

LE DROIT AU LOGEMENT TEL QUE VU PAR LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS : SA MISE EN OEUVRE QUÉBÉCOISE EST-ELLE CONFORME ?

Maroine Bendaoud

Volume 23, numéro 2, 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1068400ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1068400ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)
2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bendaoud, M. (2010). LE DROIT AU LOGEMENT TEL QUE VU PAR LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS : SA MISE EN OEUVRE QUÉBÉCOISE EST-ELLE CONFORME ? *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 23(2), 51–123.
<https://doi.org/10.7202/1068400ar>

Résumé de l'article

Au coeur du débat entourant la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, cet article analyse en profondeur le droit au logement tel que vu par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Il propose une étude de la conformité du cas québécois par rapport à ce dernier ainsi qu'au regard des autres normes tirées du droit international. Outre le cadre législatif interne, les politiques et les budgets, tant fédéraux que provinciaux, favorisant le droit au logement pour les citoyens québécois plus démunis sont également scrutés. Le logement social et subventionné reçoit une grande attention de notre part, où certains groupes marginalisés qui ont pour dénominateur commun le fait d'avoir des besoins spécifiques ou de vivre une situation difficile au niveau de l'habitation, sont mis de l'avant : itinérants, femmes victimes de violence, Premières Nations, personnes handicapées. En conclusion, nous tenterons de lancer quelques pistes de réflexion voire de solution afin d'améliorer la situation, visiblement insatisfaisante selon notre lecture des obligations.

LE DROIT AU LOGEMENT TEL QUE VU PAR LE *PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS* : SA MISE EN ŒUVRE QUÉBÉCOISE EST-ELLE CONFORME ?

*MAROINE BENDAOU**

Au cœur du débat entourant la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, cet article analyse en profondeur le droit au logement tel que vu par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Il propose une étude de la conformité du cas québécois par rapport à ce dernier ainsi qu'au regard des autres normes tirées du droit international. Outre le cadre législatif interne, les politiques et les budgets, tant fédéraux que provinciaux, favorisant le droit au logement pour les citoyens québécois plus démunis sont également scrutés. Le logement social et subventionné reçoit une grande attention de notre part, où certains groupes marginalisés qui ont pour dénominateur commun le fait d'avoir des besoins spécifiques ou de vivre une situation difficile au niveau de l'habitation, sont mis de l'avant : itinérants, femmes victimes de violence, Premières Nations, personnes handicapées. En conclusion, nous tenterons de lancer quelques pistes de réflexion voire de solution afin d'améliorer la situation, visiblement insatisfaisante selon notre lecture des obligations.

At the heart of the debate over the justiciability of economic, social and cultural rights, this article offers a deep analysis of the right to housing as seen by the ICESCR. It aims to study the compliance of the Quebec case regarding the latter and with respect to other standards drawn from international law. In addition to the domestic legal framework, both federal and provincial policies and budgets promoting housing rights for Quebecers with low income are also scrutinized. Public housing and housing subsidies receive a great deal of attention, where some marginalized groups, requiring special types of accommodation or being in a precarious position in terms of housing, are highlighted: homeless people, women fleeing violence, First Nations and people with disabilities. To conclude, we will try to present a few thoughts and possible solutions to improve the noticeably deficient situation according to our reading of the obligations under the ICESCR.

* Candidat à la maîtrise en politique internationale et droit international à l'Université du Québec à Montréal. L'auteur tient à remercier M^e Pierre Bosset ainsi que ses évaluateurs anonymes pour avoir lu et commenté des versions préliminaires du texte.

La *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹ a porté à l'avant-scène une foule de droits veillant au respect de la dignité humaine, garants de la démocratie et de la justice. Mais comme celle-ci n'était pas juridiquement obligatoire pour les États, la communauté internationale a entrepris de développer des obligations découlant de traités. Chaque État qui s'y engagerait serait par conséquent susceptible de se faire demander des comptes². Ce long travail a abouti au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³ en 1966, lequel venait expliciter les termes de la *DUDH*. C'est d'ailleurs lors de cette même résolution à l'ONU qu'a été adopté le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁴. Ce faisant, la ratification du *PIDESC* par le Canada a officialisé sa reconnaissance du « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant [...] »⁵. Or, en dépit du fait que son article 28 indique que les dispositions s'appliquent « sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs », il est à noter que le Québec a, de façon unilatérale, ratifié et adhéré au *PIDESC* par décret en 1976⁶.

Selon la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (CDPDJ), « le droit au logement fait implicitement partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer le "niveau de vie décent" »⁷, tel que valorisé par l'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸. Dans le même document, la CDPDJ regrette par contre que les politiques publiques relatives aux loyers à faible coût (HLM, organismes sans but lucratif d'habitation, coopératives d'habitation ou autres programmes d'aide au logement) n'aient toujours pas permis de contrer le problème des ménages pauvres. Même son de cloche du côté des groupes militants tels le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). Celui-ci fait régulièrement pression auprès des paliers de gouvernement

¹ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217(III), Doc. off. AG NU, 3^e sess., supp. no. 13, Doc. NU A/810 (1948) 71 (10 décembre 1948) [*DUDH*]. À cet égard, il est à signaler que le terme *dignité* apparaît cinq fois dans la *DUDH*. Mentionnons également qu'il est devenu le concept phare de la Cour suprême du Canada pour l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, au moins depuis l'arrêt *Oakes* en 1986. *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*]; R. c. *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103 à la p. 136.

² Georges Lebel, « La Déclaration universelle a soixante ans », [2008] *Bulletin de la Ligue des droits et libertés* 4 à la p. 5.

³ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976, accession du Canada 19 août 1976) [*PIDESC*].

⁴ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976) [*PIDCP*].

⁵ *PIDESC*, *supra* note 3, art. 11(1).

⁶ Chambre du Conseil exécutif, Arrêté en Conseil 1438-76, 21 avril 1976 [Arrêté en Conseil]. Ceci dit, il y a tout un débat sur l'effet d'une telle action, par une composante d'un État fédéral, en droit international. Il est difficile de se prononcer quant à son effet et de savoir si cela permettrait à un autre État d'exiger du Québec directement, c'est-à-dire sans passer par le gouvernement fédéral, le plein respect du *PIDESC*. Mais il n'empêche que ce décret mérite d'être souligné et qu'il témoigne de la volonté du gouvernement québécois de promouvoir les droits contenus dans le Pacte.

⁷ Québec, Assemblée nationale, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Direction de la recherche et de la planification, « Après 25 ans : La Charte québécoise des droits et libertés », dans *Bilan et recommandations*, vol. 1, (20 novembre 2003) à la p. 23 [CDPDJ, *Après 25 ans*].

⁸ L.R.Q. c. C-12, art. 45 [*Charte québécoise*].

pour dénoncer la situation des mal-logés et le mince accès au logement abordable au Québec. Dans ses principales communications, il n'hésite jamais à souligner l'effet délétère qu'a produit le retrait du gouvernement fédéral, dans son rôle de financement de nouveaux logements sociaux, dans la première moitié des années 90. Selon ses estimations, le FRAPRU indique que le Québec disposerait aujourd'hui de plus de 50 000 nouveaux logements s'il n'en avait pas été ainsi⁹.

De prime abord, il faut situer le droit au logement au sein de la grande famille des droits économiques, sociaux et culturels, au même titre que le droit au travail, à l'alimentation, à l'éducation, etc. Longtemps cantonnés à la position de droits moins « prioritaires », Bossuyt écrivait en 1975 que ceux-ci nécessitent un effort financier de l'État, ce qui justifie leur réalisation progressive¹⁰. Puisque tous les pays ne disposent pas des mêmes ressources, Bossuyt estimait que les États pouvaient réaliser ces droits à un rythme variable, de façon progressive voire sélective¹¹. En 1978, Vierdag hésitait même à les qualifier de « droits » au sens juridique, dans la mesure où il jugeait que ce privilège était l'apanage des droits – civils et politiques – plus facile à définir et mesurer ; seulement ceux-là pouvaient jouir d'une justiciabilité devant les tribunaux et d'une application subséquente¹². Car à la base, le système judiciaire n'a pas pour mandat de diriger l'allocation des ressources. Cette tâche incombe aux dirigeants politiques, portés au pouvoir par la volonté de l'électorat. Néanmoins, la seule jurisprudence canadienne présente plusieurs exemples d'interventionnisme judiciaire ayant poussé à la modification de programmes gouvernementaux, notamment en imposant l'attribution de ressources supplémentaires¹³. De son côté, le Québec s'était montré assez avant-gardiste en insérant les droits économiques et sociaux dans ce qui allait devenir la *Charte québécoise*, seul texte législatif nord-américain à leur consacrer cette importance¹⁴.

Quoi qu'on en dise, le débat entourant la primauté d'une famille de droits plutôt qu'une autre a divisé l'Assemblée générale des Nations Unies pendant

⁹ Front d'action populaire en réaménagement urbain, « Logement : D'une crise à l'autre ! Bilan et conjoncture », dans le cadre du 29e congrès en juin 2009, version Web du document, à la p. 10, en ligne : <<http://www.frapru.qc.ca/IMG/pdf/BilanConj-2.pdf>>.

¹⁰ Marc Bossuyt, « La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels » (1975) 8 *Revue des droits de l'homme* 783 à la p. 806. En comparaison, Bossuyt soulève que l'exécution des droits civils et politiques doit se faire immédiatement, car celle-ci implique des dépenses de moindre envergure, représentant souvent des obligations négatives de la part de l'État : droit à la vie, droit à la propriété privée, interdiction de la torture, droit de vote, etc. *Ibid.* à la p. 791.

¹¹ *Ibid.* à la p. 806.

¹² Emil Vierdag, « The Legal Nature of the Rights Granted by the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights » (1978) 9 *Netherlands Yearbook of International Law* 69 aux pp. 73, 93.

¹³ Andrée Lajoie, « De l'interventionnisme judiciaire comme apport à l'émergence des droits sociaux » (1991) 36 *McGill L.J.* 1338 à la p. 1344. Voir notamment *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177 ; *Cité de la Santé de Laval c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles du Québec*, [1989] C.A.L.P. 655 (C.S.) ; *Jasmin c. Cité de la santé de Laval*, [1990] R.J.Q. 502 (C.S.) ; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22.

¹⁴ Pierre Bosset, « Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte ? » dans Pierre Bosset, dir., *Après 25 ans : La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 2, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2003, 229 à la p. 229.

plusieurs années. Les pays de l'Ouest affichaient leur préférence pour les droits civils et politiques, alors que les pays du bloc de l'Est et les non-alignés priorisaient davantage les droits économiques, sociaux et culturels¹⁵. Or, au milieu des années 80, un changement de paradigme est survenu dans la communauté internationale réaffirmant la *DUDH* comme un texte unifiant les deux catégories de droits, les rendant interdépendants et indivisibles¹⁶. Selon Haarscher, l'union permanente entre ce que l'on appelait les droits civils et politiques de « première génération » et ceux économiques, sociaux et culturels de « deuxième génération », s'est officiellement cristallisée à Vienne, en 1993, « lors de la conférence de l'ONU sur les droits et de l'homme, en réponse à des tentatives visant à mettre en cause leur universalité »¹⁷.

Cela dit, le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁸ est entré en vigueur en 1976, soit au même moment que le pacte s'y rattachant, permettant ainsi aux individus qui constatent une atteinte à leurs droits de présenter une plainte à un organe onusien chargé de surveiller l'application du *PIDCP*. Mais l'équivalent n'existait malheureusement pas pour le *PIDESC*, jusqu'à ce que le projet soit sérieusement pris en considération à partir de la conférence de Vienne. Le 10 décembre 2008, la journée du 60^e anniversaire de la *DUDH*, l'Assemblée générale des Nations Unies a finalement adopté le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁹. La fin de l'existence de « deux poids, deux mesures en matière de protection des droits de la personne », s'était exprimé Rémy M. Beauregard, alors président de Droits et Démocratie²⁰.

Au fil du temps, différents observateurs ont constaté que la notion de « progressivité » des droits économiques, sociaux et culturels rendait leur application

¹⁵ Paul Hunt, « Reclaiming Economic, Social and Cultural Rights » (1993) 1 *Waikato L. Rev.* 141 à la p. 145. La division était notable devant la position des États-Unis qui ne signèrent que le *PIDCP* et non le *PIDESC*. « En schématisant les termes de l'opposition, on constate que pour certains, la liberté individuelle et la concurrence réaliseront l'ensemble des droits, alors que, pour d'autres, pour que la liberté et l'égalité puissent s'épanouir grâce à la solidarité, la société doit assurer les conditions culturelles, économiques, politiques et sociales ». Lebel, *supra* note 2 à la p. 5.

¹⁶ Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Final Report Submitted by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur, Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Doc. off. CES NU, 44^e sess., Doc. NU E/CN.4/Sub.2/1992/16 au para. 21.

¹⁷ Guy Haarscher, « De l'usage légitime – et de quelques usages pervers – de la typologie des droits de l'homme » dans Emmanuelle Bribosia et Ludovic Hennebel, dir., *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 25 à la p. 38. Voir *Déclaration et Programme d'action de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme*, Doc. off. AG NU, 48^e sess., Doc. NU A/CONF.157/23 (1993) [Déclaration de la Conférence de Vienne].

¹⁸ *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) [*Protocole relatif se rapportant au PIDCP*].

¹⁹ *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. off. AG NU, 63^e sess., Doc. NU A/RES/63/117 (2008) [*Protocole relatif se rapportant au PIDESC*].

²⁰ Droits et Démocratie, « Droits et Démocratie salue l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », Communiqué de presse, 10 décembre 2008, en ligne : Droits et Démocratie <<http://www.dd-rd.ca/site/media/index.php?id=2693&lang=fr&subsection=news>>.

difficile à surveiller²¹. Un protocole de ce type pourra certainement permettre une meilleure application et un plus grand rayonnement des droits enchâssés dans le *PIDESC*, lorsqu'il aura obtenu suffisamment de ratifications pour entrer en vigueur²². Au Québec, plusieurs organismes indépendants de défense des droits de l'homme²³ ou encore des organes gouvernementaux tels la CDPDJ²⁴, exhortent le Canada et les autres pays à promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels en adhérant à son protocole facultatif.

Ceci étant dit, ce présent texte s'attardera uniquement au droit au logement au Québec. Notre question de recherche consistera à déterminer s'il est conforme à celui promu par le *PIDESC* et répond aux autres normes tirées du droit international. Pour y répondre, il sera d'abord pertinent d'analyser la littérature internationale relative au droit au logement ou de façon plus large, aux droits économiques, sociaux et culturels, aux obligations inhérentes des États parties aux conventions, etc. Ensuite, nous brosserons un portrait du droit interne québécois relativement au logement. Une présentation de l'état de la situation sur le marché locatif d'initiative privée est incontournable, dans la mesure où elle nous permettra de saisir le rôle que joue le logement social ou subventionné dans la société. De surcroît, nous traiterons des politiques fédérales et provinciales favorisant le droit au logement pour les citoyens québécois plus démunis, en jetant un regard sur la législation le protégeant ainsi que sur les budgets alloués à cet effet. En terminant, nous mettrons l'accent sur quelques groupes marginalisés qui ont pour dénominateur commun le fait d'avoir des besoins spécifiques ou de vivre une situation difficile au regard de l'habitation. Tout au long du texte, nous ferons intervenir des observateurs externes qui opèrent au niveau international ou québécois. En conclusion, nous tenterons de lancer quelques pistes de réflexion voire de solution afin d'améliorer la situation, visiblement insatisfaisante selon notre lecture des obligations.

²¹ Audrey R. Chapman, « A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights » (1996) 18 : 4 Hum. Rts. Q. 23 à la p. 23.

²² Ce protocole n'a pas, à ce jour, obtenu les dix ratifications nécessaires pour être effectif.

²³ « [Nous] sommes également indignés par le refus du Canada de reconnaître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et d'adhérer au Protocole optionnel du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels ». Cette citation provient d'un communiqué diffusé sur le site Web d'Amnistie Internationale Canada francophone, signé par divers groupes dont la Ligue des droits et libertés, Amnistie Internationale Canada francophone, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, la Fédération des femmes du Québec, le FRAPRU, l'Assemblée des premières nations du Québec et du Labrador, etc. « L'engagement du Canada envers les droits humains : cette feuille de route soulève l'indignation », Communiqué de presse, 9 juin 2009, en ligne : Amnistie Internationale <http://www.amnistie.ca/site/index.php?option=com_content&view=article&id=13109:lengagement-du-canada-envers-les-droits-humains--cette-feuille-de-route-soulève-lindignation&catid=27:communiquelocaux&Itemid=73>.

²⁴ « [...] et [nous] pressons instamment : l'Assemblée générale de l'AFCNDH d'exprimer son appui sans réserve à la poursuite des travaux devant mener, au sein des Nations Unies, à la formulation d'un projet de Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et comportant un mécanisme de communications propre à ce Pacte ». Voir Association francophone des Commissions nationales des droits de l'homme, *Premier congrès de l'association francophone des Commissions nationales pour les droits de l'homme (AFCNDH)*, tenu à Montréal du 29 septembre au 1^{er} octobre 2005 à la p. 6. La synthèse des travaux a été rédigée par Pierre Bosset, qui y assistait à titre de Directeur de la recherche et de la planification à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, en ligne : <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/publications/docs/AFCNDH_congres_2005_rapport.pdf>.

I. Les textes internationaux pertinents

La reconnaissance explicite du droit au logement remonte au moins à la *DUDH* adoptée en 1948²⁵. Son article 25 indique que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour [...] le logement [...] »²⁶. Or, il est primordial de souligner que malgré le fait que les déclarations n'ont généralement pas de force obligatoire en droit international, la *DUDH* se distingue à maints égards. Comme l'affirmait plusieurs opinions individuelles antérieures telles l'*obiter dictum* du juge Tanaka de la Cour internationale de Justice (CIJ) dans l'*Affaire du Sud-Ouest africain* en 1966, la protection des droits de l'homme relève du *jus cogens*²⁷. Cet *obiter* est d'autant plus important qu'il est concomitant avec l'adoption des textes du *PIDESC* et du *PIDCP*. Dans l'*Affaire de la Barcelona Traction* en 1970, le juge Ammoun de la CIJ décrivait la protection des droits humains comme une norme juridique valable au même titre que les autres sources traditionnelles du droit international. Il rappelait également qu'en ratifiant massivement la *Charte des Nations Unies*²⁸, les États font des principes apparaissant dans son préambule – desquels il faut compter les droits fondamentaux de l'homme – des règles de *jus cogens*²⁹. Puis, John Humphrey soutenait en 1981 que les droits humains font partie de la coutume internationale³⁰, bien avant que la *Déclaration de la Conférence de Vienne* ne confirme en 1993 qu'au-delà du fait que la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale, « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »³¹.

