/73/206.*

Nations Unies, Comité des droits de l'homme. *Observations finales du Comité des droits de l'homme (Canada), CCPR/C/CAN/CO/6, 13 août 2015.*

Nations Unies, Comité des droits de l'enfant. *Obs. gén. 12 : Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009.*

———, *Obs. gén. 17 : Le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique (art. 31), CRC/C/GC/17, 17 avril 2013.*

———, *Obs. gén. 21 : Les enfants en situation de rue, CRC/C/GC/21\*, 21 juin 2017.*

Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada, E/C.12/CAN/CO/6, 23 mars 2016.*

———, *Obs. gén. 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1), contenu dans le document E/1992/23, 13 décembre 1991.*

———, *Obs. gén. 12 : Le droit à une nourriture suffisante (art. 11), E/C.12/1999/5, 12 mai 1999.*

———, *Obs. gén. 16 : Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3), E/C.12/2005/4, 11 août 2005.*

Nations Unies, Conseil des droits de l'Homme. *Administrations locales et droits de l'homme, Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 2 juillet 2019, A/HRC/42/22.*

———, *Gouvernement local et droits de l'homme, 8 octobre 2013, A/HRC/RES/24/2.*

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/5/1, 18 juin 2007.*

Nations Unies, Conseil des droits de l'Homme. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha, 18 janvier 2017, A/HRC/34/51\*.*

———, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Leilani Farha, 22 décembre 2014, A/HRC/28/62.*

———, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter (Mission au Canada), A/HRC/22/50/Add.1, 24 décembre 2012.*

———, *Rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme – Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, 17 août 2015, A/HRC/30/49.*

———, *Mise en oeuvre du droit au logement: Un guide pour les gouvernements locaux et la société civile, en ligne : <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport\\_FR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport_FR.pdf)>.*

UNESCO-UN-Habitat (MOST Programme). *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities and Citizenship*, SHS/SRP/URB/2008/PI/H/3 REV, 2009.

UNICEF. *Child Friendly Cities and Communities Handbook*, 2018, en ligne : <<https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/04/unicef-child-friendly-cities-and-communities-handbook.pdf>>.

United Nations, Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Miloon Kothari, Mission to Canada (9 to 22 October 2007), 2009, A/HRC/10/7/Add.3 (le document n'a pas été traduit en français)*.

United Nations Development Fund For Women (UNIFEM). *Bringing Equality Home: Implementing the Convention on All Forms of Discrimination Against Women CEDAW*, 1998, en ligne : <[https://www.un.org/ruleoflaw/files/BringingEqualityHome\\_eng\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/BringingEqualityHome_eng[1].pdf)>.

#### **AUTRES DOCUMENTS D'ORGANISATIONS NATIONALES OU MUNICIPALES**

*Bandung Charter of a Human Rights City*, 2015, en ligne : <[http://fihrrst.org/images/file/1482922541-Bandung\\_Charter\\_of\\_a\\_Human\\_Rights\\_City.pdf](http://fihrrst.org/images/file/1482922541-Bandung_Charter_of_a_Human_Rights_City.pdf)>.

*Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (version originale en espagnol)*, 2010, en ligne : <<http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>>.

*Charte européenne de sauvegarde des droits de l'Homme dans la ville*, en ligne : <[https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera\\_baixa\\_2.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_2.pdf)>.

*Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité*, en ligne : <[https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda\\_FRA\\_0.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_FRA_0.pdf)>.

———, *Rapport annuel 2015*, en ligne : <[https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu\\_rapport\\_annuel\\_2015\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu_rapport_annuel_2015_0.pdf)>.

Cités et gouvernements locaux unis. *Statuts de l'organisation mondiale Cités et gouvernements locaux unis*, en ligne : <[https://www.uclg.org/sites/default/files/fr\\_constitution\\_2013\\_.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/fr_constitution_2013_.pdf)>.

Cités et gouvernements locaux unis, Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains. *Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville: Liste des villes signataires*, 2014, en ligne : <[http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/villes\\_signataires\\_Charte\\_Europeenne\\_2014%20%281%29.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/villes_signataires_Charte_Europeenne_2014%20%281%29.pdf)>.

Cities Alliance. *An overview of national urban laws in Latin America and the Caribbean: case studies from Brazil, Colombia and Ecuador*, 2017, en ligne : <[http://citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20\(4\).pdf](http://citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20(4).pdf)>.

Cities for CEDAW: Status of Local Activities. *Cities for CEDAW: Status of Local Activities*, 2018, en ligne : <<http://citiesforcedaw.org/wp-content/uploads/2018/07/Landscape-Cities-for-CEDAW-Branded-for-Website-July-2018.pdf>>.

Citta' di Venezia. *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City: Undersigned Cities*, 2006, en ligne : <<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/EN/D/D.538810d92c790a6d1b0e/P/BLOB%3AID%3D2198>>.