Par rapport à la *DUDH* elle-même, Howse et Mutua précisent que bien que ce ne soit pas toutes ses dispositions qui sont élevées au statut de droit coutumier international,

la *DUDH* est si largement acceptée et vénérée par les gouvernements qu'ils l'invoquent, y font référence et s'en inspirent pour rédiger leurs lois constitutionnelles ou autres ainsi que pour formuler leurs politiques internes

²⁵ Scott Leckie, « UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing : Towards an Appropriate Approach » (1989) 11 : 4 Hum. Rts. Q. 522 à la p. 525.

²⁶ *DUDH*, *supra* note 1, art. 25.

²⁷ « [...] il n'y a pas de doute que l'on peut considérer le droit relatif à la protection des droits de l'homme comme relevant du *jus cogens* ». *Affaires du Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud ; Liberia c. Afrique du Sud)*, [1966] C.I.J. rec. 6 à la p. 298, juge Tanaka, dissident.

²⁸ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7.

²⁹ Précisons que dans la *Charte des Nations Unies*, les droits fondamentaux ne sont pas spécifiés individuellement, mais bien présentés comme un ensemble. *Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company (Belgique c. Espagne)*, [1970] C.I.J. rec. 3 aux pp. 301, 304, juge Ammoun. Toujours en lien avec les droits humains, cet arrêt est aussi célèbre pour avoir déclaré certaines obligations incombant aux États comme *erga omnes*, c'est-à-dire applicables à l'égard de tous, même si elles ne font pas l'objet d'un traité entre États. Ces protections visent notamment à interdire, en tout temps et en tout lieux, les actes d'agression, le génocide, l'esclavage et la discrimination raciale. *Ibid.* à la p. 32. Voir également Theodor Meron, « On a Hierarchy of International Human Rights » (1986) 80 : 1 Am. J. Int'l L. 1.

³⁰ John Humphrey, « La nature juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme » (1981) 12 : 2 R.G.D. 397.

³¹ *Déclaration de la Conférence de Vienne*, *supra* note 17, art. 4-5.

et extérieures. Son acceptation par les États est si totale et si universelle qu'on peut affirmer aujourd'hui qu'elle correspond au critère d'une *opinio juris sive necessitatis*, c'est-à-dire une pratique que les États observent parce qu'ils s'y sentent légalement obligés³².

Tel qu'annoncé en introduction, après d'âpres négociations entre les États, le PIDESC est finalement adopté en 1966. Celui-ci prononce au premier paragraphe de son article 11, « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant [...] »³³. Le Canada l'a ratifié en 1976, soit la même année où il est entré en vigueur. À l'instar de la DUDH, le PIDESC rassemble aussi plusieurs droits sous le parapluie du *niveau de vie suffisant*. À la différence qu'il est un peu plus contraignant, bien que de nombreux observateurs aient tout de suite cerné ses lacunes. Ces derniers s'accordent pour dire que le PIDESC protège le droit au logement, mais « qu'il ne dispose d'aucun mécanisme d'exécution ou de recours par un individu [...] qui souhaiterait se plaindre d'une violation de ce droit » [notre traduction]³⁴. Contrairement au PIDCP, le protocole facultatif qui se rapporte au PIDESC et qui prévoit un processus de plainte individuelle, voire d'enquête sous l'autorisation de l'État partie visé par la plainte³⁵, n'a toujours pas pris effet. Au lieu de cela, les États parties au PIDESC ont l'obligation d'envoyer des rapports à tous les cinq ans au Comité des droits économiques, sociaux et culturels à Genève. À la lecture des rapports, celui-ci formule ensuite des recommandations. Précisons toutefois que plusieurs autres conventions contraignantes ont abordé le droit au logement de près ou de loin, mais se réfèrent davantage à la protection « générale » des groupes plus vulnérables tels les minorités visibles³⁶, les femmes³⁷ ou encore les Autochtones³⁸.

Également en 1976, dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, les États se sont engagés à réaliser le droit au logement par ce que l'on a appelé la *Déclaration de Vancouver*³⁹. Cette déclaration n'est pas contraignante, mais il n'en demeure pas moins que ses rédacteurs ont affirmé que « disposer d'un logement et de services suffisants est un droit fondamental de l'homme et les gouvernements ont donc le devoir de faire en sorte que tous leurs ressortissants

³² Robert Howse et Makau Mutua, *Protection des droits humains et mondialisation de l'économie : Un défi pour l'OMC*, Montréal, Droits et Démocratie, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2000 à la p. 11.

³³ PIDESC, *supra* note 3, art. 11(1).

³⁴ Anne Marie Devereux, « Australia and the Right to Adequate Housing » (1991) 20 : 2 Federal Law Review 223 à la p. 224.

³⁵ Protocole facultatif se rapportant au PIDESC, *supra* note 19, art. 11-12.

³⁶ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 7 mars 1966, 660 R.T.N.U. 195 (entrée en vigueur : 4 janvier 1969).

³⁷ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981).

³⁸ Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, OIT, 27 juin 1989, 28 I.L.M. 1382 (entrée en vigueur : 5 septembre 1991). Cette convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007 : Doc. off. AG NU, 61^e sess., 108^e séance plén., Doc. NU A/61/PV.108 (2007).

³⁹ Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Vancouver, 1976, A/CONF.70/15, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.IV.7, et rectificatif [communément appelée *Déclaration de Vancouver*].

puissent exercer ce droit, en commençant par aider directement les couches les plus défavorisées [...] » (Section III (8)). Du reste, la doctrine internationale réaffirme que le droit au logement est primordial et que les droits économiques et sociaux, de manière générale, sont un tout indivisible.

Le logement convenable affecte directement les autres droits de l'homme. Sans lui, l'emploi est difficile à assurer et à maintenir, la santé est menacée, l'éducation est entravée, la violence est plus facilement perpétrée, la vie privée est compromise, les relations sociales sont souvent tendues. Le manque de logements abordables place particulièrement les pauvres dans la situation impraticable d'avoir à choisir entre le plus fondamental des besoins humains, le logement ou la nourriture, le logement ou les soins de santé, le logement ou les vêtements, et ainsi de suite [notre traduction]⁴⁰.

II. Le droit au logement dans le *PIDESC*

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité des DESC) est l'organe chargé de surveiller et de superviser l'application du *PIDESC* par les États parties. L'Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant a été rédigée afin de mieux interpréter et baliser l'application de ce droit⁴¹. Ce texte reprend le paragraphe 1 de l'article 11 du *PIDESC* et stipule que les États parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, considérant que ce droit revêt une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, le droit au logement suffisant doit s'appliquer à tous, la notion de « famille » devant être prise dans un sens large. Pour prévenir toute discrimination telle que prohibée par le paragraphe 2 de l'article 2 du *PIDESC*, il est entendu que « les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature »⁴².

Dans son interprétation, le Comité des DESC est d'avis qu'il ne faut pas « entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égale, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien »⁴³. Celui-ci soutient que notre conception du logement doit englober le droit à un lieu où tous peuvent aspirer à vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. De plus, le Comité des DESC souligne que conformément à la *Stratégie mondiale des Nations Unies du logement jusqu'à l'an 2000*⁴⁴, un logement adéquat

⁴⁰ Mayra Gomez et Bret Thiele, « Housing Rights Are Human Rights » (2005) 32 : 3 Human Rights 2 à la p. 2.

⁴¹ Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : *Le droit à un logement suffisant (article 11, paragraphe 1, du PIDESC)*, Doc. off. CES NU, 1991, Doc. NU E/1992/23 [Observation générale n° 4].

⁴² *Ibid.* au para. 6.

⁴³ *Ibid.* au para. 7.

⁴⁴ *La Stratégie mondiale des Nations Unies du logement jusqu'à l'an 2000*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 43/181, le 20 décembre 1988 [*Stratégie mondiale du logement*].

doit fournir suffisamment d'intimité et d'espace, en plus d'une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates, dans un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels. La Stratégie précise qu'un logement disposant de toutes ces caractéristiques doit de plus être accessible à un coût raisonnable.

Afin d'être conforme au droit international, le logement suffisant ou convenable doit satisfaire certains critères, et ce dans n'importe quel contexte. En dépit des facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres, le Comité des DESC soutient que certains aspects inhérents au droit au logement doivent être respectés dans toutes circonstances.

Il s'agit des éléments suivants⁴⁵ :

a) La sécurité légale de l'occupation qui « garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces », peu importe le régime d'occupation (location, copropriété, propriété) ;

b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, permettant un accès aux ressources naturelles et communes telles l'eau potable, l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage et un système d'assainissement ;

c) La capacité de paiement. Les États parties doivent faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts reliés au logement ne soit pas disproportionné aux revenus, et prévoir des allocations de logement en faveur des ménages moins nantis ;

d) L'habitabilité renvoie à la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, considérant que l'Organisation mondiale de la Santé affirme que « le logement est le facteur environnemental le plus fréquemment associé aux conditions génératrices de maladies dans les analyses épidémiologiques [...] » ;

e) La facilité d'accès à un logement suffisant où plusieurs groupes défavorisés devraient bénéficier d'une certaine priorité (personnes âgées, enfants, handicapés physiques, séropositifs, personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, malades mentaux, victimes de catastrophes naturelles, etc.), ce qui implique que tant la législation en matière de logement que son application doivent prendre en considération les besoins spéciaux de ces groupes ;

f) L'emplacement adéquat, c'est-à-dire éloigné des sources de pollution qui menacent la santé des résidents, mais à proximité des services de santé, des établissements scolaires et des possibilités d'emploi, de sorte que les déplacements quotidiens n'alourdissent pas les budgets des ménages pauvres ;

g) Le respect du milieu culturel. « Dans les activités de construction ou de

⁴⁵ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 8. Tous les aspects énumérés de (a) à (g) proviennent de ce paragraphe, avec une description résumée.

modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées [...] »⁴⁶.

Enfin, retenons de l'Observation générale n° 4 que les pays signataires « doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière »⁴⁷. À cet égard, le Comité des DESC ajoute que ni les politiques ni la législation ne devraient être conçues de sorte qu'elles bénéficieraient aux groupes sociaux déjà privilégiés, au détriment des couches plus laborieuses.

Puis, quelques années après l'Observation générale n° 4, le Comité des DESC a produit un autre document où il a cru bon de réaffirmer que le droit de disposer d'un endroit adéquat pour y vivre dans la paix et la dignité, doit s'entendre d'une manière qui comprend le droit de ne pas être expulsé de façon arbitraire ou discriminatoire. L'Observation générale n° 7 sur le logement suffisant est venue apporter des précisions et confirmer l'interdiction des expulsions forcées qu'elle définit comme suit : « l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent »⁴⁸. Selon le raisonnement du Comité des DESC, les expulsions forcées sont incompatibles avec les obligations du *PIDESC* quel que soit le régime d'occupation, car « chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces »⁴⁹. Cette Observation est venue à la suite de nombreux cas examinés par le Comité des DESC, où il a jugé qu'il y a eu manquement aux obligations incombant aux États parties au regard des autres droits de l'homme énoncés dans le *PIDESC*⁵⁰.

III. Les devoirs et obligations des États

Pour s'assurer de la matérialisation concrète du droit au logement, les outils internationaux ont prévu certains engagements indispensables de la part des États parties, afin que ces aspirations ne restent pas lettre morte. Tel qu'indiqué au paragraphe 1 de l'article 2 du *PIDESC* :

Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits

⁴⁶ La phrase précédente est : « L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement ». L'Observation générale n° 4 n'est par contre pas très loquace quant à la dimension « culturelle » du logement et sa définition. *Ibid.* au para. 8(g).

⁴⁷ *Ibid.* au para. 11.

⁴⁸ Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7 : *Le droit à un logement suffisant* (art. 11, para. 1) – *expulsions forcées*, Doc. off. CES NU, 1997, Doc. NU E/1998/22-E/C.12/1997/10, au para. 3 [Observation générale n° 7].

⁴⁹ *Ibid.* au para. 1.

⁵⁰ *Ibid.*

reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

Ce faisant, le droit au logement n'apparaît plus comme le vœu pieux qui figurait dans la *DUDH* par exemple. Il ne s'agit plus d'une politique que les États peuvent choisir d'appliquer ou non. « Sa reconnaissance implique des obligations juridiques pour les États »⁵¹. Bien que le droit au logement ne soit pas particulièrement spécifié dans la législation québécoise, les gouvernements du Québec et du Canada ont tout de même l'obligation légale, en droit international, d'appliquer les préceptes découlant du *PIDESC*, ainsi que ceux relevant du droit international humanitaire classique : reconnaître, respecter, protéger et réaliser.

A. Selon le *PIDESC*

Il y a trois expressions contenues dans le paragraphe 1 à l'article 2 du *PIDESC* qui font ressortir les obligations des États parties : « S'engage à agir... par tous les moyens appropriés » ; « Au maximum de ses ressources disponibles » ; et « Assurer progressivement ».

1. « S'ENGAGE À AGIR... PAR TOUS LES MOYENS APPROPRIÉS »

L'Observation générale n° 4 précise qu'en dépit du niveau de développement des pays, certaines mesures doivent être prises immédiatement⁵². « Dès qu'ils ont ratifié le Pacte [*PIDESC*], les États sont tenus d'agir »⁵³. L'une des premières actions à prendre consiste alors à procéder à un examen des textes législatifs en vigueur, dans l'objectif « de les rendre totalement compatibles avec les obligations internationales »⁵⁴. Outre l'aspect juridique, l'expression « par tous les moyens appropriés », prise au sens large, ajoute l'obligation de prendre des mesures d'ordre administratif, judiciaire, économique, social et éducatif. Qui plus est, les États parties sont tenus « d'élaborer des politiques et de fixer des priorités qui soient conformes au Pacte [...] ainsi que d'évaluer les progrès réalisés et de prévoir des mesures correctives efficaces, d'ordre juridique ou autre, en cas de violation »⁵⁵.

⁵¹ Christophe Golay et Melik Özden, *Le droit au logement. Un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et reconnu par des traités régionaux et de nombreuses constitutions nationales*, Genève, Éditions du Centre Europe - Tiers Monde (CETIM), 2007 à la p. 19 [Golay et Özden].

⁵² Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 10.

⁵³ Voir Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), Fiche d'information n° 21 : *Le droit à un logement convenable*, en ligne : <<http://www.unrol.org/files/FactSheet21fr.pdf>> [Fiche d'information n° 21]. Les fiches d'information sont publiées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) à Genève. Elles donnent des renseignements sur une gamme étendue de sujets relatifs aux droits de l'homme. La fiche, qui permet de consulter un thème spécifique, aide le lecteur à comprendre les droits de l'homme et les sujets connexes, ainsi que les mécanismes internationaux qui ont été mis en place pour les promouvoir et les protéger. Les fiches d'information sont accessibles sur le site Web du HCDH, en ligne : <<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>>.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

Pour assurer une application plus intensive et homogène, les États parties sont également tenus d'adopter une stratégie nationale du logement, « stratégie qui doit définir les objectifs d'amélioration de la situation de ce secteur, déterminer les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et la manière la plus rentable de les utiliser et fixer les responsabilités et les calendriers en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures qui s'imposent »⁵⁶. Ajoutons également que ces stratégies doivent « être le fruit d'un processus de consultation et de participation large et authentique associant tous les acteurs sociaux, notamment les sans-abri et les mal-logés et leurs représentants et organisations »⁵⁷.

2. « AU MAXIMUM DE SES RESSOURCES DISPONIBLES »

L'expression « au maximum de ses ressources disponibles » suppose une utilisation et une affectation équitables et efficaces des ressources dont l'État dispose⁵⁸. L'Observation générale n° 4 stipule que l'État doit prendre les mesures suffisantes pour assurer le droit au logement convenable dans les plus brefs délais possibles et que si les ressources financières du pays en question ne suffisent pas pour appliquer les stratégies choisies par l'État partie, « il convient de formuler dès que possible une demande de coopération internationale, conformément au paragraphe 1 de l'article 11 et aux articles 22 et 23 du Pacte [*PIDESC*] et d'informer le Comité [des DESC] en conséquence »⁵⁹.

3. « ASSURER PROGRESSIVEMENT »

D'un autre côté, la logique ou le « bon sens » voudrait qu'on ne puisse pas demander aux États, particulièrement les moins riches, d'assurer à toute leur population le droit au logement, alors que certains d'entre eux affichent un retard économique évident. Les textes juridiques internationaux ont ainsi prévu cette éventualité et proposé que les États progressent « avec toute la diligence et l'efficacité possibles vers l'objectif du plein exercice de chacun des droits énoncés dans le Pacte »⁶⁰. En d'autres termes, le *PIDESC* a été conçu afin que les États ne puissent pas « reporter indéfiniment l'action à entreprendre pour atteindre cet objectif »⁶¹. En dépit de certains aspects qui ne sont pas positionnés au niveau temporel, d'autres comme l'adoption « d'une législation relative aux clauses de non-discrimination du Pacte [*PIDESC*] et le contrôle de l'état de réalisation des droits en question doivent intervenir immédiatement après la ratification »⁶².

Notons que l'obligation « d'assurer progressivement » doit être comprise

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 10.

⁶⁰ Fiche d'information n° 21, *supra* note 53.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

d'une manière très proche du paragraphe 1 de l'article 11 du *PIDESC* où il est fait mention d'une « amélioration constante [des] conditions d'existence »⁶³. Conséquemment, toute mesure constituant un recul du droit au logement, en l'occurrence, doit être méticuleusement analysée avant d'être appliquée. Il faut redoubler de précaution et garder en tête que cette mesure ne doit « pouvoir se justifier que par rapport à l'ensemble des droits prévus dans le Pacte [*PIDESC*] et à l'utilisation maximale des ressources disponibles »⁶⁴. Dès lors, l'existence de cette obligation doit être comprise comme indépendante de tout accroissement éventuel des ressources, mais plutôt en fonction d'un usage judicieux et réfléchi des ressources disponibles.

B. Selon le droit international

L'Observation générale n° 3 du Comité des DESC précise que l'article 2 du *PIDESC* expose la nature des obligations juridiques générales assumées par les États parties. « Ces obligations comprennent à la fois ce qu'on peut appeler [...] des obligations de comportement et des obligations de résultat »⁶⁵. Ainsi, le droit à un logement convenable doit être analysé en vertu des quatre niveaux d'obligations développés par le droit international : reconnaître, respecter, protéger et réaliser.