City and County of San Francisco, Department on the Status of Women. *Report on Sex-Based Discrimination in the American Workplace under the International Covenant on Civil and Political Rights (in Response to the Fourth Periodic Report of the United States of America)*, 2013, en ligne : <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/USA/INT\\_CCPR\\_NGO\\_USA\\_15941\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/USA/INT_CCPR_NGO_USA_15941_E.pdf)>.

City of Toronto. *Access to City Services for Undocumented Torontonians*, CD2911, 10 juin 2014, en ligne : <<http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2014.CD29.11>>.

———. *Eurocities Charter on Integrating Cities (version signée par le maire de Toronto)*, en ligne : <<https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2017/12/7e63-Integrating-Cities-Official-Signed-Charter-2014.pdf>>.

———. *Toronto for all - United as an Inclusive Sanctuary City - by Mayor John Tory, seconded by Councillor Joe Cressy and Councillor Joe Mihevc*, MM2423, 31 janvier 2017.

———. *Undocumented Workers in Toronto*, CD185, 20 février 2013, en ligne : <<http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2013.CD18.5>>.

City of Toronto, Executive Director, Social Development, Finance & Administration. *Access to City Services for Undocumented Torontonians*, 2014, en ligne :

<<https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2017/11/97ea-Access-to-City-Services-for-Undocumented-Torontonians-Progress-Report-2015-backgroundfile-85779.pdf>>.

———. *Refugees, Refugee Claimants and Undocumented Torontonians - Recent Trends and Issues*, 2017, en ligne : <<https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2017/cd/bgrd/backgroundfile-102520.pdf>>.

City of Vancouver. *Greenest City 2020: Action Plan*, 2015, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/greenest-city-2020-action-plan-2015-2020.pdf>>.

———. *Improving the Effectiveness of the Empty Homes Tax*, 2019, en ligne : <<https://council.vancouver.ca/20190227/documents/pspc2.pdf>>.

City of Vancouver, General Manager, Community Services. *Policy & Regulatory Steps for Reducing Empty Housing*, 2016, en ligne : <<https://council.vancouver.ca/20160629/documents/pspc8.pdf>>.

City of Vancouver / Housing Vancouver. *Empty Homes Tax Annual Report (January 1, 2017 to December 31, 2017 Tax Year; Activity to November 1, 2018)*, 2018, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-annual-report.pdf>>.

———. *Empty Homes Tax Revenue Allocation: Summary of Engagement and Staff Recommendations*, 2018, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-summary-of-engagement-and-recommendations.pdf>>.

Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination. *Guide pratique à l'intention des municipalités, des organisations et des citoyens*, 2018, en ligne : <<https://fr.ccunesco.ca/-/media/Files/Unesco/Resources/2018/04/GuidePratiqueCCMCRD.pdf>>.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. *Après 25 ans: la charte québécoise des droits et libertés - Volume 1 (Bilan et recommandations)*, 2003, en ligne : <[http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/bilan\\_charte.pdf](http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/bilan_charte.pdf)>.

Commission ontarienne des droits de la personne. *Guide d'initiation à la lutte contre le racisme et la discrimination à l'intention des municipalités*, 2010, en ligne : <[http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/Anti-racism\\_and\\_anti-discrimination\\_for\\_municipalities%3A\\_Introductory\\_manual\\_fr.pdf](http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/Anti-racism_and_anti-discrimination_for_municipalities%3A_Introductory_manual_fr.pdf)>.

———. *Dans la zone: Logement, droits de la personne et planification municipale*, 2012, en ligne : <[http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/In%20the%20zone\\_housing\\_human%20rights%20and%20municipal%20planning\\_1.pdf](http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/In%20the%20zone_housing_human%20rights%20and%20municipal%20planning_1.pdf)>.

———. *Mémoire de la Commission ontarienne des droits de la personne à la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable concernant l'enquête sur les responsabilités des gouvernements sous-nationaux relatives au droit à un logement convenable*, 2014, en ligne : <<http://www.ohrc.on.ca/fr/m%C3%A9moire-de-la-codp-%C3%A0-la-rapporteuse-sp%C3%A9ciale-des-nations-unies-sur-le-droit-%C3%A0-un-logement-convenable>>.

*Gwangju Human Rights Charter (version anglaise traduite du coréen)*, 2012, en ligne : <[https://www.hurights.or.jp/archives/other\\_documents/section1/2012/05/gwangju-human-rights-charter-2012-Korea.html](https://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/2012/05/gwangju-human-rights-charter-2012-Korea.html)>.

*Gwangju Human Rights Charter (version originale en coréen)*, 2012, en ligne : <<http://www.gjhr.go.kr/upload/Charter.pdf>>.

*Le droit à la ville pour les femmes*, 8 mars 2019, en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/FR%20-%20Le%20droit%20à%20la%20ville%20pour%20les%20femmes.pdf>>.

*Les villes pour le logement convenable. Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement et le droit à la ville*, en ligne : <[https://citiesforhousing.org/wp-content/uploads/2018/10/CFH\\_Declaration\\_FR.pdf](https://citiesforhousing.org/wp-content/uploads/2018/10/CFH_Declaration_FR.pdf)>.

*Mexico City Charter for the Right to the City (version anglaise traduite de l'espagnol)*, 2010, en ligne : <[http://www.hic-gs.org/content/Mexico\\_Charter\\_R2C\\_2010.pdf](http://www.hic-gs.org/content/Mexico_Charter_R2C_2010.pdf)>.

Ministère des Affaires municipales et des Régions (Québec). *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, 2006, en ligne : <[https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/legislation/loi\\_competences\\_municipales\\_commentee.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/legislation/loi_competences_municipales_commentee.pdf)>.

Ministère des Finances, Gouvernement du Canada. *Document d'information: Assurer la stabilité du marché du logement pour l'ensemble des Canadiens*, 2016, en ligne : <[https://www.fin.gc.ca/n16/data/16-117\\_1-fra.asp](https://www.fin.gc.ca/n16/data/16-117_1-fra.asp)>.

Ministry of Integration and Gender Equality, Sweden. *Rights Work! Make Them Real! Conclusions from the International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation held in Stockholm on 6-7 November 2008*, en ligne : <<https://www.government.se/49b72e/contentassets/401a10ef85934740ade1460597ec25a8/report-rights-work-make-them-real>>.

Office de consultation publique de Montréal. *Proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités: Rapport de consultation publique*, 2002, en ligne : <<http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD02/rapport.pdf>>.

———. *Rapport de consultation publique: Révision de la Charte montréalaise des droits et responsabilités*, 2011, en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P45/rapport-charte-2010.pdf>>.

———. *Rapport de consultation publique: État de l'agriculture urbaine à Montréal*, 2012, en ligne : <[http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P58/rapport\\_au.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P58/rapport_au.pdf)>.

Ombudsman de Montréal. *Rapport annuel 2016: Maintenir le cap sur la justice et l'harmonie*, 2009, en ligne : <[https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/themes/ombudsman/data/2008\\_rapport\\_annuel.pdf](https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/themes/ombudsman/data/2008_rapport_annuel.pdf)>.

———. *Rapport annuel 2013: Notre rigueur, votre confiance*, 2014, en ligne : <<https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2014/05/Rapport-annuel-2013.pdf>>.

———. *Rapport annuel 2018: Une valeur ajoutée pour Montréal*, 2019, en ligne : <[https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2019/06/RA\\_ODM\\_2018\\_FR.pdf](https://ombudsmandemontreal.com/wp-content/uploads/2019/06/RA_ODM_2018_FR.pdf)>.

Service Public Fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population. *Chiffre global de la population par commune: Situation au 1/06/2018*, 2018, en ligne : <[http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/pop/statistiques/stat-1-1\\_f.pdf](http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/stat-1-1_f.pdf)>.

Ville de Montréal. *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale*, 1989, en ligne : <<https://archivesdemontreal.ica-atom.org/declaration-de-montreal-contre-la-discrimination-raciale-1989>>.

———. *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion*, 2004, en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTE\\_MTL\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20\(2004\).PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20(2004).PDF)>.

———. *Le droit d'initiative en consultation publique: Prenez l'initiative et... obtenez une consultation publique (Résumé)*, 2015, en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/DROIT\\_INITIATIVE\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/Droit\\_Initiative\\_resume\\_FR\\_2015.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/DROIT_INITIATIVE_FR/MEDIA/DOCUMENTS/Droit_Initiative_resume_FR_2015.pdf)>.

———. *Politique de déneigement*, 2015, en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/deneigement/documents/politique\\_deneigement.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/deneigement/documents/politique_deneigement.pdf)>.

Ville de Montréal, Service des affaires juridiques. *L'organisation municipale sur l'île de Montréal. Gouvernance et partage des compétences*, 2017, en ligne : <<https://ville.montreal.qc.ca/executiontravaux/file/392/download?token=oF8Qj1CN>>.

## AUTRES DOCUMENTS D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Amnesty International Belgique francophone. *Les droits humains au coeur de la cité: Guide de bonnes pratiques d'ici et d'ailleurs pour les responsables des collectivités locales et les associations citoyennes (2e édition)*, 2018, en ligne : <<http://www.lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org/wp-content/uploads/2018/01/agenda-Site.pdf>>.

*Asian Human Rights Charter*, en ligne : <<http://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>>.

Baxter, David, Andrew Ramlo et Ryan Berlin. *Much Ado About Nothing: What the data say, and don't say, about foreign & temporary residents and unoccupied dwellings*, Urban Futures Institute, 2013, en ligne : <<http://www.urbanfutures.com/foreign-unoccupied-pdf>>.

Columbia Law School Human Rights Institute, *Gender Equity Through Human Rights: Local Efforts to Advance the Status of Women and Girls in the United States*, 2017, en ligne : <[https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender\\_equity\\_through\\_human\\_rights.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender_equity_through_human_rights.pdf)>.