1. RECONNAÎTRE

D'abord, l'obligation de reconnaître le droit au logement convenable consiste à le considérer comme partie intégrante des droits humains fondamentaux, ainsi qu'à éviter de prendre des mesures qui viendraient intentionnellement porter atteinte au statut légal de ce droit⁶⁶. Encore faut-il que l'État ait incorporé le droit au logement dans son droit national. « Sans cette consécration, il est impossible – selon le système juridique de l'État concerné – de protéger de manière *crédible* le droit au logement de sa population »⁶⁷. Golay et Özden ajouteront toutefois que bien qu'il soit préférable que le droit au logement soit inscrit dans la Constitution pour l'invoquer devant les tribunaux nationaux, plusieurs États auront recours à différents moyens pour le reconnaître au niveau national. Outre l'obligation d'articuler une stratégie nationale de réalisation progressive, ce droit comprend l'effort honnête des États à déterminer jusqu'à quel point ce droit fait défaut, avec un souci de ne pas privilégier des groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des plus démunis⁶⁸.

⁶³ *PIDESC*, *supra* note 3, art. 11(1).

⁶⁴ Fiche d'information no 21, *supra* note 53.

⁶⁵ Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 : *La nature des obligations des États parties* (art. 2, para. 1), Doc off. CES NU, 1990, Doc. NU E/1991/23.

⁶⁶ Fiche d'information n° 21, *supra* note 53.

⁶⁷ Golay et Özden, *supra* note 51 à la p. 19. Le mot en italique est des auteurs.

⁶⁸ Fiche d'information n° 21, *supra* note 53.

2. RESPECTER

Ensuite, l'obligation de respecter le droit à un logement convenable implique que les gouvernements doivent « s'abstenir de procéder à des expulsions forcées ou arbitraires - individuelles ou collectives - ou de quelque autre manière favoriser cette pratique »⁶⁹. Il s'agit d'une obligation négative qui interdit également à l'État de restreindre le droit d'association des locataires ou des communautés rurales possédant des logements en commun. Enfin, l'État partie s'engage à respecter le droit de ses citoyens à construire « leurs logements et à organiser leur cadre de vie de la manière qui convient le mieux à leur culture, leurs aptitudes, leurs besoins et leurs souhaits »⁷⁰.

3. PROTÉGER

L'obligation de protéger efficacement le droit au logement requiert que les gouvernements prennent les mesures préventives contre toute violation de ce droit par un « tiers », comme un propriétaire ou un promoteur immobilier⁷¹. Pour s'assurer d'une telle protection, l'État en question doit mettre sur pied des « mécanismes d'exécution judiciaires, quasi judiciaires, administratifs et politiques permettant à toute victime d'une violation du droit à un logement convenable d'obtenir réparation »⁷².

Parallèlement, les États doivent prendre des mesures adéquates afin que les diverses dépenses de logement des individus ou des ménages de façon plus générale, ne soient pas disproportionnées par rapport aux niveaux de revenu. Pour ce faire, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme recommande un système de subventions au logement pour les couches moins favorisées de la société, ainsi que pour venir en aide aux locataires en proie à des augmentations de loyer brusques et déraisonnables. Le rôle de l'État quant à la protection contre toute forme de discrimination – reliée au sexe, la nationalité, la race, l'origine, etc. – dans l'accès au logement fait également partie de l'obligation de protéger le droit au logement⁷³.

4. RÉALISER

Pour ce qui est de l'obligation de réaliser le droit à un logement convenable, elle est à la fois positive et interventionniste, contrairement aux devoirs de reconnaître, respecter et protéger. Le Comité des DESC soutient que des stratégies gouvernementales claires devraient être adoptées, appuyées par l'octroi des ressources nécessaires provenant des fonds publics⁷⁴. Celui-ci soutient qu'il est primordial d'assurer à tous la possibilité de vivre dans la paix et la dignité. Conséquemment,

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ Golay et Özden, *supra* note 51 à la p. 23.

⁷⁴ Fiche d'information n° 21, *supra* note 53.

l'État est par exemple tenu de « construire des logements à bas prix en quantité suffisante et garantir que les plus pauvres y auront accès à travers des systèmes de subventions »⁷⁵. De surcroît, le plan d'action mis en place par l'État doit garantir un logement qui sera « adéquat, disponible et accessible à chacun, y compris dans les zones rurales et les zones urbaines les plus vulnérables »⁷⁶.

IV. Le logement dans le droit interne

Même si nous approfondirons cette question à la section VII, mentionnons brièvement que les chartes canadienne⁷⁷ et québécoise⁷⁸ ne présentent pas le droit au logement convenable comme une obligation positive. Et ce, malgré le fait que les deux garantissent le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, et que la seconde affirme explicitement que « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent »⁷⁹. Au Québec, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* cherche notamment à « favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable »⁸⁰. Toutefois, même si ces textes ne recèlent pas d'obligation de résultat en matière de logement, les dispositions se rapportant au louage résidentiel comprises dans le *Code civil du Québec*⁸¹ viennent définir les droits et les devoirs des locataires comme des locataires. Nous en ferons un survol dans ce chapitre pour avoir une vue d'ensemble des lois qui ont une force obligatoire en matière de logement au Québec.

A. Obligations du locateur

En matière de logement, Deslauriers souligne que l'engagement du locateur repose sur les mêmes principes, dans l'ensemble, que ceux reconnus pour les baux ordinaires : « procéder à la délivrance, procurer la jouissance paisible, garantir que le bien peut servir aux fins pour lesquelles il a été loué et l'entretenir à cette fin pendant toute la durée du bail »⁸². Dans le cas du bail de logement, il soutient que ces quatre principes se traduisent notamment par la notion d'« habitabilité », qui elle renvoie à

⁷⁵ Golay et Özden, *supra* note 51 à la p. 24.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Charte canadienne*, *supra* note 1.

⁷⁸ *Charte québécoise*, *supra* note 8. Concrètement, la *Charte québécoise* protège tout le « domaine du droit privé, qui n'est pas couvert par la *Charte canadienne des droits et libertés* ». La *Charte québécoise* a une portée très large qui « s'applique donc aux contrats (travail, bail, vente, consommation, services, etc.), à la responsabilité civile [...], à tout lieu ouvert au public et, de façon générale, au comportement des individus ». Alexandre Morin, *Le droit à l'égalité au Canada*, Montréal, LexisNexis, 2008 à la p. 138 [Morin].

⁷⁹ *Charte québécoise*, *supra* note 8, art. 45.

⁸⁰ L.R.Q., c. L-7, art. 9(5) [*Loi visant à lutter contre la pauvreté*].

⁸¹ *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64 [*Code civil* ou C.c.Q.].

⁸² Jacques Deslauriers, *Vente, louage, contrat d'entreprise ou de service*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2005 à la p. 471 [Deslauriers].

une obligation de résultat⁸³. Pour présenter cette notion, nous définirons trois critères : le bon état de réparation, le bon état d'habitabilité et enfin le logement propre à l'habitation. Comme nous le verrons à l'instant, ces critères se rapprochent de ceux présentés au paragraphe 8 de l'Observation générale n° 4.

D'abord, le locateur a l'obligation d'offrir un logement « en bon état de réparation » de toute espèce⁸⁴. Cependant, il est possible pour les parties d'en convenir autrement⁸⁵ tant que le logement n'est pas impropre à l'habitation, par exemple pour des défauts mineurs telles des planchers défraîchis, une fenêtre à remplacer sur le court ou moyen terme, etc.⁸⁶. L'article 1864 C.c.Q. stipule par contre que le locateur est tenu d'effectuer les réparations majeures ou les travaux complexes tels la rénovation de la salle de bain et de la cuisine par exemple. Il peut aussi s'agir de réparations urgentes liées à l'imperméabilité ou à la sécurité de l'immeuble : plomberie, électricité, renforcement des structures, etc.⁸⁷

Ensuite, la loi met de l'avant un second critère qui relève de la qualité de l'habitation, de son état physique. Le locateur doit fournir un logement « en bon état d'habitabilité »⁸⁸ et de propreté⁸⁹, des obligations de résultat et d'ordre public, non de moyen⁹⁰. Si bien que le locateur est défendu de se soustraire à cette obligation qu'en « prouvant la force majeure ou une faute commise par le locataire lui-même ou une tierce personne »⁹¹. Par exemple, l'obligation d'éliminer la vermine ou la présence d'autres insectes découle des articles 1854 et 1910 C.c.Q. et doit être accomplie entièrement.

Enfin, si l'article 1910 C.c.Q. ne trace pas précisément les contours du critère de « bon état d'habitabilité », l'article 1913 décrit le logement propre à l'habitation en définissant celui qui y est « impropre ». « Est impropre à l'habitation le logement dont l'état constitue une menace sérieuse pour la santé ou la sécurité des occupants ou du public, ou celui qui a été déclaré tel par le tribunal ou par l'autorité compétente »⁹². Par conséquent, si la loi ou les règlements municipaux⁹³, relativement à la sécurité ou

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Art. 1854 C.c.Q.

⁸⁵ Art. 1893 C.c.Q.

⁸⁶ *Ibid.* à la p. 472. Certaines réparations peuvent être à la charge du locataire en contrepartie d'un loyer réduit ou d'une rémunération, si une entente préalable a été conclue entre les parties, à la condition que le logement ne soit pas impropre à l'habitation. *Sociedad financiera de Bienes Raices, S.A. c. St-Pierre*, J.E. 2004-584, REJB 2004-54327 (C.Q.).

⁸⁷ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 478.

⁸⁸ Art. 1910 C.c.Q.

⁸⁹ Art. 1911 C.c.Q.

⁹⁰ Deslauriers, *supra* note 82 aux pp. 472-73 ; *Germain c. Habitations Louisbourg ltée*, J.L. 91-68 (R.L.) ; *Chavez c. Immeubles Yamiro inc.*, [1994] J.L. 248 (R.L.) ; *Jahan c. Nordic Development Corp. inc.*, J.L. 89-75 (R.L.).

⁹¹ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 473 ; *Dufort c. Chartier*, J.L. 84-68 (R.L.).

⁹² Art. 1913 C.c.Q.

⁹³ Voir par exemple Ville de Montréal, Règlement n° 03-096, *Règlement sur la salubrité et l'entretien des logements* (16 juin 2003) [Montréal, *Règlement*] ; Ville de Gatineau, Règlement n° 508-2007, *Règlement relatif à la salubrité et l'entretien des habitations, des logements et des chambres* (19 juin 2007) [Gatineau, *Règlement*] ; Ville de Rimouski, Règlement no 368-2007, *Règlement sur la salubrité et l'entretien des bâtiments résidentiels* (17 décembre 2007).

à la salubrité d'un logement, forcent le locateur à effectuer des réparations dans le but de corriger la situation, les locataires sont en droit de les exiger, au même titre que si le locateur s'y était engagé par écrit dans le bail⁹⁴. Notons que le respect du *Code national du bâtiment*⁹⁵ ou même la *Loi sur le bâtiment*⁹⁶ font également partie de la conformité exigée en ce qui a trait aux normes de sécurité édictées par les lois et règlements⁹⁷.

De telle sorte qu'un locataire a la possibilité de renier son engagement à louer un logement qui lui est délivré s'il est impropre à l'habitation. Le bail est alors résilié de plein droit⁹⁸. Plusieurs éléments affectant la santé et la sécurité des locataires peuvent rendre un logement impropre à l'habitation, mais ce caractère doit s'analyser de façon objective. La jurisprudence fait état de plusieurs cas : logement sans eau potable⁹⁹, pièces et planchers gravement dégradés en plus de tuyaux qui fuient¹⁰⁰, fenêtres qui donnent sur une rue passante que l'on peut ouvrir facilement au point de constituer une menace pour la sécurité des occupants¹⁰¹, forte présence de moisissure¹⁰², etc. Deslauriers précise que « le fardeau de prouver qu'un logement est impropre à l'habitation incombe au locataire qui a quitté les lieux »¹⁰³, bien qu'il soit autorisé à le faire si le constat est fondé et qu'il en avise le locateur au moins dans les dix jours qui suivent son départ¹⁰⁴. Dans le cas contraire, une telle action peut être considérée comme un déguerpissement, entraînant une demande en indemnité de relocation et dommages par le locateur le cas échéant¹⁰⁵.

1. SANCTIONS DES OBLIGATIONS DU LOCATEUR

Le locataire dispose de plusieurs recours pour forcer le locateur à respecter ses obligations. Dans les plus importants, il peut notamment demander au tribunal l'exécution en nature¹⁰⁶, une ordonnance dans la situation où l'inexécution risque de rendre le logement impropre à l'habitation¹⁰⁷, la rétention sur le loyer pour effectuer

⁹⁴ Art. 1912 C.c.Q.

⁹⁵ Canada, Conseil national de recherches, *Code national du bâtiment*, Institut de recherche en construction du Conseil national de recherches, 2010.

⁹⁶ L.R.Q., c. B-1.1.

⁹⁷ *Lapointe c. Masson* (2001), AZ-50187846 (Azimut) (Qc C.S.) ; *Royale du Canada (La), compagnie d'assurances c. Immeubles Turret inc.*, [1994] J.L. 69, J.E. 94-181 (C.Q.).

⁹⁸ Art. 1914 C.c.Q. ; *Place fleur de Lys c. Tag's Kiosque inc.*, 1995 CanLII 5555 (Qc C.A.).

⁹⁹ *Lépine c. 3021904 Canada inc.*, [1995] J.L. 58 (R.L.).

¹⁰⁰ *Villeneuve c. Tho*, J.E. 96-968 (C.Q.).

¹⁰¹ *Blanchard c. Wolfe Estate*, [1995] J.L. 297, J.E. 95-1368 (C.Q.).

¹⁰² *Alain c. 2809630 Canada inc.*, [2003] R.D.I. 102, 2002 CanLII 23854 (Qc C.S.) [*Alain*] ; *Lefebvre c. Oueslati*, [1997] J.L. 258 (R.L.).

¹⁰³ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 476 ; *Alain*, *supra* note 102.

¹⁰⁴ Art. 1915 C.c.Q.

¹⁰⁵ Régie du logement, Foire aux questions, « Le bail », en ligne : RDL < <http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/outils/faq.asp?sujet=1> >

¹⁰⁶ Art. 1863, 1907 C.c.Q.

¹⁰⁷ Art. 1917, 1918 C.c.Q. ; *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1, art. 43, 55 [*Loi sur la Régie* ou L.R.I.]. D'ailleurs, cette dernière prévoit que si le locateur refuse de se conformer à une ordonnance, il commet un outrage au tribunal, en plus d'avoir à payer une amende d'au moins 5 000 \$ et d'au plus 25 000 \$ (art. 122 L.R.I.).

lui-même les travaux¹⁰⁸, la diminution de loyer lorsque le préjudice subi n'est pas alarmant pour la santé ou la sécurité des occupants¹⁰⁹, etc. En plus de l'abandon des lieux comme nous l'avons vu plus haut et de la résiliation pure et simple du bail dans des cas de préjudices sérieux¹¹⁰, le locataire pourrait demander au tribunal des dommages-intérêts : compensatoires¹¹¹ et moraux¹¹² pour remédier aux inconvénients subis, puis exemplaires ou punitifs¹¹³ dans le cas de complète négligence ou mauvaise foi.

B. Obligations du locataire

Puisque le bail est défini comme un contrat résultant de la volonté d'au moins deux parties lesquelles ont des droits et des obligations, le locataire n'est pas en reste. Nous présenterons ici ses deux principales obligations qui sont de payer le loyer convenu et d'user du bien avec prudence et diligence, pendant toute la durée du bail¹¹⁴.

Pour ce qui est de la première obligation, disons brièvement que le loyer « est payable en versements égaux, [...] le premier jour de chaque terme, à moins qu'il n'en soit convenu autrement »¹¹⁵. En outre, le locateur ne peut exiger que chaque versement excède un mois de loyer et ne peut exiger d'avance que le paiement du premier terme de loyer¹¹⁶. Il ne peut pas non plus exiger une somme d'argent autre que le loyer, sous forme de dépôt ou autre, ni exiger la remise de chèques postdatés¹¹⁷.

En ce qui a trait à la seconde obligation, le locataire doit user du bien avec prudence et diligence ou en d'autres termes, maintenir le logement en bon état de propreté¹¹⁸. S'il ne respecte pas cette clause au point de causer un préjudice, le locateur a la possibilité de « le mettre en demeure de quitter immédiatement les lieux et intenter les procédures en résiliation en cas de refus »¹¹⁹. Le premier alinéa de l'article 1912 C.c.Q. affirme que le locataire, tout comme le locateur, doit respecter les obligations imposées par la loi relativement à la sécurité ou à la salubrité d'un logement. Par exemple, « le nombre d'occupants d'un logement doit être tel qu'il permet à chacun de vivre dans des conditions normales de confort et de salubrité »¹²⁰. Par ailleurs, le locataire est tenu responsable de son espace le temps qu'il y réside. Ainsi donc, il se doit de réparer « le préjudice subi par le locateur en raison des pertes survenues au bien loué, à moins qu'il ne prouve que ces pertes ne sont pas dues à sa

¹⁰⁸ Art. 1907, 1867, 1869 C.c.Q.

¹⁰⁹ Art. 1863, 1893, 1907 C.c.Q.

¹¹⁰ Art. 1863 C.c.Q.

¹¹¹ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 494.

¹¹² Art. 1457 C.c.Q.

¹¹³ L'article 49 de la *Charte québécoise* parle de dommages exemplaires alors que l'article 1621 C.c.Q. fait état de dommages-intérêts punitifs.

¹¹⁴ Art. 1855 C.c.Q. ; *Pineiro c. Brosseau*, [1997] J.L. 79 (R.L.).

¹¹⁵ Art. 1903 C.c.Q. ; *Delbuguet c. Cour du Québec*, [2004] J.L. 281 (C.S.) [*Delbuguet*].

¹¹⁶ Art. 1904 C.c.Q.

¹¹⁷ *Ibid.* ; *Gao c. Chen*, 2010 QCRDL 18892.

¹¹⁸ Art. 1911 C.c.Q. ; *Jacques c. St-Cyr*, 2008 CanLII 1425 (Qc C.Q.).

¹¹⁹ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 501.

¹²⁰ Art. 1920 C.c.Q.

faute ou à celle des personnes à qui il permet l'usage du bien ou l'accès à celui-ci »¹²¹. Enfin, le locataire est tenu de ne pas entraver la jouissance des autres locataires, c'est-à-dire de respecter les règles élémentaires de bon voisinage¹²².

1. SANCTIONS DES OBLIGATIONS DU LOCATAIRE

Si le locataire ne respecte pas ses obligations, le locateur peut user de trois recours : l'exécution en nature, les dommages-intérêts et la résiliation du bail¹²³. Cependant, nous ne présenterons brièvement que le troisième recours, qui recèle quelques particularités.