Columbia Law School Human Rights Institute & International Association of Official Human Rights Agencies under the auspices of The Campaign for a New Domestic Human Rights Agenda. *State and Local Human Rights Agencies: Recommendations for Advancing Opportunity and Equality Through an International Human Rights Framework*, 2012, en ligne : <[https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/45408\\_HRI-Text%20%5Bonline%5D%20-%202nd%20printing%20%28updated%2010.1.09%29.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/45408_HRI-Text%20%5Bonline%5D%20-%202nd%20printing%20%28updated%2010.1.09%29.pdf)>.

Columbia Law School Human Rights Institute for the International Association of Official Human Rights Agencies under the auspices of The Human Rights at Home Campaign. *Using Human Rights Assessments in Local Governance: A Toolkit for State and Local Human Rights and Human Relations Commissions*, 2014, en ligne : <[https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/iaohra\\_toolkit\\_9.11.14\\_reduced.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/iaohra_toolkit_9.11.14_reduced.pdf)>.

Columbia Law School Human Rights Institute (under the auspices of The Human Rights at Home Campaign). *Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy*, 2012, en ligne : <<https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/Bringing%20Human%20Rights%20Home.pdf>>.

Developing Government Accountability to the People (DGAP) Network. *Local Implementation: Chicago, Illinois. Response to the Periodic Report of the United States to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 2008, en ligne : <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/usa/USHRN35.doc>>.

Ecotagious. *Stability in Vancouver's Housing Unit Occupancy: Analysis of Housing Occupancy in the City of Vancouver Using Electricity Meter Data Analytics*, 2016, en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/stability-in-vancouver-housing-unit-occupancy-empty-homes-report.pdf>>.

Global Platform for the Right et to the City, *Moving toward the Implementation of the Right to the City in Latin America and Internationally*, en ligne : <[http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/00%20Reseach\\_moving%20toward%20the%20implementatio%20of%20the%20Right%20to%20the%20City\(2\).pdf](http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/00%20Reseach_moving%20toward%20the%20implementatio%20of%20the%20Right%20to%20the%20City(2).pdf)>.

Greater Milwaukee Human Rights Coalition. *Local Implementation: Milwaukee, Wisconsin. Response to the Periodic Report of the United States to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 2008, en ligne : <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/usa/USHRN34.doc>>.

Hudson, Graham, Idil Atak, Michele Manocchi et Charity-Ann Hannan. *(No) Access T.O.: A Pilot Study on Sanctuary City Policy in Toronto, Canada*, coll RCIS Working Paper 2017/1, Ryerson Centre for Immigration and Settlement, 2017, en ligne : <[http://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/RCIS%20Working%20Paper%202017\\_1GHudsonFinal%20.pdf](http://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/RCIS%20Working%20Paper%202017_1GHudsonFinal%20.pdf)>.

International Council on Human Rights Policy. *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*, 2002, en ligne : <[http://www.ichrp.org/files/reports/13/116\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/13/116_report.pdf)>.

———. *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*, 2005, en ligne : <[http://www.ichrp.org/files/reports/11/124\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf)>.

Kennedy for Vancouver / Mayor 2018. *Our City. Our Home. A real plan to make housing affordable for locals.*, 2018, en ligne : <<http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/themes/5bbe435745de94b12e192717/attachments/original/1539972364/KennedyStewartPlatform2018.pdf>>.

Kjaerum, Morten, Martha F. Davis, Gabriella Fredriksson et Isis Sartori Reis. *Human Rights Cities and the SDGs*, Lund, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, 2018, en ligne : <[https://portal.research.lu.se/portal/files/53375782/HR\\_Cities\\_and\\_SDGs\\_print\\_updated.pdf](https://portal.research.lu.se/portal/files/53375782/HR_Cities_and_SDGs_print_updated.pdf)>.

No One Is Illegal -Toronto, The Immigration Legal Committee of the Law Union of Canada, David Moffette et Karl Gardner. *Often Asking, Always Telling: The Toronto Police Service and the Sanctuary City Policy*, 2015, en ligne : <[http://rabble.ca/sites/rabble/files/often\\_asking\\_always\\_telling\\_-\\_kredits\\_dec\\_1.pdf](http://rabble.ca/sites/rabble/files/often_asking_always_telling_-_kredits_dec_1.pdf)>.

Ontario's NPD. *Change for the Better*, 2018, en ligne : <<https://web.archive.org/web/20190404165023/https://www.ontariondp.ca/sites/default/files/Change-for-the-better.pdf>>.

Organisations multiples. *In Your Hands: A Guide for Community Action*, 1958, en ligne : <[https://www.carnegiecouncil.org/publications/100\\_for\\_100/in-your-hands-a-guide-for-community-action/\\_res/id=Attachments/index=0/InYourHandsEdit%20\(2\).pdf](https://www.carnegiecouncil.org/publications/100_for_100/in-your-hands-a-guide-for-community-action/_res/id=Attachments/index=0/InYourHandsEdit%20(2).pdf)>.