L'article 1971 C.c.Q. prévoit que « le locateur peut obtenir la résiliation du bail si le locataire est en retard de plus de trois semaines pour le paiement du loyer ou, encore, s'il en subit un préjudice sérieux, lorsque le locataire en retarde fréquemment le paiement »¹²⁴. Plus précisément, l'article 1973 C.c.Q. indique que dans le cas d'un retard de plus de trois semaines, le tribunal n'a pas de droit de regard quant à la résiliation du bail et doit l'exécuter¹²⁵. Toutefois, si le locataire décide de procéder au paiement avant le jugement, il a l'obligation de déboursier le montant dû et les frais, en plus des intérêts¹²⁶.

En ce qui a trait aux préjudices sérieux subis par le locateur à l'article 1971 évoqué plus haut, le locateur doit prouver quatre éléments s'il souhaite obtenir la résiliation du bail : l'échéance du loyer, le non-respect de cette échéance, les retards fréquents du locataire ainsi que le préjudice sérieux causé par la répétition de ces retards¹²⁷. Comme le note Deslauriers, « ce préjudice pourra résider dans les difficultés encourues par le propriétaire à honorer ses propres obligations envers ses créanciers hypothécaires ou ses autres fournisseurs »¹²⁸. Selon l'article 1973 C.c.Q., dans le cas d'une demande de résiliation au motif de retards fréquents de paiement, la Régie du logement peut rendre une ordonnance sommant le locataire de payer son loyer ponctuellement à l'avenir¹²⁹. « Tout nouveau retard obligera par la suite la Régie à résilier le bail »¹³⁰. Le locateur d'un immeuble peut même obtenir une ordonnance

¹²¹ Art. 1862 C.c.Q. ; *Mauricienne société mutuelle d'assurance générale c. 9020-3886 Québec Inc.*, 2004 CanLII 48769 (Qc C.A.).

¹²² Art. 1860 C.c.Q. ; *Lussier c. Coopérative d'habitation St-Laurent-de-Tracy*, J.E. 95-1461 (C.Q.) ; *Girard c. Office municipal d'habitation de Montréal*, J.E. 95-1324 (C.Q.) ; *Kassoum c. Coallier*, J.E. 96-1886 (C.Q.).

¹²³ Art. 1863 C.c.Q.

¹²⁴ *Dubé c. Dutemple* (6 juillet 2007), Montréal 500-02-148643-070 (C.Q.) ; *Surowanec c. Asselin*, J.E. 2004-1028 (C.Q.).

¹²⁵ *Diakite c. Philip*, REJB 2003-46077 (C.Q.).

¹²⁶ Art. 1883 C.c.Q. ; *Singer c. Ngamé*, [2004] J.L. 256 (C.Q.).

¹²⁷ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 508.

¹²⁸ *Ibid.* ; *Place Elgin Reg'd c. Jurajuria*, [1981] D.R.L. 197 ; *Coopérative d'habitation La Chaumière c. Simard*, [1981] D.R.L. 199 ; *Rouleau c. Rizzo*, J.L. 84-22 (C.P.) ; *Kelly c. Legresley*, [1996] R.L. 228 (C.Q.) ; *Lapointe c. Cyr*, [1996] R.L. 322 (C.Q.).

¹²⁹ *Carrier c. Coop La voie lactée*, 2007 QCCQ 1340. Pour une explication plus détaillée du rôle de la Régie du logement, voir *infra* note 218.

¹³⁰ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 508 ; *Kowal c. Hiscock*, J.E. 2001-1302 (C.Q.) ; *Garone c. Desforges*, [2004] J.L. 369 (R.L.). Notons que cette ordonnance n'a pas une durée indéterminée. Celle-

d'expulsion du locataire de la part de la Régie du logement, si dans le cas d'une résiliation de bail, le locataire maintient obstinément les lieux¹³¹. Ainsi, en cas de défaut de paiement, que ce soit pour un retard de plus de trois semaines ou en cas de retards fréquents, « le tribunal peut résilier le bail et ordonner l'expulsion des occupants même en hiver »¹³².

Par ailleurs, d'autres motifs que le défaut de paiement peuvent mener à une résiliation : problèmes de comportement, dérogations aux autres clauses du bail, etc. Par exemple, le locateur pourrait exiger que le locataire n'abrite pas d'animal domestique si le bail l'en interdit¹³³, ou que celui-ci diminue l'émission de bruit à un niveau acceptable¹³⁴. Dans ce dernier cas, si la situation engendre un préjudice sérieux, « le tribunal pourra imposer une “période de probation” pendant laquelle le locataire devra se comporter de façon satisfaisante à défaut de quoi, le bail sera immédiatement résilié »¹³⁵.

Alors en somme, s'il s'agit d'un retard de paiement de loyer de plus de trois semaines, la Régie n'a d'autres choix que de résilier le bail. S'il s'agit d'autres motifs, celle-ci a la latitude de prononcer une ordonnance et accorder au locataire un délai pour l'exécuter.

V. État de la situation : le logement locatif d'initiative privée

Avant de traiter du rôle du logement social et des programmes de soutien, il est important de bien appréhender la situation difficile rencontrée par beaucoup de citoyens moins favorisés, chômeurs ou travailleurs précaires, sur le marché du logement locatif d'initiative privée au Québec. Pour ce faire, nous nous référerons entre autres à l'évaluation qu'en font différents observateurs, en plus d'y apporter notre analyse. Il sera aussi nécessaire de développer davantage les dispositions légales du droit québécois afin de dresser un bilan plus juste, de *jure* comme de *facto*, pour pouvoir ainsi mieux juger de la conformité avec le *PIDESC*.

A. Taux d'inoccupation

Les acteurs institutionnels du milieu de l'habitation s'accordent pour dire que le taux d'inoccupation d'équilibre généralement admis est de 3 % pour le marché locatif¹³⁶. Cependant, du point de vue des locataires et surtout de ceux à faible revenu,

ci échoit à la fin du bail et n'est pas reconduite avec lui. *James c. Benzion*, J.E. 2004-1601 (C.Q.).

¹³¹ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 508 ; art. 1889 C.c.Q. ; *Code de procédure civile*, L.R.Q. c. C-25, art. 565.

¹³² Régie du logement, Publications, Les fiches conseils, Le paiement du loyer, en ligne : RDL <<http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/publications/paiement.asp>>.

¹³³ *Coulombe c. Office municipal de Pointe-Claire*, J.E. 95-1257 (C.Q.), conf. *Office municipal de Pointe-Claire c. Coulombe*, [1994] J.L. 79 (R.L.) ; *Office municipal d'habitation de Sept-Îles c. Hounsell*, J.E. 95-2184 (C.Q.).

¹³⁴ *Quesnel c. Lepage*, [1980] D.R.L. 42 ; *Office municipal d'habitation de Montréal c. Jean-Baptiste*, [2001] R.J.Q. 251 (C.Q.) ; *Carson c. 5500 MacDonald inc.*, J.E. 2004-291 (C.Q.).

¹³⁵ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 509.

il est souhaitable qu'il soit supérieur¹³⁷. Or, avec ce seuil en tête, nous ne pouvons que nous étonner des dernières statistiques publiées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement¹³⁸ (SCHL) dans le *Rapport sur le marché locatif* du Québec au printemps 2010. La région de Québec Capitale-nationale est définitivement la pire où le taux de logements inoccupés qui stagnait à 0,6 % depuis quelque temps est tombé à 0,4 %. En Outaouais, la situation s'est améliorée où le taux est passé de 2 % en 2009 à 2,8 % en avril 2010. À Montréal, nous constatons une augmentation minime de 2,7 % à 2,8 % pour ces deux années¹³⁹. En fait, si l'on prend en compte seulement les zones urbaines de plus de 100 000 habitants au Québec, la moyenne est de 2,5 % en avril 2010, ce qui demeure tout de même inférieur au seuil d'équilibre¹⁴⁰. Cela dit, c'est surtout dans le cas des logements familiaux que le bât blesse. En ce qui concerne les grandes agglomérations, le taux moyen n'est que de 1,9 % pour les logements de trois chambres à coucher et plus, comparativement à 2,1 % l'an dernier¹⁴¹. Qui plus est, la région de l'Abitibi est particulièrement touchée où Rouyn-Noranda et Val-d'Or présentent un taux d'inoccupation de 0 % pour ce type de logement¹⁴².

B. Maintien dans les lieux et contrôle des loyers

L'article 1936 C.c.Q. énonce que « tout locataire a un droit personnel au maintien dans les lieux; il ne peut être évincé du logement loué que dans les cas prévus par la loi »¹⁴³. Ce droit s'étend également à l'époux ou au conjoint de fait, à un parent ou un allié qui cohabitait avec le signataire du bail¹⁴⁴. S'il continue d'occuper le logement et avise le locateur dans les délais prescrits, il peut prolonger le bail, tant qu'il accepte de respecter les obligations qui découlent de ce dernier. « C'est par un régime de reconduction des baux et par un contrôle de la hausse des loyers que le législateur assure effectivement le droit au maintien dans les lieux loués »¹⁴⁵. Ainsi, le bail est reconduit de plein droit lorsqu'il prend fin, mais le locateur peut modifier les conditions de celui-ci, notamment le loyer, s'il en avise le locataire qui s'est prévalu de son droit au maintien dans les lieux¹⁴⁶. Si le locataire accepte l'avis de renouvellement du bail et les modifications qu'il contient le cas échéant, le bail se

¹³⁶ Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Québec, Gouvernement du Québec, 2010 à la p. 42 [SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*].

¹³⁷ Plus le taux d'inoccupation est élevé, plus il y a de logements vacants sur le marché. Nous pouvons dès lors présumer que les prix en seront affectés dans une « certaine » mesure, considérant que si la rareté fait grimper ceux-ci, l'inverse est aussi vrai.

¹³⁸ Pour une description plus détaillée des fonctions de la SCHL, voir la sous-section VI A.

¹³⁹ Saguenay a un taux de 1,8 %, Trois-Rivières 2,5% et Sherbrooke s'en sort plutôt bien avec un taux de 3,7 %. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché locatif: Faits saillants - Québec*, printemps 2010 à la p. 7 [SCHL, Québec, printemps 2010].

¹⁴⁰ À titre de comparaison, cette moyenne pour les grands centres urbains québécois était de 2,3% à pareille date en 2009. Nous pouvons donc conclure à une faible amélioration. *Ibid.* à la p. 7.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.* à la p. 10.

¹⁴³ *Coopérative d'habitation St-Urbain c. Callejas*, 2007 QCCQ 14985.

¹⁴⁴ Art. 1938 C.c.Q. ; 3377181 *Canada Inc. c. Sommereyns*, 2001 CanLII 19758 (Qc C.A.).

¹⁴⁵ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 516.

¹⁴⁶ Art. 1941 et s. C.c.Q.

prolonge automatiquement. S'il refuse, le locateur peut s'adresser à la Régie du logement « dans le mois de la réception de l'avis de refus, pour faire fixer le loyer ou, suivant le cas, faire statuer sur toute autre modification du bail; s'il omet de le faire, le bail est reconduit de plein droit aux conditions antérieures »¹⁴⁷. Cela dit, le locataire peut également contester le caractère excessif ou insuffisant du réajustement proposé auprès du tribunal pour faire fixer le loyer¹⁴⁸.

C'est la Régie du logement qui fixe le loyer en cas de mésentente entre les parties, selon les normes établies par le *Règlement sur les critères de fixation de loyer*¹⁴⁹. Lorsqu'ils déterminent le « juste » montant, les régisseurs usent de calculs qui tiennent compte des dépenses d'exploitation encourues par le locateur pour préserver l'immeuble (taxes foncières, assurance-incendie et assurance-responsabilité, énergie, entretien, services, gestion, etc.) et des réparations majeures effectuées si tel est le cas, en référence à la dernière année civile ou l'avant-dernière¹⁵⁰. À cela, ajoutons que « certains frais sont augmentés en fonction des indices des prix à la consommation publiés par Statistique Canada »¹⁵¹.

Ainsi, il est vraisemblable que le coût des loyers augmente avec le temps. Par contre, la hausse constatée semble se faire au détriment des locataires. La pénurie de logements que connaît le Québec depuis le tournant de l'an 2000 laisse croire à une augmentation ininterrompue des loyers jusqu'à ce jour. En effet, si nous nous attardons à la métropole montréalaise, l'agglomération qui contient deux tiers de tous les logements recensés au Québec¹⁵², la moyenne des loyers, toutes dimensions confondues, était de 665 \$ au printemps 2010¹⁵³. En revanche, elle était de 637 \$ l'année précédente à pareille date. Cela représente une augmentation de 28 \$ équivalant à 4,4 %¹⁵⁴. Toujours selon la SCHL, les hausses de loyer pour l'ensemble des centres urbains québécois de 10 000 habitants et plus est d'en moyenne 3,9 %, alors que celle-ci est de 3,8 % pour les zones urbaines de plus de 100 000 habitants¹⁵⁵.

Dans son communiqué du 26 janvier 2009, la Régie du logement diffusait les

¹⁴⁷ Art. 1947 C.c.Q. ; *Lapointe c. Coopérative d'habitation du quartier Naud*, J.E. 91-682, J.L. 91-20 (C.Q.) ; *Hoac c. 9050-4267 Québec inc.*, J.E. 2004-638 (C.Q.).

¹⁴⁸ Art. 1949 C.c.Q.

¹⁴⁹ *Règlement sur les critères de fixation de loyer*, D. 738-85, 1985 G.O.Q. II, 2305 [*Règlement sur les critères de fixation de loyer*].

¹⁵⁰ *Ibid.*, art. 3, 3.1.

¹⁵¹ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 525. Dans le cas d'un nouveau locataire, le *Code civil* (art. 1896, 1950 C.c.Q.) somme le locateur d'indiquer sur le bail le prix du loyer payé par l'ancien locataire au cours de la dernière année. S'il constate un écart manifestement injustifié, il peut s'adresser à la Régie, dans les délais prescrits, pour faire fixer le loyer. Cela dit, un représentant des groupes en faveur du droit au logement indiquait que malheureusement, cette obligation n'est pas toujours respectée et que ce ne sont pas tous les locataires qui font appel au tribunal pour réviser le loyer. Dès lors, il constatait que c'est souvent lors des changements de locataires qu'ont lieu les hausses exagérées. Arnold Bennett, *Le logement, un droit social*, Montréal, Écosociété, 1994 à la p. 132.

¹⁵² La SCHL indique que 450 983 logements sont dénombrés à Montréal sur un total de 680 485 au Québec, dans les zones urbaines de plus de 10 000 habitants. SCHL, Québec, printemps 2010, *supra* note 139 à la p. 8.

¹⁵³ *Ibid.* à la p. 7.

¹⁵⁴ *Ibid.* Le tableau présente aussi les chiffres pour 2009.

¹⁵⁵ *Ibid.*

estimations moyennes pour les augmentations de loyer établies en vertu du *Règlement sur les critères de fixation de loyer*. Il se trouve que pour les logements chauffés à l'électricité, l'augmentation suggérée était de 0,8 %. Elle était de 1,8 % pour ceux chauffés au gaz et de 5,1 % pour ceux au mazout. Dans le cas des logements non chauffés, l'augmentation suggérée était de 0,6 %¹⁵⁶. Il est vrai que le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* précise que le loyer peut varier, entre autres, en fonction de l'augmentation des taxes scolaires et municipales et des primes d'assurances comprises dans les dépenses d'exploitation, en plus des réparations majeures effectuées si tel est le cas. Puisqu'il est impossible d'obtenir des chiffres exacts pour toutes ces autres variables à l'échelle de la province, nous ne pouvons pas valider si les coûts reliés à celles-ci permettent de justifier la différence entre l'augmentation suggérée par la Régie du logement et celle enregistrée par la SCHL dans les faits. Mais hormis les logements chauffés au gaz et plus particulièrement au mazout dont le locateur assume le coût, autrement dit dans peu de cas au Québec, l'écart de 3 % et plus nous porte plutôt à croire le contraire...

En 2010, la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec affirme que « le loyer moyen augmente moins vite que le revenu médian des locataires, conduisant à un taux d'effort favorisant les locataires comme jamais auparavant »¹⁵⁷. Cependant, une analyse plus fine des données de la SCHL nous révèle une tout autre réalité. En effet, selon les chiffres de la SCHL sur les logements locatifs à Montréal au 30 novembre 2000, il appert que le loyer moyen pour tous les types de logements (studios et d'une à trois chambres ou plus) était de 496,47 \$¹⁵⁸. En 2010, nous avons exposé plus haut que le coût moyen était de 665 \$. Or, la hausse du loyer constatée est de 33,95 % alors que l'inflation n'est que de 21,94 % pour la même période selon la Banque du Canada¹⁵⁹. Qui plus est, l'indice des prix à la consommation, dont le logement fait partie, a augmenté de 19,8 % au Québec de 2000 à 2010¹⁶⁰. Également,

¹⁵⁶ Régie du logement, Communiqué, « Ajustements de loyer 2009 » (26 janvier 2009), en ligne : <http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/outils/Fixation2009.asp>. Nous utilisons ce communiqué plutôt que celui de 2010, car ce dernier est censé orienter les augmentations pour les baux qui débutent en juillet 2010. Prenant pour acquis que l'écrasante majorité des baux au Québec entrent en vigueur le 1^{er} juillet de chaque année, les loyers que nous observons dans cette étude (printemps 2010) relèvent donc de baux conclus en grande partie le 1^{er} juillet 2009.

¹⁵⁷ Corporation des propriétaires immobiliers du Québec, *Mieux se loger, à meilleur coût et de façon durable : Vers une stratégie de financement du bâtiment durable au Québec. Présentation au Ministre des Finances du Québec (dans le cadre de la consultation prébudgétaire)*, 2010 à la p. 16 [CORPIQ, *Mieux se loger*].

¹⁵⁸ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur les logements locatifs, Montréal*, 30 novembre 2000 à la p. 1. Le document fournit les données qui ont trait au coût moyen pour chaque type de logement et indique le nombre de chacun d'eux sur le marché locatif montréalais. Nous avons calculé le coût moyen pour tous les logements confondus nous-mêmes, afin de présenter un chiffre global sans tomber dans la comparaison 2000-2010 pour chaque type de logement distinctement.