Rights of Non-Status Women Network. *Report on the Experiences of Non-Status Persons Accessing City of Toronto Services*, Rights of Non-Status Women Network, 2017, en ligne : <<https://rnsw.n.files.wordpress.com/2017/06/rnsw-n-city-services-final-may-2017.pdf>>.

The Human Rights Project at the Urban Justice Center. *Race Realities in New York City*, 2007, en ligne : <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/usa/USHRN36.pdf>>.

World Human Rights Cities Forum. *2013 World Human Rights Cities Forum: Opening ceremony & general information*, 2013, en ligne : <[http://www.whrcf.org/file\\_Download/2013%20%EC%84%B8%EA%B3%84%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EB%8F%84%EC%8B%9C%ED%8F%AC%EB%9F%BC%20%ED%94%84%EB%A1%9C%EA%B7%B8%EB%9E%A8%EB%B6%81.pdf](http://www.whrcf.org/file_Download/2013%20%EC%84%B8%EA%B3%84%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EB%8F%84%EC%8B%9C%ED%8F%AC%EB%9F%BC%20%ED%94%84%EB%A1%9C%EA%B7%B8%EB%9E%A8%EB%B6%81.pdf)>.

World Human Rights Cities Forum, *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City*, 2014, en ligne : <<https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Gwangju%20Guiding%20Principles%20for%20Human%20Rights%20City%20adopted%20on%2017%20May%202014.pdf>>.

Yan, Andrew. *Ownership, Occupancy, and Rentals: An Indicative Sample Study of Condominiums in Downtown Vancouver*, BTAworks, 2009, en ligne : <[http://bingthomarchitects.com/app/uploads/2009/12/btaworks\\_condo\\_study\\_report\\_final2.pdf](http://bingthomarchitects.com/app/uploads/2009/12/btaworks_condo_study_report_final2.pdf)>.

## AUTRES DOCUMENTS : THÈSES

Frate, Benoît. *Gouvernements municipaux et droit international des droits de la personne: une analyse exploratoire de la pratique récente*, Thèse de maîtrise (LL.M.), Université d'Ottawa, 2010.

Kuligowski Chan, Philip. *'Sanctuary Toronto': Municipal Authority, Policing Cities, and Residents with Precarious Immigration Status*, Thèse de maîtrise (M.A.), University of Toronto, 2018.

## AUTRES DOCUMENTS : COMMUNICATIONS SCIENTIFIQUES

Lamarche, Lucie et Touwendé Roland Ouédraogo. *Pipelines and Human Rights in Canada: Speaking Human Rights in Coded Language at the Domestic and International Levels*, Los Angeles, Californie, Urban Affairs Association 49th Annual Conference, 25 avril 2019.

Ouédraogo, Touwendé Roland. *Oléoducs, droits humains et instances onusiennes d'application des traités : l'émergence du milieu municipal*, Gatineau, Québec, 87e Congrès de l'ACFAS, 31 mai 2019.

## AUTRES DOCUMENTS : COMMUNIQUÉS DE PRESSE

Bureau du surintendant des institutions financières Canada. Le BSIF consolide un régime de réglementation rigoureux pour la souscription de prêts hypothécaires résidentiels (Communiqué de presse), 2017, en ligne : <[http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/osfi-bsif/med/pages/b20\\_dft\\_nr.aspx](http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/osfi-bsif/med/pages/b20_dft_nr.aspx)>.

Centre d'actualités de l'ONU: Les dépêches du Service d'information de l'ONU. « Canada : des experts de l'ONU préoccupés par les récents événements au Québec », en ligne : <<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=28282#.WWeo-orkX9A>>.

Fédération canadienne des municipalités. « Les maires des grandes villes tendent la main aux nouveaux arrivants et aux réfugiés (Communiqué de presse) » (31 janvier 2017), en ligne : <<https://fcm.ca/fr/nouvelles-et-medias/communiquel/les-maires-des-grandes-villes-tendent-la-main-aux-nouveaux-arrivants>>.

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). « Canada “a welcome ally” in advancing human rights around the world – Bachelet (Communiqué de presse) » (19 juin 2019), en ligne : <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24714&LangID=E>>.

Vancouver, Mayor's Office. « Statement from Mayor Gregor Robertson on Welcoming Refugees (Communiqué de presse) » (29 janvier 2017), en ligne : <<https://web.archive.org/web/20170617090910/http://mayorofvancouver.ca/news/statement-mayor-gregor-robertson-welcoming-refugees>>.

## AUTRES DOCUMENTS : ÉMISSION DE RADIO

*The world's most diverse city, More or Less: Behind the Stats*, BBC Radio 4, en ligne : <<https://www.bbc.co.uk/programmes/p03v1r1p>>.

## AUTRES DOCUMENTS : COUVERTURE MÉDIA

Boynton, Sean. « New York nearly got a version of Vancouver's empty homes tax — before the real estate industry killed it », *Global News* (4 avril 2019), en ligne : Global News <<https://globalnews.ca/news/5114312/new-york-vancouver-empty-homes-tax/>>.