¹⁵⁹ Banque du Canada, Taux et statistiques, Renseignements complémentaires, « Feuille de calcul de l'inflation », en ligne : http://www.bank-banque-canada.ca/fr/taux/inflation_calc-f.html. Il est indiqué que le taux d'inflation est calculé en utilisant l'Indice des prix à la consommation (ci-après nommé IPC), avec la référence suivante : Statistique Canada, Indice des prix à la consommation pour le Canada, Mensuel, 1914 à 2011 (série V41690973).

¹⁶⁰ Statistique Canada, Tableaux sommaires, « Indice des prix à la consommation, aperçu historique, par province et territoire », Québec, en ligne : <http://www40.statcan.gc.ca/102/cst01/econ150c-fra.htm> et <http://www40.statcan.gc.ca/102/cst01/econ150a-fra.htm>. Même si l'IPC est la

le revenu personnel disponible réel par habitant a augmenté de 18,6% entre 2001 et 2009¹⁶¹. Ainsi donc, le coût du loyer aurait une croissance supérieure à celle de l'inflation au Canada voire de l'ensemble des produits de consommation au Québec et encore plus dommage, du revenu réel des citoyens.

En l'occurrence, nous nous retrouvons devant deux explications possibles : soit les immeubles auxquels appartiennent les propriétaires prennent beaucoup de valeur au point d'en faire gonfler les taxes scolaires et municipales ainsi que les primes d'assurances, valeur qui pourrait même tendre à croître grâce aux réparations majeures effectuées si l'on étire cet argument, soit les locataires sont victimes d'augmentations injustifiées. À notre avis, la seconde explication semble plus plausible, considérant l'écart trop important entre les données produites dans les rapports de la SCHL et les estimations annuelles de la Régie, en plus des autres statistiques sur une plus longue période évoquées plus haut. Et même si la première explication s'avérait véridique, si l'on écarte les réparations majeures qui dans une certaine mesure améliorent la qualité de vie du locataire ou du moins sa jouissance des lieux, les autres facteurs qui pourraient faire croître le loyer (augmentation des différentes taxes et des primes d'assurances) révèlent en général que la bâtisse prend de la valeur, ce qui est tout à l'avantage du locateur. Et à cet égard, faire payer de façon indirecte le locataire pour la hausse des taxes et de l'assurance pour quelque chose qui ne lui appartient pas est également questionnable.

C. Capacité de payer

Dès lors, le coût du loyer a une incidence directe sur la capacité de payer des locataires, surtout en période de récession. Bien qu'il ne soit pas encore possible d'évaluer avec un certain recul tous les effets de la crise économique sur les pertes d'emploi et les baisses de revenus des familles, les données disponibles avant étaient relativement stables. Selon l'Institut de la statistique du Québec, sur 1 353 471 ménages locataires recensés au Québec en 2007, 290 800 déboursent entre 30 et 50 % de leurs revenus (avant impôt) en habitation, alors que 166 585 ménages dépensent plus de 50 %. En somme, ce serait un ménage locataire sur trois qui consacrent plus de 30 % de son revenu à ce poste budgétaire et environ un sur huit plus de 50 %¹⁶². Afin d'avoir un point de comparaison, la SCHL établit qu'un logement acceptable en est un d'une qualité convenable, c'est-à-dire qui ne nécessite pas de réparations majeures, de taille convenable et de coût abordable lequel doit représenter moins de

donnée utilisée pour calculer l'inflation, nous avons cru bon de présenter son augmentation au Québec, considérant que l'inflation est quant à elle calculée pour tout le pays par la Banque du Canada.

¹⁶¹ Notons que cette variation est calculée avec les montants pour 2001 et 2009, en dollars enchaînés (2002). Institut de la statistique du Québec, Statistiques, Par domaine, Comparaisons économiques, Comparaisons interprovinciales, Les revenus, Tableau 5.4 Revenu personnel disponible réel par habitant, 2001-2009, en ligne : ISQ <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/>.

¹⁶² Institut de la statistique du Québec, Le Québec statistique, Conditions de vie, « Logement », en ligne : ISQ <http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/quebec_stat/con_log/con_log_6.htm>.

30 % du revenu du ménage avant impôt¹⁶³. Ceci étant dit, il faut reconnaître que dans l'ensemble, le Québec se situe dans la moyenne canadienne ou légèrement en deçà, dépendant de la catégorie observée (locataires/propriétaires répartis selon la part du revenu consacrée). D'ailleurs, l'analyse comparée entre les chiffres de 2001 (35,9 %) par rapport à 2006 (35,6 %) indique une diminution de 0,3 % en ce qui a trait aux ménages locataires québécois consacrant plus de 30 % de leur revenu à ce poste de dépense de consommation¹⁶⁴.

En ce qui a trait au défaut de paiement, nous pouvons le mesurer en observant le nombre de causes soumises à la Régie du logement. En 1999-2000, 35 864 demandes de résiliation de bail et recouvrement de loyer dans le cas de non-paiement ont été soumises¹⁶⁵. Une décennie plus tard, le rapport annuel 2009-2010 de la Régie fait état de 46 315 demandes introduites ou relancées pour non-paiement de loyer, incluant les cas de résiliation pour retards fréquents¹⁶⁶. Ces données nous poussent donc à croire que la capacité de paiement des locataires va en régressant d'année en année.

Enfin, mentionnons que dans son évaluation en 2006, le Comité des DESC a passé en revue les quatrième et cinquième rapports remis par le Canada. Il s'est montré inquiet du sort des plus démunis qui bénéficiaient d'allocations pour le logement et de prestations d'assistance sociale en diminution constante, atteignant un niveau très inférieur au coût moyen des loyers¹⁶⁷.

Tout bien considéré, les différentes données se rapportant au coût du loyer liées à celles sur la capacité de payer, attestent de la paupérisation d'une frange non négligeable de la société. D'un autre point de vue, nous pouvons constater un soutien financier défaillant de la part de l'État partie envers celle-ci. Ni le Canada ni le Québec ne semblent avoir appliqué le critère de la « capacité de paiement » énoncé dans l'Observation générale n° 4, où les ménages moins nantis ne devraient pas avoir à déboursier un pourcentage trop important de leurs revenus en logement. D'autant plus que l'obligation découlant du droit international de protéger le droit au logement spécifie qu'il est du devoir de l'État de venir en aide aux locataires en proie à des augmentations de loyer brusques et déraisonnables.

¹⁶³ Jacqueline Luffman, « Mesurer l'abordabilité du logement », (2006) 7 L'emploi et le revenu en perspective 17 à la p. 17. Cette revue est une publication de Statistique Canada, no cat. 75-001-XIF. L'information apparaît aussi sur le site Web de la SCHL. Société canadienne d'hypothèques et de logement, Le Logement au Canada en ligne, Foire aux questions (FAQ), en ligne : SCHL <http://cmhc.beyond2020.com/HiCOFAQs_FR.html>.

¹⁶⁴ Statistique Canada, Recensement, Série « Analyses » du Recensement de 2006, Résultats, « Tableau 16 Pourcentage des ménages propriétaires et locataires consacrant 30 % ou plus de leur revenu au logement, Canada, provinces et territoires, 2001 et 2006 », en ligne : Statistique Canada <<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-554/table/t16-fra.cfm>>.

¹⁶⁵ Québec, Régie du logement, *Rapport annuel 1999-2000*, Sainte-Foy (Qc), Publications du Québec, 2000 à la p. 18.

¹⁶⁶ Québec, Régie du logement, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Québec, Gouvernement du Québec, 2010 à la p. 69 [Régie du logement, *Rapport annuel 2009-2010*].

¹⁶⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, Doc. off. CES NU, 36^e sess., Doc. NU E/C.12/CAN/CO/4 et E/C.12/CAN/CO/5, (2006) au para. 28 [*Observations finales du Comité des DESC*, 2006].

D. Reprise de logement et éviction pour des travaux changeant les dimensions ou l'affectation

Bien que le maintien dans les lieux soit un des principes fondamentaux régissant le louage résidentiel, il n'empêche que plusieurs exceptions sont à signaler. Outre la résiliation du bail pour défaut de paiement ou troubles de comportement du locataire évoqués plus haut, nous pouvons principalement compter la démolition du logement, la conversion en copropriété, la subdivision ou l'agrandissement d'un logement ou son changement d'affectation et enfin, la reprise de possession par le locateur pour y loger lui-même ou sa « famille »¹⁶⁸. Nous nous attarderons seulement à ces deux derniers cas et davantage à la reprise de possession dans les lignes qui suivent.

La loi nous dit que le « locateur d'un logement, s'il en est le propriétaire, peut le reprendre pour l'habiter lui-même ou y loger ses ascendants ou descendants au premier degré, ou tout autre parent ou allié dont il est le principal soutien »¹⁶⁹. Ces intentions doivent par contre être sincères et ne pas dissimuler d'autres objectifs¹⁷⁰. Également, l'article 1959 C.c.Q. soutient que « le locateur d'un logement peut en évincer le locataire pour subdiviser le logement, l'agrandir substantiellement ou en changer l'affectation »¹⁷¹. Dans le cas d'une reprise ou d'une éviction, le locataire doit être avisé, selon les délais prescrits à l'article 1960 C.c.Q., des informations liées à la date de mise en œuvre, et du nom du bénéficiaire et de son lien avec le locateur dans le cas d'une reprise¹⁷².

Le locataire qui reçoit l'avis de reprise est ensuite « tenu d'aviser le locateur de son intention de s'y conformer ou non ; s'il omet de le faire, il est réputé avoir refusé de quitter le logement »¹⁷³. Si le locataire exprime clairement son refus de façon écrite ou s'il ne dit mot, ce qui revient à refuser la reprise, le locateur peut saisir la Régie de l'affaire et lui demander de l'autoriser. « Cette demande doit être présentée dans le mois du refus et le locateur doit alors démontrer qu'il entend réellement reprendre le logement pour la fin mentionnée dans l'avis et qu'il ne s'agit pas d'un prétexte pour atteindre d'autres fins »¹⁷⁴. Ainsi, le locateur devra justifier le but réel de la reprise de possession : il a le fardeau de prouver sa bonne foi¹⁷⁵.

Dans le cas de l'éviction, le locataire a le loisir de s'adresser au tribunal pour s'y opposer, dans le mois de la réception de l'avis envoyé par le locateur. S'il omet de le faire, il est réputé avoir consenti à quitter les lieux. Et toujours selon l'article 1966 C.c.Q., advenant la situation où le locataire souhaite faire échec à l'éviction, « il revient au locateur de démontrer qu'il entend réellement subdiviser le logement,

¹⁶⁸ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 527.

¹⁶⁹ Art. 1957 C.c.Q. ; *Carrigan c. Cour du Québec*, 2005 QCCA 589 ; *Delbuguet*, *supra* note 115.

¹⁷⁰ *Eng c. Delisle*, J.E. 2001-961 (C.Q.).

¹⁷¹ *Elbrecht c. Baek*, 2008 QCCQ 4971 ; *Rodica-Paraschiv c. Chiblak*, 2006 QCCQ 12837.

¹⁷² Art. 1961 C.c.Q. ; *Recine c. Asswad*, 2008 QCCQ 3243.

¹⁷³ Art. 1962 C.c.Q.

¹⁷⁴ Art. 1963 C.c.Q.

¹⁷⁵ *Atkinstall c. Tran*, 2008 QCCQ 6829 au para. 35.

l'agrandir ou en changer l'affectation et que la loi le permet »¹⁷⁶. Il aura alors à démontrer qu'il ne s'agit pas d'un prétexte pour se débarrasser du locataire¹⁷⁷.

Or, on peut remarquer une différence entre la reprise et l'éviction au niveau du dédommagement pécuniaire sanctionné par le tribunal. En cas de reprise, celui-ci peut imposer les conditions qu'il estime justes et raisonnables, ce qui pourrait inclure « le paiement au locataire d'une indemnité équivalente aux frais de déménagement »¹⁷⁸. Tandis que lors d'une éviction, « le locateur doit payer au locataire évincé une indemnité de trois mois de loyer et des frais raisonnables de déménagement. Si le locataire considère que le préjudice qu'il subit justifie des dommages-intérêts plus élevés, il peut s'adresser au tribunal pour en faire fixer le montant »¹⁷⁹. Dans les deux cas, qu'il s'agisse d'une reprise ou d'une éviction de mauvaise foi, le locataire peut obtenir des dommages-intérêts. Notons qu'il peut aussi demander que le locateur fautif soit condamné à des dommages-intérêts punitifs par le tribunal¹⁸⁰.

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ) a mené une étude en 2006 sur la reprise de logement par les locateurs, en utilisant comme données un échantillon sélectionné aléatoirement de cent décisions de la Régie du logement concernant les reprises de logement et des entrevues avec des locataires victimes de tentatives de reprise¹⁸¹. À la lumière de cette étude, le RCLALQ soutient que les victimes de reprise paient souvent un loyer moins dispendieux que la moyenne pour un logement équivalent.

Pour l'ensemble des décisions étudiées, près de 60% des locataires visé-e-s par une reprise payaient moins que le loyer moyen. Pour ceux et celles de l'Île de Montréal, c'est près de 70%. Les locataires interrogé-e-s sont unanimes : la reprise de logement avait pour but d'augmenter le loyer. Le principal dénominateur commun des explications des locataires visé-e-s par une reprise de logement est la volonté du ou de la propriétaire de louer le logement un à prix supérieur¹⁸².

¹⁷⁶ *Brunelle c. de Koninck*, [1999] R.D.I. 534 (C.Q.) ; *Société 3505 Ste-Famille Inc. c. Langlois*, 2005 CanLII 9552 (C.Q.) ; *Ladouceur c. Placements Paltorn Ltée*, 2005 CanLII 28918 (C.Q.).

¹⁷⁷ *Angers c. Centre Start Montréal inc.*, B.E. 99BE-85, REJB 1998-09896 (C.Q.).

¹⁷⁸ Art. 1967 C.c.Q. ; *Weil c. Attias*, 2007 QCCQ 254 ; *Mercier c. Desjardins*, 2006 QCCQ 7050.

¹⁷⁹ Art. 1965 C.c.Q. ; *Laventure-Charles c. Blanchette*, 2006 QCCQ 5153 ; *Lefranc c. Roy*, 2004 CanLII 39199 (C.Q.).

¹⁸⁰ Art. 1968 C.c.Q. ; *Ruuzimati c. Upshaw*, 2008 QCCQ 8086 ; *Penterman c. Ferme brune des Alpes inc.*, 2006 QCCA 1318.

¹⁸¹ En ce qui a aux décisions de la Régie, plusieurs variables ont été analysées telles la décision du régisseur, l'indemnisation, les dynamiques entre le propriétaire et le ménage locataire, les antécédents de conflits, la présence d'avocats, etc. RCLALQ, *Les reprises de logement : droits bafoués, spéculation et déracinement. Analyse de reprises de logement en 2006*, Montréal, RCLALQ, 2006 à la p. 4 [RCLALQ, *Reprises*].

¹⁸² *Ibid.* à la p. 8. Le RCLALQ se réfère à une décision de la Régie lorsqu'il affirme : « à la suite du refus d'une hausse de loyer de 300 \$ par mois (sur un loyer de 875 \$), un locataire du Plateau Mont-Royal de Montréal a dû quitter son logement pour motif de reprise. Rappelons que les indices d'ajustements de loyer suggérés en 2006 par la Régie du logement étaient de 0,9% pour un logement chauffé par le locataire, 1,1 % pour un logement chauffé à l'électricité par le propriétaire, 1,6 % pour un logement chauffé au gaz et 4,3% au mazout, le tout, en l'absence de travaux majeurs ou de variation des taxes foncières ». *Ibid.* se référant à Régie du logement, doss. n° 31060203183G.

Selon le RCLALQ, cette observation serait présente tant dans les entrevues menées auprès des locataires que dans les décisions de la Régie qui ont été analysées. Il affirme que certains propriétaires visiblement peu informés quant aux droits des locataires, « admettent leur volonté de louer plus cher dès que des réparations seront effectuées »¹⁸³. Toutefois, le RCLALQ reconnaît que certaines de ces reprises sont rejetées, « la volonté avouée de s'enrichir ne primant heureusement pas sur le droit au maintien dans les lieux »¹⁸⁴, se permet-il de déclarer.

Qui plus est, le RCLALQ est d'avis que la facilité pour un propriétaire d'obtenir une reprise de logement est considérable : 76 % des propriétaires qui ont demandé une reprise de logement l'ont obtenue selon l'étude en question¹⁸⁵. « Les témoignages des locataires confirment que faire valoir ses droits est souvent un élément déclencheur du processus de reprise de logement »¹⁸⁶. Le RCLALQ ajoute que l'indemnité équivalente aux frais de déménagement que peut accorder la Régie est loin de faire légion et que le nombre de recours en dommages-intérêts découlant d'une reprise de mauvaise foi est très faible¹⁸⁷. De surcroît, il avance que « le délai entre le dépôt d'une plainte pour reprise de mauvaise foi et l'audience est exagérément long, ayant été en moyenne de 23,9 mois en 2005-2006 »¹⁸⁸.

Enfin, l'étude du RCLALQ souligne que la règle voulant que le locateur obtienne l'autorisation de la Régie avant de remettre le logement repris sur le marché locatif est rarement respectée. En effet, cette brèche est reconnue à mots couverts dans l'affaire *Robert c. Beaudry* qui signale que l'article 1970 C.c.Q. « a été peu discuté en doctrine et jurisprudence »¹⁸⁹. Dans l'affaire *Ouellet c. Larue*, le régisseur Courtemanche indiquait que l'omission de demander à la Régie l'autorisation pour relouer le logement n'était pas perçue comme une preuve de mauvaise foi de la part du locateur¹⁹⁰. C'est donc pour ces raisons que le RCLALQ s'indigne que « dans les faits, les propriétaires n'ont aucune obligation objective à demander la permission de relouer un logement repris » et que « l'ignorance de la loi devient donc une excuse pour l'enfreindre »¹⁹¹.

Ainsi, il semble bien que le *Code civil* comporte une faille à l'article 1970, laquelle est exploitée par les locateurs. D'autant plus que ceux-ci réussissent assez facilement, de manière générale, à procéder à la reprise du logement. Or, l'Observation générale n° 4 a pourtant stipulé que les politiques et la législation ne devraient pas « être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés,

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.* à la p. 9.

¹⁸⁶ *Ibid.* à la p. 10. Dans la récente jurisprudence, cet extrait illustre éloquentement ces témoignages : « Le tribunal est convaincu que le locateur n'avait pas, il y a deux ans, l'intention de loger son fils dans le logement occupé par les locataires [...] C'est seulement lorsque les locataires demandent des réparations importantes que le locateur a fait la demande de reprise du logement ». *Bernier c. Pagano* (30 avril 2010), Montréal 31-100118-009-G (R.L.) au para. 48.