CKNW AM 980. « Gregor Robertson wants an empty homes tax, while Christy Clark says no », *Daily Hive (Vancouver)* (15 juin 2016), en ligne : Daily Hive (Vancouver) <<https://dailyhive.com/vancouver/gregor-robertson-christy-clark-empty-homes-tax>>.

Colebourn, John. « UN representative “horrified” by housing standards in Vancouver's Downtown Eastside », *Vancouver Sun* (21 septembre 2016).

Corriveau, Jeanne. « Montréal n'est pas une «ville sanctuaire», reconnaît Valérie Plante », *Le Devoir* (24 mars 2018) A3.

Gervais, Lisa-Marie. « David Heurtel veut parler d'emploi au lieu de racisme », *Le Devoir* (19 octobre 2017) A1 et A8.

Godoy, Emilio. « North and South Face Off Over “Right to the City” », *Global Issues* (30 juin 2016), en ligne : Global Issues <<http://www.globalissues.org/news/2016/06/30/22288>>.

———. « So how do we implement the ‘right to the city’, anyway? », *Citiscopes* (20 octobre 2016), en ligne : Citiscopes <<http://archive.citiscopes.org/habitatIII/news/2016/10/so-how-do-we-implement-right-city-anyway>>.

Gold, Kerry. « Vancouver's housing boom sets off human-rights alarm at UN », *The Globe and Mail* (7 octobre 2016).

Hager, Mike. « Empty Vancouver homes receiving global attention with new blog », *Vancouver Sun* (10 juillet 2014).

———. « Vancouver mayor Gregor Robertson gives vacancy-tax deadline », *The Globe and Mail* (22 juin 2016).

———. « B.C. to allow Vancouver to introduce vacancy tax on empty homes », *The Globe and Mail* (11 juillet 2016).

Kneteman, Lindsay. « Do Canada's sanctuary cities actually help refugees? », 7 juin 2017, *THIS: Progressive politics, ideas & culture*, en ligne : <<https://this.org/2017/06/07/do-canadas-sanctuary-cities-actually-help-refugees/>>.

Markle, Tristan. « Only an independent COPE can solve the housing crisis (commentary) », *The Georgia Straight* (5 mai 2013), en ligne : The Georgia Straight

<<https://www.straight.com/news/369506/tristan-markle-only-independent-cope-can-solve-housing-crisis>>.

Mendleson, Rachel. « The law said we could think big. So why didn't we? », *Toronto Star* (2 mars 2014).

O'Keefe, Derrick. « I'm running for office because Vancouver needs more renters on city council (commentary) », *The Georgia Straight* (28 juin 2018), en ligne : The Georgia Straight <<https://www.straight.com/news/1096366/derrick-okeefe-im-running-office-because-vancouver-needs-more-renters-city-council>>.

Olivier, Cassidy. « B.C. to allow Vancouver to tax vacant homes », *Vancouver Sun* (7 décembre 2016).

Pierre Saint-Arnaud, La Presse canadienne. « Laïcité: le projet de loi suscite plus de réactions négatives que positives », *L'actualité* (28 mars 2019), en ligne : L'actualité <<https://lactualite.com/actualites/laicite-le-projet-de-loi-suscite-plus-de-reactions-negatives-que-positives/>>.

Shields, Alexandre. « Eau potable: les municipalités vont s'adresser aux tribunaux », *Le Devoir* (26 mai 2018) A3.

« B.C. names new human rights commissioner — the first in 17 years », *CBC News* (30 mai 2019), en ligne : CBC News <<https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/kasari-govender-appointed-commissioner-1.5156744>>.

« Vancouver becoming “apartheid city” in housing crisis, says former UN rep », *CBC News* (5 juin 2017), en ligne : CBC News <<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/miloon-kothari-vancouver-housing-1.4146672>>.

## **AUTRES DOCUMENTS : PAGES ET SITES WEB**

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. « Joined-up governance: connecting fundamental rights », en ligne : <<http://fra.europa.eu/en/project/2011/joined-governance-connecting-fundamental-rights>>.

———. « Joined-up governance for fundamental rights », en ligne : <<https://fra.europa.eu/en/joinedup/about/about-joined-up-governance>>.

———. « Joining up fundamental rights: Toolkit for local, regional and national public officials », en ligne : <<http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>>.

———. « Nos activités », en ligne : <<https://fra.europa.eu/fr/about-fra/what-we-do>>.

American Legal Publishing Corporation. « San Francisco, California », en ligne : <[https://www.amlegal.com/codes/client/san-francisco\\_ca/](https://www.amlegal.com/codes/client/san-francisco_ca/)>.

Beautiful Empty Homes. « Beautiful Empty Homes », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20160508071417/http://beautifulemptyhomes.tumblr.com/>>.

Carrefour action municipale et famille, « Municipalités accréditées », en ligne : <<http://carrefourmunicipal.qc.ca/municipalite-amie-des-enfants/municipalites-accreditees/>>.