¹⁸⁷ RCLALQ, *Reprises*, *supra* note 181 aux pp. 12-13.

¹⁸⁸ *Ibid.* à la p. 13.

¹⁸⁹ 2006 QCCQ 2514 au para. 29.

¹⁹⁰ [1995] J.L. 8 (R.L.).

¹⁹¹ RCLALQ, *Reprises*, *supra* note 181 à la p. 14.

au détriment des autres couches sociales », puis qu'une attention particulière doit être portée aux groupes défavorisés¹⁹². Nous pouvons aussi y voir une contradiction avec l'obligation de protéger le droit au logement telle que définie par le droit international. Et en ce qui a trait à la reprise de logement lorsque les locataires font valoir leurs droits, par exemple en demandant au locateur d'effectuer des réparations importantes, cela constitue bel et bien une expulsion déguisée, laquelle est formellement interdite par l'Observation générale n° 7 comme nous le verrons dans la section suivante.

E. Expulsions

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la loi prévoit que le locateur peut obtenir la résiliation du bail si le locataire est en défaut de paiement de plus de trois semaines, ou encore, s'il subit un préjudice sérieux lorsque celui-ci retarde fréquemment le paiement¹⁹³. Plus précisément, l'article 1973 C.c.Q. indique que si le motif est le retard de paiement de plus de trois semaines, le tribunal n'a pas de droit de regard quant à la résiliation du bail et doit l'exécuter. Or, dans son rapport, le Comité des DESC exhortait le Canada à redoubler de précautions avant d'en arriver aux expulsions forcées. Il déplorait le fait que les nombreuses expulsions remarquées l'étaient en raison de « très faibles retards de paiement de loyer, sans considération pour les obligations qui incombent à l'État partie en vertu du Pacte [*PIDESC*] »¹⁹⁴. Avant que celles-ci aient lieu, le Canada était invité à prendre toutes les mesures appropriées, d'ordre législatif ou autre, « pour qu'un logement de substitution soit fourni à ceux qui sont touchés par ces expulsions afin qu'ils ne se retrouvent pas sans toit, conformément à son Observation générale n° 7 »¹⁹⁵. Cette recommandation est d'autant plus alarmante que les expulsions sont ordonnées par la Régie du logement peu importe la période de l'année, c'est-à-dire même en hiver. À l'opposé, un pays comme la France qui connaît une température plus clémente que le Québec a interdit l'expulsion des locataires entre le 1^{er} novembre et le 15 mars de chaque année. C'est ce qui est communément appelé la « trêve hivernale »¹⁹⁶.

Toujours en ce qui concerne les expulsions forcées, en dépit du fait qu'elles peuvent être légitimes en cas de non-paiement persistant du loyer selon l'Observation générale n° 7, le Comité des DESC affirme qu'il incombe aux autorités compétentes de veiller « à ce qu'elles soient effectuées selon les modalités définies par une loi compatible avec le Pacte [*PIDESC*] et à ce que toutes les voies de recours prévues par la loi soient accessibles aux personnes visées »¹⁹⁷. Or, ce n'est pas le cas présentement

¹⁹² Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 11.

¹⁹³ Art. 1971 C.c.Q.

¹⁹⁴ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 29.

¹⁹⁵ *Ibid.* à la p. 10.

¹⁹⁶ Toutefois, la loi autorise l'expulsion si le logement tombe en ruine et fait l'objet d'un arrêté de péril, ou s'il s'agit de résidents qui occupent illégalement les lieux, à l'instar des « squatteurs ». Art. L613-3 du *Code de la construction et de l'habitation*, codifié par le *Décret no 78-621 du 31 mai 1978*, J.O., 8 juin 1978, 2295.

¹⁹⁷ Observation générale n° 7, *supra* note 48 au para. 11.

soutient le RCLALQ. À la Régie du logement, aucune place n'est laissée aux locataires concernés pour expliquer les raisons pour lesquelles ils se sont retrouvés dans cette fâcheuse situation, « comme un chèque d'assurance parentale, de CSST ou de chômage en retard, comme c'est le cas à Hydro-Québec où on favorise la conclusion d'ententes de paiement »¹⁹⁸.

Par ailleurs, l'Observation générale n° 7 défendait aussi l'idée qu'« il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme »¹⁹⁹. En effet, elle précisait que « lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes »²⁰⁰. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le rapport annuel 2009-2010 de la Régie du logement indiquait que plus de 46 000 demandes de résiliation de bail ont été introduites ou relancées relativement au non-paiement du loyer²⁰¹. Elles n'ont sûrement pas toutes abouties, mais il n'empêche que ce chiffre est suffisamment élevé pour laisser croire que bon nombre d'expulsions forcées ont eu lieu, sans réelle conformité avec les engagements internationaux de l'État.

F. Entretien et salubrité

Mis en place pour veiller au respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a instauré l'examen périodique universel (EPU) au milieu des années 2000²⁰². Lorsque le Canada s'est soumis à l'exercice en 2009, la Malaisie suggérait qu'il renforce et améliore le Programme d'aide à la remise en état des logements²⁰³. La Turquie est allée dans le même sens en réitérant les préoccupations du Rapporteur spécial sur le logement convenable²⁰⁴ « concernant les sans-abri et les familles qui

¹⁹⁸ Clairandrée Cauchy, « Une voie rapide pour expulser des locataires : Québec prépare un projet de loi contre les mauvais payeurs » *Le Devoir* [*de Montréal*] (24 avril 2006), en ligne : *Le Devoir.com* <<http://www.ledevoir.com/non-classe/107476/une-voie-rapide-pour-expulser-des-locataires>>. André Trépanier du RCLALQ a été interviewé par la journaliste.

¹⁹⁹ Observation générale n° 7, *supra* note 48 au para. 16.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Régie du logement, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 166 à la p. 69.

²⁰² Voir Doc. off. AG NU, 60^e sess., 72^e séance plén., Doc. NU A/RES/60/251 (2006).

²⁰³ Lors de l'examen du Canada, 45 États sont intervenus pour dialoguer de façon interactive avec le principal intéressé, afin de formuler des recommandations sur divers sujets, y compris le logement. Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel : Canada*, Doc. Off. AG NU, 11^e sess., Doc. NU A/HRC/11/17 (2009) à la p. 10. Également disponible avec une traduction française complète mais non officielle, en ligne : PCH <http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/inter/wrk_grp-fra.pdf>. Le document est disponible sur le site Web de Patrimoine canadien, Programme des droits de la personne, L'examen périodique universel du Canada [*Rapport du Groupe de travail, EPU*].

²⁰⁴ Avant de quitter ses fonctions en 2008, M. Miloon Kothari, Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable, avait mené une mission d'observation au Canada du 9 au 22 octobre 2007. Le 17 février 2009, le rapport final a officiellement été rendu par l'ONU. L'objectif du Rapporteur est de rendre compte de la situation du droit en question dans un pays donné, selon les informations qu'il a colligées

n'ont pas accès à de l'eau potable et à des installations sanitaires »²⁰⁵. Elle s'est également attardée aux inquiétudes du Comité des DESC, « concernant les familles autochtones et afro-canadiennes à faible revenu qui ont dû placer leurs enfants en famille d'accueil en raison de leur logement inhabitable »²⁰⁶.

Au niveau du droit québécois, nous avons vu plus haut que le *Code civil* définit les obligations du locateur : livrer un logement en bon état de réparation, en bon état d'habitabilité et propre à l'habitation. Il contient plusieurs articles ayant trait à l'entretien, bien que le Québec ne dispose pas d'un code spécifique à l'entretien et à la salubrité. Même si la Régie du logement et la Régie du bâtiment peuvent intervenir à certains égards, ce sont plutôt les municipalités qui décident sur une base volontaire d'adopter un code à cet effet. Or, les organismes voués à la défense des droits des locataires tels le FRAPRU²⁰⁷ déplorent que beaucoup de villes populeuses, notamment Laval et Sherbrooke, n'en possèdent toujours pas²⁰⁸.

À la lecture du *Règlement* de la ville de Montréal²⁰⁹, l'on peut constater que les critères de propreté et de sécurité sont relativement bien présentés : débris, odeurs, vermines, humidité, moisissure, condensation, ventilation, fenestration, etc. Dépendant de l'infraction observée (première infraction ou récidive) et du statut du locateur lui-même (personne physique ou morale), celui-ci peut avoir à payer une amende allant de 200 \$ à 20 000 \$²¹⁰. Ainsi, l'autorité compétente, qui est définie comme le directeur d'arrondissement ou le directeur de la direction de l'habitation, peut « pénétrer dans un bâtiment ou un logement, le visiter et l'examiner pour les fins de l'application du présent règlement »²¹¹. Celle-ci pourra ensuite s'assurer de l'application du Règlement, exiger de la part du propriétaire une attestation de la conformité, de la sécurité et du bon fonctionnement de tout matériau, équipement ou installation, etc.²¹²

à la suite de sa visite et de la documentation fournie par des sources gouvernementales, non gouvernementales et des autres organisations internationales. Conseil des droits de l'homme, Miloon Kothari, *Rapport du Rapporteur spécial 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*, Mission au Canada, Doc. Off. AG NU, 10^e sess., Doc. NU A/HRC/10/7/Add.3 (2009) [*Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*].

²⁰⁵ *Rapport du Groupe de travail*, EPU, *supra* note 203 à la p. 12.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Le FRAPRU est né à la suite d'un colloque tenu en 1978, qui regroupait des gens de quartier touchés par des problématiques urbaines. Ce qui était jadis un lieu d'échange est devenu un regroupement de 130 organismes nationaux, régionaux et locaux. L'importance de créer une base militante solide à l'échelle nationale s'est faite sentir, afin de faire valoir ces revendications et améliorer le rapport de force des citoyens à l'égard des politiques gouvernementales, aux deux paliers de gouvernement. Ce groupe est sans conteste le plus connu du grand public pour ce qui est de la défense des droits des locataires. Henri Dorvil et al., « L'actualité du logement social : entrevue avec François Saillant » (2001) 14 : 1 Nouvelles pratiques sociales 8 à la p. 9.

²⁰⁸ Front d'action populaire en réaménagement urbain, « Code du logement : de bien minces progrès », *Bulletin n° 119* (septembre 2009), en ligne : FRAPRU <<http://www.frapru.qc.ca/spip.php?article395>> [FRAPRU, « Code du logement »].

²⁰⁹ Montréal, *Règlement*, *supra* note 93.

²¹⁰ *Ibid.* aux para. 65-66.

²¹¹ *Ibid.* au para. 7.

²¹² *Ibid.* au para. 13.

Ce faisant, la ville de Montréal invite les locataires qui constatent une infraction au règlement à tenter de s'entendre à l'amiable avec le propriétaire, soit verbalement ou par écrit. Si la demande ne porte pas fruit, le locataire est prié de contacter l'arrondissement, celui qui a le pouvoir de faire respecter le *Règlement*²¹³. Il est difficile d'obtenir des chiffres sur le nombre de locataires se prévalant de leurs droits au niveau municipal. Cela dit, si l'on jette un coup d'œil du côté des groupes de pression, ils sont plutôt mitigés. Par rapport à la ville de Gatineau qui a adopté un règlement en 2007²¹⁴, « François Roy, coordonnateur de Logemen'occupe de l'Outaouais, considère qu'il s'agit d'un bon début, mais que le règlement n'a pas de dents et qu'il ne prévoit pas des amendes suffisantes »²¹⁵. Pour le coordonnateur de la Maison La Virevolte à Longueuil, les attentes étaient plus grandes. Il affirme qu'il s'attendait « à ce que le code contienne des mesures beaucoup plus coercitives. La plupart des propriétaires sont de bonne foi, mais ceux qui sont récalcitrants et malhonnêtes n'hésiteront pas à payer les infractions et ne pas faire les réparations beaucoup plus dispendieuses »²¹⁶. Dans le cas de la ville de Longueuil, il faut préciser que même pour les situations de récidive, les amendes peuvent aller jusqu'à 2000 \$ si le propriétaire est une personne physique et 4000 \$ s'il s'agit d'une personne morale²¹⁷.

Même si les devoirs du locateur compris dans le *Code civil* font état d'une obligation de résultat en ce qui concerne l'habitabilité du logement fourni et que ce même critère est énoncé dans l'Observation générale n° 4 au paragraphe 8, nous décelons ici un écart quant aux normes internationales. Les constats effectués dans cette présente sous-section nous portent à croire qu'en l'absence d'un code d'entretien et de salubrité uniforme pour tout le Québec, des lacunes apparaîtront ici et là. La responsabilité reposant sur les épaules du locataire, qui doit en aviser le locateur et ensuite la municipalité ou son arrondissement ou directement la Régie du logement, il est évident que celui-ci se trouve dans une situation inconfortable qui demande des efforts et risque de s'étendre dans le temps. En outre, nous avons déjà évoqué un certain « rapport de pouvoir » qui s'opère entre locateur et locataire, qu'il est pratiquement impossible de quantifier, mais que des exemples comme celui du locateur qui a demandé une reprise de logement devant les « exigences » de réparations importantes nous laissent deviner. La position délicate du locataire dans ce rapport de pouvoir était tout aussi visible en ce qui a trait aux hausses de loyer et particulièrement lorsqu'un nouveau locataire emménage. Pour commencer la relation dans l'harmonie, développer des liens cordiaux qui faciliteront peut-être l'obtention de services ou une réponse positive à des demandes éventuelles, ou même pour s'assurer d'avoir de bonnes références, le locataire aura souvent tendance à passer sous silence les irrégularités qu'il constate.

²¹³ Ville de Montréal, Habiter Montréal, Entretien et salubrité, Vous avez un problème ?, en ligne : Ville de Montréal <http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=4977,15899581&_dad=portal&_schema=PORTAL>

²¹⁴ Gatineau, *Règlement*, *supra* note 93.

²¹⁵ FRAPRU, « Code du logement », *supra* note 208.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Ville de Longueuil, Règlement n° CO-2009-577, *Règlement établissant un code du logement pour la ville de Longueuil* (17 mars 2009), art. 67.

G. Administration judiciaire et délais d'attente

Instituée en 1979, la Régie du logement est un organisme administratif de contrôle qui a une portée plus étendue que celle conférée à un tribunal quasi-judiciaire ordinaire. Son champ de compétence « s'applique à un logement loué, offert en location ou devenu vacant après une location, ainsi qu'aux lieux assimilés à un tel logement au sens de l'article 1892 du Code civil »²¹⁸. Le chapitre IV (articles 56 à 90.1) de la *Loi sur la Régie* présente les règles de preuve et de procédure devant la Régie en première instance, lesquelles sont complétées par le *Règlement de procédure devant la Régie du logement*²¹⁹. Deslauriers soutient que les règles de preuve s'apparentent à celles devant tout tribunal civil, mis à part « quelques assouplissements aux articles 76 et 77 L.R.I concernant la preuve documentaire, afin de tenir compte de la nature du tribunal »²²⁰.

Dans le but de promouvoir une saine administration de la justice, un comité de liaison a été créé entre les avocats pratiquant dans le domaine du bail résidentiel et la Régie du logement. En 2005, M^e Alain Klotz alors président du comité, exposait une vision plutôt critique des rouages du système judiciaire ayant trait au domaine locatif résidentiel.

Dans la pratique quotidienne, à l'exception des affaires urgentes, les avis d'audition sont envoyés de trois à quatre semaines avant la date fixée par le tribunal, sans consultation préalable avec les parties, à moins qu'il ne s'agisse d'une cause remise ou ajournée [...] Les remises de consentement sont difficiles à obtenir, puisque 80 % des parties se représentent seules et ont peur de perdre des droits. Une fois devant le tribunal, il faut donc parfois renvoyer les témoins à la maison et fixer une nouvelle date, ce qui occasionne des délais additionnels et mine l'image de la justice. Lorsque les parties sont prêtes à procéder, il arrive parfois, lors d'une première audience, que le régisseur ne dispose que de 20 minutes pour entendre le dossier au fond²²¹.

De son côté, le RCLALQ est d'avis que la présence d'un avocat pour défendre le locataire a une influence certaine sur le jugement du régisseur qui entend une cause de reprise de logement par le locateur. Sur les cent tentatives de reprise analysées, dix-sept locataires étaient accompagnés par un avocat : neuf ont pu bloquer la reprise, deux l'ont réglée avec une entente et six ont malheureusement dû quitter leur logement, à regret²²². En fait, il soutient que le faible nombre de locataires

²¹⁸ L.R.I, *supra* note 107, art 1. La loi lui donne compétence pour entendre en première instance, à l'exclusion de la Cour du Québec et même de la Cour Supérieure, tout litige relatif à un logement : du ressort pécuniaire de la Cour du Québec (moins de 70 000\$), relié au maintien dans les lieux et ses exceptions (reprise de possession et éviction), ou qui concerne la conservation des logements (démolition de logement, transformation en unités de copropriété divise, vente d'immeubles compris dans un ensemble immobilier). Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 551 ; L.R.I, *supra* note 107, art. 28.

²¹⁹ R.R.Q. 1981, c. R-8.1, r. 5.

²²⁰ Deslauriers, *supra* note 82 à la p. 565.

²²¹ Claude Duchesnay, « Comité de liaison avec la Régie du logement. Dénonciation et solutions... », *Journal du Barreau* 37 : 5 (15 mars 2005), en ligne : Barreau du Québec <<http://www.barreau.qc.ca/publications/journal/vol37/no5/barreaudemontreal.html>>.

²²² RCLALQ, *Reprises*, *supra* note 181 à la p. 16.

accompagnés par un avocat s'explique en partie par les critères d'admissibilité à l'aide juridique²²³ qui sont assez contraignants. Comme celle-ci ne défend gratuitement que les personnes jouissant d'un revenu annuel très bas, cela prive bon nombre de locataires des services gratuits d'un avocat pouvant les aider à défendre leur droit au maintien dans les lieux.

Or, M^e Alain Klotz soulignait également que les délais d'attente à la Régie étaient particulièrement longs. Malheureusement, force est de constater que cinq ans plus tard, la situation ne s'est pas améliorée. Si l'on regarde les derniers chiffres du rapport annuel de la Régie du logement pour l'année 2009-2010, les délais pour une première audience sont profondément différents dépendant de la nature de la cause. S'il s'agit d'un recours pour non-paiement du loyer ayant pour objet la résiliation du bail, le délai est de 1,3 mois d'attente. Dans le cas d'une demande relative à la fixation ou l'ajustement du loyer, il est de 7,5 mois. Pour ce qui est des causes jugées urgentes comme dans le cas d'une demande visant l'expulsion du locataire, la cession du bail ou l'ordonnance d'exécution des obligations d'une des parties au bail, le temps d'attente tombe à 1,4 mois. Dans le cas des causes prioritaires en référence à la résiliation du bail pour d'autres motifs que le non-paiement du loyer, il faut compter en moyenne 8,6 mois. Mais, pour ce qui est des causes générales dont le litige ne met pas en cause l'occupation du logement, où sont principalement accumulées les demandes des locataires (diminution de loyer, dommages-intérêts), il est de 17,3 mois²²⁴.