Center for Immigration Studies. « Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States », en ligne : <<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>>.

Child Friendly Cities Initiative UNICEF. « Child Friendly Cities Initiative UNICEF », en ligne : <<https://childfriendlycities.org/>>.

Cités et gouvernements locaux unis. « CGLU - Cités et gouvernements locaux unis (UCLG) », en ligne : <<https://www.uclg.org/fr>>.

Cités et gouvernements locaux unis, Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains. « Commission Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains de CGLU », en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/fr>>.

———. « Toronto sets a strategy to reduce poverty with the participation of the most marginalized », en ligne : <<https://www.uclg-cisdp.org/en/news/latest-news/toronto-sets-strategy-reduce-poverty-participation-most-marginalized>>.

Cities for Action. « Cities for Action », en ligne : <<http://www.citiesforaction.us/>>.

Cities for CEDAW. « Cities for CEDAW », en ligne : <<http://citiesforcedaw.org/>>.

———. « Cities for CEDAW (page Facebook) », en ligne : <<https://www.facebook.com/cities4CEDAW>>.

City and County of San Francisco, Department on the Status of Women. « Gender Analysis Reports », en ligne : <<https://sfgov.org/dosw/gender-analysis-reports>>.

City of Toronto. « 2018 Ward Maps », en ligne : <<https://www.toronto.ca/city-government/elections/election-resource-library/ward-maps/>>.

———. « Diversity », en ligne : <<https://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=dbe867b42d853410VgnVCM10000071d60f89RCRD>>.

———. « Identification Requirements to Access City Services », en ligne : <<https://www.toronto.ca/community-people/moving-to-toronto/after-you-arrive-checklist/identification-requirements-to-access-city-services/>>.

City of Vancouver. « Bylaws », en ligne : <<https://vancouver.ca/your-government/find-a-bylaw.aspx>>.

———. « Empty Homes Tax », en ligne : <<https://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>>.

———. « FAQ's About the Empty Homes Tax and Real Estate », en ligne : <<https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-faq-real-estate-2018.pdf>>.

———. « Greenest City Action Plan », en ligne : <<https://vancouver.ca/green-vancouver/greenest-city-action-plan.aspx>>.

———. « Urban planning, sustainable zoning, and development », en ligne : <<https://vancouver.ca/home-property-development/planning-zoning-development.aspx>>.

CivicInfo BC. « Municipalities », en ligne : <<https://www.civicinfo.bc.ca/municipalities>>.

———. « Regional Districts », en ligne : <<https://www.civicinfo.bc.ca/regionaldistricts>>.

Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination. « Historique et mise en contexte », en ligne : <<http://unesco.ca/fr/home-accueil/ccmard-ccmcrd%20new/history%20and%20background>>.

Commission canadienne pour l'UNESCO. « Coalition des municipalités inclusives », en ligne : <<https://fr.ccunesco.ca/nos-reseaux/coalition-des-municipalites-inclusives>>.

———. « Nos membres (Coalition des municipalités inclusives) », en ligne : <<https://fr.ccunesco.ca/a-propos/gouvernance/repertoire-des-membres#ccmard>>.

Cités et gouvernements locaux unis, Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains. « Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville », en ligne : <<https://www.uclg-cisd.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne>>.

———. « Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité », en ligne : <<https://www.uclg-cisd.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-agenda-mondiale>>.

———. « Charte-agenda mondiale des droits de l'Homme dans la Cité: Liste des villes signataires », en ligne : <<http://www.uclg-cisd.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-agenda-mondiale/villes-signataires-liste>>.

———. « International advocacy: Local governments are key for the promotion and the protection of human rights », en ligne : <<https://www.uclg-cisd.org/en/activities/human-rights-cities/advocacy>>.

Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. « Les droits sociaux: thème principal du volume II du Manuel sur les droits de l'homme (Actualités 2019) » (3 juillet 2019), en ligne : <<https://www.coe.int/fr/web/congress/-/social-rights-main-theme-of-volume-ii-of-the-manual-on-human-rights?inheritRedirect=true&redirect=%2Ffr%2Fweb%2Fcongress%2Fhuman-rights>>.

Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. « Une Assemblée européenne d'élus locaux et régionaux », en ligne : <<https://www.coe.int/fr/web/congress/en-bref>>.

Fédération canadienne des municipalités. « Les maires des grandes villes tendent la main aux nouveaux arrivants et aux réfugiés (Communiqué de presse) » (31 janvier 2017), en ligne : <<https://fcm.ca/fr/nouvelles-et-medias/communiqu%C3%A9/les-maires-des-grandes-villes-tendent-la-main-aux-nouveaux-arrivants>>.

———. « Caucus des maires des grandes villes », en ligne : <<https://fcm.ca/fr/a-propos/caucus-des-maires-des-grandes-villes>>.

Gouvernement du Canada. « Canada-Union européenne: Accord économique et commercial global (AECG) », en ligne : <<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/index.aspx?lang=fra>>.