Lorsque l'on sait que bon an mal an, un peu plus de 50 % des audiences tenues par la Régie²²⁵ le sont pour non-paiement de loyer, le canal le plus rapide au niveau du traitement, il est facile d'y voir un avantage conféré aux locateurs. Inversement, les demandes introduites par les locataires, à moins d'être considérées urgentes comme des travaux pressants et nécessaires au point où leur retard rendrait le logement impropre à l'habitation²²⁶, sont inscrites à la fin de la liste d'attente : logement dans un état de propreté douteuse (murs dégradés, vermine, etc.) ou qui a des défauts (plomberie, système électrique, etc.), logement mal chauffé si cette responsabilité incombe au propriétaire, non-respect de promesses faites au nouveau locataire (peinture du logement, installation d'un couvre-plancher, etc.), réparations dont le propriétaire est responsable ou à propos desquelles il s'est entendu avec le locataire (changer un évier, réparer les fenêtres, etc.).

L'obligation de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés » contenue dans le *PIDESC* demande aux États de mettre des mesures correctives d'ordre juridique à la disposition des citoyens en cas de violation de leurs droits. Même si elles existent, nous venons de voir que le locataire sera la plupart du temps aux prises avec ce désagrément pendant un long moment, à moins que sa sécurité ou

²²³ *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*, L.R.Q., c. A-14 ; *Règlement sur l'aide juridique*, D. 1073-96, 1996 G.O.Q. II, 5307.

²²⁴ Régie du logement, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 166 aux pp. 31, 67.

²²⁵ Sur un total d'environ 80 000 audiences annuelles depuis une dizaine d'années.

²²⁶ Dans ce cas précis, le locataire pourra demander au tribunal une ordonnance, qui requiert un temps d'attente moins long, ou littéralement abandonner les lieux.

sa santé ne soient réellement compromises. En de telles circonstances, nous pouvons voir que contrairement à ce qu'exige l'Observation générale n° 4, la législation ou plutôt le système judiciaire en place bénéficie davantage aux groupes sociaux déjà favorisés, soit les locataires. Au surplus, les critères de l'aide juridique font en sorte que plusieurs locataires ne peuvent pas recourir gratuitement aux services d'un avocat pour les représenter devant la Régie du logement. Dans de telles circonstances, l'obligation relevant du droit international de protéger efficacement le droit au logement est fortement ébranlée.

H. Discrimination

L'importance du logement comme besoin fondamental est manifeste dans la jurisprudence québécoise, laquelle le considère comme le socle de la vie familiale de notre société, c'est pourquoi elle sanctionne de manière constante tout refus discriminatoire de conclure un bail²²⁷. En matière de logement, le bail constitue le contrat où les propriétaires sont défendus d'exercer quelque distinction, exclusion ou préférence fondées sur des motifs prohibés par la *Charte québécoise* à l'article 10²²⁸. Mais comme le fait remarquer Samson, la jurisprudence ne manque pas de cas où un locateur aurait par exemple refusé de louer un logement à une personne « au motif qu'elle est d'origine arabe²²⁹, prestataire d'aide sociale²³⁰, parent²³¹, enceinte²³², homosexuelle²³³, handicapée²³⁴ ou jugée trop jeune²³⁵ »²³⁶.

²²⁷ *Desroches c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1997] R.J.Q. 1540, 1997 CanLII 10586 (Qc C.A.) [*Desroches*]; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Laurent Grandmont*, 2006 QCTDP 22 [Grandmont]; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Poirier*, REJB 2004-60931 (T.D.P.) [Poirier]; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Jacques*, J.E. 2004-1520, 2004 CanLII 11304 (Qc T.D.P.) [Jacques].

²²⁸ Les articles 10 et 12 de la *Charte québécoise* sont ceux qui s'appliquent en l'occurrence.

²²⁹ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Quévillon*, J.E. 99-909 (T.D.P.).

²³⁰ *Whittom c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.); *Québec (Commission des droits de la personne) c. J.M. Brouillette inc.*, J.E. 94-801, 1994 CanLII 191 (Qc T.D.P.) [Brouillette]; *Québec (Commission des droits de la personne) c. Gauthier*, [1994] R.J.Q. 253 (T.D.P.) [Gauthier]; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, J.E. 2001-1792 (T.D.P.) [Fondation Abbé]; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Thu Do*, J.E. 2005-609 (T.D.P.) [Thu Do].

²³¹ *Desroches*, *supra* note 227; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Thi Van*, [2001] R.J.Q. 2039 (T.D.P.) [Thi Van]; *Jacques*, *supra* note 227; *Poirier*, *supra* note 227; *Grandmont*, *supra* note 227. En cette matière, Samson rappelle que l'article 1899 C.c.Q. trouve aussi application, précisant que le locateur est défendu d'exercer une quelconque forme de discrimination à une personne au motif de sa grossesse ou du fait qu'elle a des enfants à charge. Samson, *infra* note 236 à la p. 421.

²³² *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bergeron*, J.E. 2002-406 (T.D.P.); *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. 9020-6376 Québec inc.*, J.E. 2006-2183 (T.D.P.) [9020-6376 Québec inc.]. Tel que mentionné à la note précédente, l'article 1899 C.c.Q. s'applique également.

²³³ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Martin*, J.E. 97-1476 (T.D.P.).

Peut-être par civisme ou sans doute par peur des représailles judiciaires, les locateurs qui disqualifient des aspirants locataires le font souvent de façon sournoise. La CDPDJ s'était enquis du phénomène et dévoilait quelques-unes des formules utilisées par les locateurs ou leurs représentants pour écarter les candidats non désirés : « le logement est déjà loué, [il y a] une longue liste d'autres candidatures, ils ne peuvent faire visiter le logement parce qu'ils n'ont pas la clef, etc. »²³⁷. Mais cela peut également arriver après coup, dans le cas où les démarches menant à la signature du bail étaient complétées et que le locateur laissait entendre que le postulant obtiendrait le logement, mais que ce dernier ait appris, à son grand étonnement, que le locateur avait fait volte-face et finalement loué à un autre²³⁸. La jurisprudence fait aussi état d'un refus discriminatoire exprimé lors de la signature du bail, lorsqu'une mère était accompagnée d'un enfant par exemple²³⁹. À la base, cette attitude n'émane pas nécessairement d'une haine viscérale de la part du locateur envers un type de groupe protégé par la *Charte québécoise*. Au tribunal, les magistrats ont plutôt découvert que ces pratiques discriminatoires étaient le résultat de soi-disant « mauvaises expériences » avec des locataires présentant des caractéristiques similaires ou d'anticipations sur les désagréments que pourrait engendrer cette clientèle²⁴⁰. Mais au demeurant, ces pratiques restent en pleine contradiction avec les principes exposés dans la *Charte québécoise*.

Outre le refus de consentir à la location du logement convoité, la différence de traitement peut aussi consister en l'imposition aux locataires des conditions ou des restrictions qui diffèrent de celles offertes au public en général²⁴¹, par exemple celle d'exiger que les prestataires d'aide sociale aient un endosseur alors que les locataires en emploi n'ont pas à satisfaire ce critère²⁴², ou en leur refusant l'accès aux logements de meilleure qualité²⁴³ note Samson²⁴⁴.

Ainsi, il n'est pas rare que les tribunaux se servent de la *Charte québécoise* pour « imposer des dommages-intérêts punitifs dans des circonstances qui ne sont pas expressément prévues par le *Code civil*, dont le refus de louer un logement pour un

²³⁴ *Québec (Commission des droits de la personne) c. Poirier*, J.E. 93-286 (T.D.P.), autorisation de pourvoi à la C.A. refusée, 500-09-000043-935 (13 janvier 1993).

²³⁵ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Maurice*, J.E. 2003-1561 (T.D.P.) [Maurice] ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Lacombe*, J.E. 2003-1464 (T.D.P.) [Lacombe].

²³⁶ Mélanie Samson, « Le droit à l'égalité dans l'accès aux biens et aux services : l'originalité des garanties offertes par la *Charte québécoise* » (2008) 38 R.D.U.S. 413 aux pp. 420-21 [Samson].

²³⁷ *Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 1997 à la p. 11. Les crochets sont les nôtres.

²³⁸ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Gazaille* (17 janvier 2007), Montréal 500-53-000224-053 (T.D.P.) [Gazaille].

²³⁹ *Grandmont*, *supra* note 227.

²⁴⁰ *Québec (Commission des droits de la personne) c. Thibodeau*, [1993] R.J.Q. 2971 ; *Thu Do*, *supra* note 230 ; *Poirier*, *supra* note 227 ; *Thi Van*, *supra* note 231 ; *Grandmont*, *supra* note 227.

²⁴¹ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Sinatra*, [2000] J.L. 45 (T.D.P.).

²⁴² *Fondation Abbé*, *supra* note 230.

²⁴³ *Brouillette*, *supra* note 230.

²⁴⁴ Samson, *supra* note 236 aux pp. 422-23.

motif discriminatoire »²⁴⁵. Lorsque le tribunal se prononce, les compensations monétaires incluant les dommages moraux et dommages-intérêts punitifs oscillent généralement entre 3 000 \$ et 4 000 \$ dans les cas de discrimination en matière de logement²⁴⁶. Néanmoins, ce ne sont pas toutes les victimes qui se manifestent ou pour lesquelles la CDPDJ arrive à assembler un dossier de preuves suffisamment solide pour convaincre le tribunal du bien-fondé de la demande. Et au niveau du processus judiciaire, le délai moyen de traitement pour tous les dossiers menés à terme à la CDPDJ est d'environ 475 à 575 jours depuis plusieurs années²⁴⁷.

Dans ses observations finales, le Comité des DESC recommandait au Canada d'améliorer et de renforcer, comme il convient, les lois de lutte contre la discrimination dans le domaine du logement²⁴⁸. Le FRAPRU rejoint tout à fait cette position et indiquait qu'il est à peu près impossible d'avoir des données exactes ou « officielles » sur l'étendue du fléau de la discrimination dans la recherche d'un logement. Il soutient que les recours à la CDPDJ, l'organe désigné pour intervenir en cas de violation présumée de la *Charte québécoise*, « sont si peu connus et efficaces que leur nombre ne représente qu'un très pâle reflet de la vérité »²⁴⁹. Si l'on regarde seulement le nombre de dossiers ouverts pour le volet du logement, le *Rapport d'activités et de gestion 2009-2010* de la CDPDJ faisait état de seize cas au motif de la race, couleur, origine ethnique ou nationale, seize pour la condition sociale, onze pour le handicap, cinq pour l'âge, un pour la grossesse, un pour l'orientation sexuelle, pour ne nommer que ces catégories²⁵⁰. En pourcentage des dossiers ouverts à la CDPDJ, le logement représente 8 % en 2009-2010, 6 % en 2008-2009 et 11 % en 2007-2008²⁵¹.

Toutefois, un sondage mené auprès de 100 des 1 500 ménages ayant bénéficié d'un supplément au loyer d'urgence en 2001 et 2002 dévoile quelques chiffres. Parmi les ménages interrogés, 91 % affirment avoir fait des démarches pour se trouver un logement. Les observateurs qui ont mené l'enquête ont cherché à savoir, à l'avis des ménages, quelles sont les principales raisons qui ont fait qu'ils n'y sont pas parvenus. Différentes raisons sont ressorties du lot : les propriétaires ne voulaient pas louer à des ménages avec enfants ou avec « trop » d'enfants (21 %), les

²⁴⁵ Jean-Louis Baudoin et Pierre-Gabriel Jobin, *Les obligations*, 6^e éd., Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 2005 à la p. 901. Voir Gauthier, *supra* note 230 ; Brodeur c. Gestion immobilière J.B. Enr., [1995] J.L. 294 (C.Q.); Fondation Abbé, *supra* note 230 ; Lacombe, *supra* note 235; Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bétit, J.E. 2003-1463 (T.D.P.) ; Maurice, *supra* note 235.

²⁴⁶ Gazaille, *supra* note 238 au para. 72. Voir aussi 9020-6376 Québec inc., *supra* note 232 ; Grandmont, *supra* note 227.

²⁴⁷ Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2009-2010*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2010 à la p. 44 [CDPDJ, *Rapport d'activités 2009-2010*].

²⁴⁸ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 62.

²⁴⁹ Front d'action populaire en réaménagement urbain, *Le droit au logement, loin d'être respecté au Québec et au Canada: Document soumis à M. Miloon Kothari, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement*, 2007, en ligne : FRAPRU <<http://www.frapru.qc.ca/IMG/html/Kothari.html>> [FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial].

²⁵⁰ CDPDJ, *Rapport d'activités 2009-2010*, *supra* note 247 à la p. 41.

²⁵¹ *Ibid.*

propriétaires ne voulaient pas louer à des ménages prestataires de l'aide sociale (17 %), les ménages ont été incapables de franchir les mécanismes de vérification de crédit des propriétaires (17 %), les loyers demandés étaient trop élevés (15 %), les ménages ont été victimes de discrimination sur la base de leur origine ethnique (7 %)²⁵².

L'étude indique que pour 71 % des ménages interrogés, ce sont des femmes qui ont entrepris les démarches de recherche de logement. D'emblée, ce facteur n'est pas sans peser dans la balance, considérant que plusieurs études démontrent que les femmes sont davantage victimes de discrimination en matière de logement²⁵³. Au surplus, la CDPDJ allègue qu'il est difficile de discerner ce qui relève de la discrimination raciale et de la discrimination socio-économique. Une chose demeure par contre, « tout indique que les exclus du logement, qu'il s'agisse de femmes monoparentales, d'ainés, de membres de certaines communautés ethnoculturelles ou d'autres, ont comme dénominateur commun la pauvreté »²⁵⁴.

La non-discrimination faisant bel et bien partie de l'obligation du *PIDESC*²⁵⁵ de protéger le droit et l'accès au logement, nous pouvons affirmer que l'État présente certaines lacunes à ce chapitre. Même si le mécanisme de redressement juridique est bien en place et permet des dommages moraux et des dommages-intérêts punitifs « considérables » pour dissuader les locateurs qui adoptent des pratiques discriminatoires – pour les cas où la CDPDJ arrive à le prouver –, nous pouvons cependant critiquer ses délais.

VI. Les programmes gouvernementaux assurant le logement social au Québec

Après avoir énuméré les différentes obligations internationales, celles contenues dans le droit interne et fait un portrait exhaustif de la situation sur le marché locatif privé, nous pouvons maintenant nous attarder aux politiques publiques visant à mettre en œuvre le droit au logement au Québec. Nous nous concentrerons sur les principaux programmes conçus pour venir en aide aux couches défavorisées, bien que certains programmes aident aussi les ménages propriétaires pour l'achat d'une première résidence ou subventionnent la rénovation²⁵⁶. Puisque le droit au

²⁵² L'INDICE, *Portrait des ménages ayant bénéficié des subventions de supplément au loyer d'urgence en 2001 et 2002*, 2003 à la p. 23. Il s'agit d'une étude réalisée pour le compte de la Société d'habitation du Québec. Tel que cité dans FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial, *supra* note 249.

²⁵³ Voir notamment Leilani Farha, « Is There a Woman in the House ? Re/conceiving the Human Right to Housing » (2002) 14 Can. J. Women & L. 118 aux pp. 121-22.

²⁵⁴ Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Direction de la recherche et de la planification, *Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2002 à la p. 25.

²⁵⁵ *PIDESC*, *supra* note 3 art. 2(2).

²⁵⁶ Voir par exemple *Règlement sur le programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle*, R.R.Q. 1981, c. S-8, r. 5 ; *Les normes d'application du programme d'accession à la propriété pour les*

logement est beaucoup plus menacé dans le cas des ménages locataires à faible revenu, nous avons axé notre recherche sur le logement social et les programmes d'aide. C'est d'ailleurs vers cette frange de la population que portent les Observations générales n° 4 et 7 ainsi que la doctrine internationale sur le droit au logement. Relativement courte, cette section se veut plutôt descriptive et servira à présenter les différents programmes, lesquels seront analysés en profondeur à la section VII.

A. Le rôle de la SCHL et de la SHQ

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'organisme canadien du logement. Ses pouvoirs sont définis dans la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*²⁵⁷ ainsi que dans la *Loi nationale sur l'habitation*²⁵⁸. Ils touchent l'habitation et le parc immobilier de façon générale, tant au niveau de la construction que du montant des prêts hypothécaires. La SCHL a aussi pour mandat de s'assurer que les ménages à faible revenu puissent accéder à la propriété, en plus de produire des rapports sur la situation du logement au Canada. La Société d'habitation du Québec (SHQ) est en quelque sorte l'équivalent québécois de la SCHL. Outre son mandat qui est de faciliter aux citoyens du Québec l'accès à la propriété immobilière ou à des logements subventionnés, la SHQ cherche à promouvoir l'amélioration de l'habitat²⁵⁹. Elle aussi rend compte au gouvernement provincial des besoins, priorités et objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec.

Même si le gouvernement fédéral s'est en grande partie retiré du financement du logement social au début des années 90²⁶⁰, il continue néanmoins de subventionner plusieurs programmes à travers la SCHL. Ce qui n'empêche pas le Québec de mettre en valeur ses propres mesures par l'entremise de la SHQ. En fait, la majorité des programmes sont subventionnés par les deux paliers de gouvernement à travers différentes ententes. Nous nous attarderons aux plus importants dans la section qui suit.

B. Les programmes subventionnés par les deux paliers de gouvernement

Initiative fédérale d'après-guerre, les habitations à loyer modique, communément appelées HLM, connaissent un essor important au Québec du tournant

résidents de la région Kativik, D. 205-99, 1999 G.O.Q. II, 807 [Normes d'accèsion à la propriété, Kativik] ; *Programme d'aide à la réparation des maisons pour les propriétaires-occupants à faible revenu (RéparAction)*, D. 1811-93, 1993 G.O.Q. II, 297 ; *Décret concernant la mise en œuvre du Programme d'aide à la rénovation en milieu rural*, D. 641-98, 1998 G.O.Q. II, 2901 ; *Décret concernant la mise en œuvre du Programme Rénovation Québec*, D. 176-2002, 2002 G.O.Q. II, 2016.

²⁵⁷ L.R.C. 1985, c. C-7.

²⁵⁸ L.R.C. 1985, c. N-11. Voir art. 92 et s.