Green Party of Vancouver. « Real affordable housing », en ligne : <[https://web.archive.org/web/20141127173103/http://vote.vangreens.ca/real\\_affordable\\_housing](https://web.archive.org/web/20141127173103/http://vote.vangreens.ca/real_affordable_housing)>.

Instituto Nacional de Estadística. « INEbase / Territorial statistics », en ligne : <<http://www.ine.es>>.

Ministry of Municipal Affairs and Housing. « List of Ontario Municipalities », en ligne : <<http://www.mah.gov.on.ca/page1591.aspx>>.

Nations Unies. « Conférence mondiale contre le racisme », en ligne : <<https://www.un.org/french/WCAR/>>.

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). « Les instruments internationaux des droits de l'homme », en ligne : <<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>>.

———. « Surveiller l'application des principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme », en ligne : <<https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/Overview.aspx>>.

Nations Unies, Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard. « The Shift », en ligne : <<http://www.unhousingrapp.org/the-shift>>.

No One is Illegal - Toronto. « Sanctuary City », en ligne : <<http://toronto.nooneisillegal.org/sanctuarycity>>.

Office de consultation publique de Montréal. « Agriculture urbaine à Montréal », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/consultation-publique/agriculture-urbaine-montreal>>.

———. « Racisme et discrimination systémiques », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/r%26ds>>.

———. « Règlement pour une métropole mixte », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/metropole-mixte>>.

———. « Révision de la Charte montréalaise des droits et responsabilités », en ligne : <<http://ocpm.qc.ca/fr/consultation-publique/revision-de-la-charte-montrealaise-des-droits-et-responsabilites>>.

Ombudsman de Montréal. « Accessibilité universelle (exemples de dossiers traités Charte) », en ligne : <<https://ombudsmantemontreal.com/dossiers-traites/exemples-de-dossiers-traites-charte/accessibilite-universelle>>.

———. « Habitation (exemples de dossiers traités Charte) », en ligne : <<https://ombudsmantemontreal.com/dossiers-traites/exemples-de-dossiers-traites-charte/accessibilite-universelle>>.

———. « Ombudsman de Montréal », en ligne : <<https://ombudsmantemontreal.com/>>.

———. « Publications et vidéos », en ligne : <<https://ombudsmantemontreal.com/publications>>.

Ombudsman Toronto. « Annual Reports », en ligne : <<https://www.ombudsmantoronto.ca/Publications/Annual-Reports>>.

ONU Femmes. « Conférences mondiales sur les femmes », en ligne : <<https://www.unwomen.org/fr/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>>.

People's Movement for Human Rights Learning. « People's Movement for Human Rights Learning », en ligne : <<http://www.pdhre.org/>>.

Radio-Canada. « Droits de scolarité au Québec : un débat de société », en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/dossier/7415/droits-scolarite-greve-2012-printemps-erable>>.

School of Community and Regional Planning, University of British Columbia. « Habitat Digital Archive Project », en ligne : <<https://habitat.scarp.ubc.ca/>>.

Secrétariat permanent international Droits de l'homme et gouvernements locaux. « Groupe promoteur et groupe d'experts », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20140706215045/http://www.spidh.org/fr/charte-agenda/groupe-promoteur-et-groupe-dexperts/index.html>>.

———. « Secrétariat permanent international Droits de l'homme et gouvernements locaux », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20140704231009/http://www.spidh.org/>>.

Statistique Canada. « Dictionnaire, Recensement de la population, 2016 », en ligne : <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/index-fra.cfm>>.

The Coalition of Progressive Electors (COPE). « Right to the City », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20141113020823/http://www.votecope.ca/right-to-the-city/>>.

———. « Vacant Property Taxes », en ligne : <<https://web.archive.org/web/20141113062945/http://www.votecope.ca/vacant-property-tax/>>.

Toronto Food Policy Council. « Toronto Food Policy Council », en ligne : <<http://tfpc.to/>>.

UNESCO. « Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR », en ligne : <<http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/>>.

UNESCO, Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination. « Les 10 engagements communs », en ligne : <<http://unesco.ca/~media/unesco/unesco/2017%2005%2003%20list%20of%20municipalities%20ccmard%20with%20new%20logo.pdf>>.

United Nations, DESA/Population Division. « World Urbanization Prospects 2018 », en ligne : <<https://esa.un.org/unpd/wup/>>.

Ville de Montréal. « Charte montréalaise des droits et responsabilités », en ligne : <[ville.montreal.qc.ca/chartedesdroits](http://ville.montreal.qc.ca/chartedesdroits)>.

———. « Droit d'initiative en consultation publique », en ligne : <[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=6578,56915583&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6578,56915583&_dad=portal&_schema=PORTAL)>.

\_\_\_\_\_. « Recherche de règlements », en ligne :  
<[https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=3619,4034063&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3619,4034063&_dad=portal&_schema=PORTAL)>.

World Human Rights Cities Forum Secretariat. « World Human Rights Cities Forum », en ligne : <<http://www.whrcf.org>>.