²⁵⁹ *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, L.R.Q. c. S-8, art. 3.

²⁶⁰ J. David Hulchanski, *Housing Policy for Tomorrow's Cities*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 2002 à la p. iii [Hulchanski, *Housing Policy*].

des années 70 jusqu'aux années 80²⁶¹. Malgré le fait qu'il se soit en partie retiré dans les années 90, le gouvernement fédéral demeure toujours le premier contributeur financier²⁶². Concrètement, les HLM permettent aux ménages à faible revenu de payer un loyer équivalent à 25 % des revenus totaux du ménage, incluant les frais de chauffage et d'eau chaude²⁶³. Il existe des HLM publics gérés majoritairement par les offices municipaux d'habitation, bien que quelques-uns soient gérés par des organismes sans but lucratif comme la Corporation d'hébergement du Québec ou l'Administration Kativik. Dans une proportion nettement inférieure, le Québec compte aussi des HLM privés appartenant à des coopératives d'habitation²⁶⁴, des organismes à but non lucratif²⁶⁵ et à la Corporation Waskahegen pour desservir les

²⁶¹ Samira Toufiq, *Monographie de l'HLM Caroline : un HLM pour aînés à Longueuil*, Cahiers du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)-UQAM n° 05-22, 2005 à la p. 6.

²⁶² Le gouvernement fédéral défraye entre 55 % et 60 % du déficit d'exploitation, le gouvernement provincial autour de 35 % et le reste est assumé par les municipalités. Le déficit d'exploitation se trouve à être la différence entre les frais d'exploitation des immeubles et les revenus tirés des loyers payés par les locataires. Voir Office municipal d'habitation de Montréal, À propos de nous, Habitations à loyer modique, en ligne : Office municipal d'habitation de Montréal <<http://www.omhm.qc.ca/node/255>> ; SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, supra note 136 à la p. 63

²⁶³ Des frais supplémentaires peuvent être ajoutés, notamment pour l'électricité domestique et le stationnement. *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique*, D. 523-2001, 2001 G.O.Q. II, 3023, art. 6, 9, 11. Les candidats qui appliquent sont sélectionnés en fonction de leur revenu, de la qualité physique du logement qu'ils occupent, l'ancienneté de la demande de location d'un logement à loyer modique, le nombre d'enfants mineurs dans le ménage, etc. *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*, D. 1243-90, 1990 G.O.Q. II, 3507, art. 27 [*Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*].

²⁶⁴ Pour ce qui est de la différence entre une coopérative et un HLM, disons brièvement que dans une coopérative, ce sont les résidents qui sont à la fois locataires - avec un bail de location - et collectivement propriétaires de l'immeuble. Faute d'avoir suffisamment de places dans les HLM existants, l'État attribue aussi des subventions aux coopératives pour certains locataires dans le besoin, permettant à ces derniers de se loger pour un montant représentant plus ou moins le quart de leurs revenus, comme c'est le cas dans un HLM. En tout, près d'un ménage sur deux vivant dans une coopérative bénéficie d'un logement subventionné selon ces conditions. Mais la différence majeure entre les deux types d'habitation est que les membres d'une coopérative doivent s'impliquer dans la gestion et l'entretien de l'immeuble, ce qui fait que l'autre moitié des résidents (pour qui l'État ne fournit pas de subventions) paiera quand même moins cher que sur le marché privé, considérant que les coûts d'opération sont moindres. Par ailleurs, une autre différence notable tient au fait que les coopératives ont définitivement une vie démocratique beaucoup plus effervescente, qui influencera grandement la gestion des ressources. Confédération québécoise des coopératives d'habitation, FAQ, Qu'est-ce qu'une coopérative d'habitation?, Quelle différence y a-t-il entre une coopérative et un HLM ?, en ligne : Confédération québécoise des coopératives d'habitation <<http://www.cooperativehabitation.coop/site.asp?page=element&nIDElement=122>>.

²⁶⁵ Les organismes sans but lucratif d'habitation, souvent désignés sous l'acronyme OSBL-H, ont la particularité d'être gérés par la communauté locale : résidents, acteurs communautaires et sociaux, représentants du commerce local, intervenants du réseau de la Santé et des services sociaux, etc. Leur formule souple fait en sorte que la participation des locataires n'est pas obligatoire, bien que les dirigeants la favorisent. Dans les autres particularités, ces OSBL d'habitation offrent aux clientèles qu'ils desservent une vaste gamme de services sociaux et communautaires. Ces services peuvent être rendus grâce aux ressources bénévoles et aux employés de chaque organisation, mais aussi via des partenariats locaux avec des organismes du milieu et le réseau des services sociaux. Les revenus des locataires étant généralement assez faibles, la majorité des OSBL d'habitation offre des suppléments au loyer à ceux-ci. Comme nous le verrons plus loin, ce programme permet aux locataires de déboursier seulement 25 % de leurs revenus pour se loger. Réseau québécois des OSBL d'habitation, Qui sommes-nous ?, Véhicule privilégié pour le logement communautaire, en ligne : RQOH

Autochtones hors réserve. Précisément, 55 % des HLM publics sont « destinés à des aînés, 43 % à des familles et 2 % à une clientèle ayant des besoins particuliers »²⁶⁶.

Créé en 1978, l'objectif visé par le programme de supplément au loyer²⁶⁷ est de faciliter l'accès des gens moins nantis, des personnes handicapées ou vivant des situations exceptionnelles, comme les femmes victimes de violence, « d'habiter un logement sur le marché locatif privé ou encore appartenant à des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif »²⁶⁸. Comme c'est le cas pour les HLM, le ménage paiera 25 % de ses revenus totaux et la SHQ déboursa la différence au propriétaire de l'immeuble, c'est-à-dire la différence « entre le loyer prévu au bail et la part de loyer payable par le locataire »²⁶⁹.

Pour la réalisation de logements sociaux ou abordables, AccèsLogis Québec²⁷⁰ a instauré depuis 1997 un système de financement qui encourage la mise en commun des ressources publiques, communautaires et privées. Ce programme tend à favoriser la « réalisation de logements sociaux et communautaires pour des ménages à revenu faible ou modeste, ou encore pour des clientèles en difficulté ayant des besoins particuliers »²⁷¹. Parallèlement, le volet social et communautaire de Logement abordable Québec (LAQ)²⁷² mis sur pied à la suite d'une entente fédérale-provinciale en 2001 offre un support financier qui vise à stimuler la réalisation de logements communautaires et sociaux destinés aux ménages à revenu modeste. Certaines caractéristiques s'appliquent, notamment un coût « plafond » de loyer, à l'avantage des locataires²⁷³. Notons que « ces programmes prennent la forme d'une aide à la pierre, c'est-à-dire d'une subvention au capital ou à l'immobilisation, à laquelle s'ajoute, dans le cas de AccèsLogis Québec, une aide à la personne sous forme de supplément au loyer pour une certaine proportion des ménages »²⁷⁴.

<<http://www.rqoh.com/index2.php?section=rqoh&item=apropos>> ; Marie-Noëlle Ducharme (RQOH) et Claude Roy (SHQ), *Le Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social : une innovation sociale au Québec*, Communication présentée à Toronto dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, le 17 avril 2009 à la p. 2 [RQOH et SHQ, *Cadre de référence*] ; Marie-Noëlle Ducharme, *Les OSBL d'habitation au Québec, l'offre et les besoins en soutien communautaire*, Cahiers du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)-UQAM n° 08-06, juin 2008 à la p. 34 [Ducharme].

²⁶⁶ Stéphane Leduc, *Profil des locataires et des ménages en attente d'un logement social*, Québec, Société d'habitation du Québec, 2010 à la p. 12.

²⁶⁷ *Règlement sur l'habitation*, R.R.Q. 1981, c. S-8, r.3, art. 42 et s.

²⁶⁸ Yvon Chouinard et Robert Gagnon, *Inventaire des programmes provinciaux et territoriaux en habitation au Canada*, Québec, Société d'habitation du Québec, 2007 à la p. 45 [Chouinard et Gagnon].

²⁶⁹ Société d'habitation Québec, Programmes et services, Programme de Supplément au loyer, en ligne : Société d'habitation Québec <http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/supplement_loyer.html>.

²⁷⁰ *Mise en œuvre du Programme AccèsLogis Québec pour réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif*, D. 1335-1997, G.O.Q. II, 46.

²⁷¹ Chouinard et Gagnon, *supra* note 268 à la p. 45.

²⁷² *Décret concernant la mise en œuvre du Programme Logement abordable Québec*, D. 148-2002, 2002 G.O.Q. II, 1935 [Décret LAQ].

²⁷³ « Le loyer des logements réalisés doit être fixé entre 350 \$ et 500 \$ par mois pour une logement chauffé de deux chambres, le loyer moyen se situant autour de 400 \$ à 425 \$. Les hausses de loyer ne pourront dépasser un plafond fixé par la Société d'habitation du Québec, et ce, pendant une période de 15 ans ». Chouinard et Gagnon, *supra* note 268 à la p. 46.

²⁷⁴ Jacques Gariépy, *Mémoire de la Société d'habitation du Québec présenté à la Commission de l'aménagement du territoire. Mandat d'initiative sur le logement social et abordable*, Québec, Société

C. Les programmes subventionnés par le Québec

Quelques programmes sont néanmoins indépendants du financement d'Ottawa, à commencer par Allocation-logement qui relève de la SHQ. Fusion de deux programmes antérieurs, Allocation-logement a pris la forme qu'on lui connaît aujourd'hui en 1997. Il peut atteindre une aide financière de 80 \$ par mois²⁷⁵ et s'adresse aux locataires ainsi qu'aux propriétaires qui consacrent plus de 30 % de leur revenu global pour se loger²⁷⁶. Il a pour clientèle cible les ménages à faible revenu comme les personnes de 55 ans et plus, seules ou en couple, ainsi que les familles avec au moins un enfant à charge, peu importe leurs occupations²⁷⁷.

Parallèlement, le programme de remboursement des impôts fonciers vise à indemniser les contribuables dont les impôts, incluant les taxes scolaires et municipales attribuables au logement, sont trop élevés par rapport à leur revenu²⁷⁸. Des subventions sont aussi réparties auprès d'organisations qui œuvrent pour l'accessibilité au logement abordable. En effet, le programme d'aide aux organismes communautaires cherche à soutenir financièrement ces derniers, tant au niveau du fonctionnement régulier que dans le cas de projets spécifiques²⁷⁹.

VII. État de la situation : le logement social et les programmes d'aide

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons maintenant jeter un regard sur la performance « effective » du Québec relativement au logement social et abordable, pierre angulaire du droit au logement. Dans cette section, nous aurons aussi recours aux avis d'observateurs, lesquels nous permettront de voir si les gouvernements canadien et québécois satisfont aux normes internationales. Nous mettrons l'accent sur les programmes d'aide les plus importants, en sachant que certains de ceux-ci bénéficient aussi aux ménages à faible revenu résidant dans des logements locatifs privés.

d'habitation du Québec, 2002 à la p. 14 [Gariépy].

²⁷⁵ Chouinard et Gagnon, *supra* note 103 à la p. 46.

²⁷⁶ *Décret concernant les conditions et cadre administratif du programme ALLOCATION-LOGEMENT en faveur des personnes âgées et des familles*, D. 1187-99, 1999 G.O.Q. II, 5548, art. 6, 11.

²⁷⁷ Chouinard et Gagnon, *supra* note 103 à la p. 46. « L'aide consiste en une allocation qui tient compte du nombre de personnes dans le ménage, du type de ménage, du revenu du ménage et du loyer mensuel [...] L'allocation-logement est calculée annuellement et versée mensuellement ». *Ibid.*

²⁷⁸ *Loi sur le remboursement d'impôts fonciers*, L.R.Q. c. R-20.1.

²⁷⁹ Chouinard et Gagnon, *supra* note 268 à la p. 49. Par exemple, le programme « LOGIPOP » permet le versement d'une subvention à une coopérative ou à un organisme à but non lucratif pour l'acquisition ou la transformation d'un bâtiment non résidentiel en logements résidentiels. *Règlement sur l'aide au logement populaire (coopératif et sans but lucratif) (LOGIPOP)*, D. 2661-83, 1984 G.O.Q. II, 93, art. 3.

A. Au niveau fédéral

1. LÉGISLATION

En ce qui a trait à l'état de la législation canadienne, Khotari a constaté que ni la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁸⁰ ni la *Charte canadienne* ne garantissaient le droit au logement. À son grand regret, celui-ci n'est pas reconnu comme un droit exécutoire et ne fait pas l'objet d'un engagement politique par les autorités fédérales, provinciales ou territoriales, bien que divers projets de loi soient allés dans ce sens²⁸¹. Il a également observé que le dualisme de l'État canadien fait en sorte que les droits énoncés dans les traités internationaux promouvant les droits humains, bien qu'ils aient été ratifiés par le Canada, ne sont pas directement applicables par les tribunaux, à moins d'avoir été incorporés dans le droit canadien ou dans celui des paliers inférieurs. Conséquemment, le droit au logement tel que reconnu dans le *PIDESC* ne peut pas être revendiqué en lui-même dans les enceintes de justice²⁸². Néanmoins, la CDPDJ partage l'avis du Rapporteur spécial lorsqu'elle affirme que même s'il a été maintes fois admis par les tribunaux du pays que les textes et les traités internationaux peuvent même doivent être pris en compte dans l'analyse de la portée et l'étendue des droits protégés par la *Charte canadienne*, elle déplore le fait que son article 7 « n'a pas encore été reconnu comme imposant à l'État une obligation positive d'assurer à chacun la vie, la liberté et la sécurité de sa personne »²⁸³.

À cela, nous pourrions aussi ajouter que le Comité des DESC a recommandé au gouvernement fédéral de prendre des mesures concrètes pour s'assurer que les provinces et territoires soient informés des obligations juridiques qui leur incombent, en vertu de la ratification du *PIDESC*²⁸⁴. Il va jusqu'à demander que les droits contenus dans ce dernier soient « opposables ». En d'autres termes, il s'agirait de rendre le droit au logement effectif en imposant aux pouvoirs publics une obligation de résultat et faire en sorte que les citoyens puissent réellement s'en prévaloir²⁸⁵. Le

²⁸⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

²⁸¹ *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 à la p. 5.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2009 à la p. 172 [CDPDJ, *Judiciarisation*]. *Baker c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration), [1999] R.C.S. 817, aux para. 69-71 ; *Dumore c. Ontario* (Procureur général), 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016 ; *Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391 ; *Commission des droits de la personne c. Centre d'accueil Villa Plaisance*, J.E. 96-387, 1995 CanLII 2814 (Qc T.D.P.) ; *Québec (Commission des droits de la personne) c. Commission scolaire Deux-Montagnes*, [1993] R.J.Q. 1297, 1993 CanLII 1202 (Qc T.D.P.) ; Martha Jackman, *Les conséquences de l'article 7 de la Charte des droits et libertés pour les dépenses de soins de santé au Canada*, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, étude n° 31, Gouvernement du Canada, 2002 aux pp. 12-13.

²⁸⁴ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 35.

²⁸⁵ Pierre Gagnon, « Commentaire sur la décision Déry c. Coopérative Chez Nous Chez Vous – Validité d'une mesure de relogement imposée par une coopérative d'habitation à l'une de ses membres bénéficiaires d'une subvention au logement », *Repères* (février 2007), *Droit civil en ligne* (DCL),

Comité des DESC précisait que pour y arriver, le gouvernement fédéral devrait prendre les dispositions législatives ou politiques nécessaires et « [...] établir à cet égard des mécanismes de surveillance et de règlement indépendants et appropriés »²⁸⁶.

Ainsi, nous pouvons voir que l'État canadien est clairement en contradiction avec les obligations découlant du *PIDESC*. D'abord, l'obligation de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés » confirme que l'une des premières actions à prendre lorsque l'État ratifie le *PIDESC* est de rendre totalement compatibles ses textes législatifs avec celui-ci. Qui plus est, l'obligation en droit international de reconnaître le droit au logement suffisant favorise son intégration dans le droit interne, ce qui n'est visiblement pas le cas du Canada.

2. POLITIQUES ET BUDGETS

Spécialiste des questions d'habitation et directeur du *Cities Centre* de l'Université de Toronto, Hulchanski écrivait en 2002 que les coupures fédérales dans les dépenses en logement feraient épargner 1,5 milliard \$ par année au trésor national²⁸⁷. Les 2 milliards \$ qu'il dépensait à peu près chaque année jusqu'à récemment, servaient à subventionner les 630 000 logements sociaux canadiens construits en grande majorité avant l'abandon du financement « soutenu » du gouvernement fédéral en 1993²⁸⁸. Nul besoin de préciser qu'il s'agit du plus grand recul pour le droit au logement au pays et dans la province de Québec, considérant que le Canada était le principal pourvoyeur. Si l'on se fie à la lecture du mémoire qu'il a soumis à la SCHL en 2009, « le FRAPRU estime que si le gouvernement fédéral avait conservé le même niveau d'investissement qu'à la fin des années 1980, le Québec disposerait aujourd'hui de 54 300 unités d'habitations sociales de plus »²⁸⁹.

EYB2007REP559 [Gagnon, « Commentaire sur la décision *Déry* »].

²⁸⁶ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 35.

²⁸⁷ Hulchanski, *Housing Policy*, *supra* note 260 à la p. 23.

²⁸⁸ *Ibid.* Jim Flaherty, ministre des Finances, *Le Plan d'action économique du Canada – Le budget de 2009*, Ottawa, ministère des Finances du Canada, 2009 à la p. 146. Le budget fédéral de mars 2010 indiquait que pour l'année précédente, « des engagements fédéraux de plus de 1 milliard de dollars en 2009-2010 ont aidé les familles canadiennes à trouver des logements convenables et abordables, tout en redonnant du travail à des Canadiens ». On y apprenait qu'un autre montant d'un milliard \$ allait être consenti en 2010-2011 et que les fonds disponibles pour ces deux années ont été entièrement engagés. « En 2009-2010, les provinces et les territoires, à qui il incombe de concevoir et d'exécuter le programme, [apportèrent] une contribution égale au financement fédéral de 650 millions de dollars. Grâce à cet investissement conjoint dans le logement social, plus de 2 400 projets de construction et de rénovation sont en cours en 2009-2010 au Canada. Ils bénéficient à certains des groupes les plus vulnérables dans nos collectivités, notamment les aînés, les familles monoparentales, les nouveaux immigrants et les Autochtones hors réserve ». Jim Flaherty, ministre des Finances, *Tracer la voie de la croissance et de l'emploi : Plan d'action économique du Canada – 2e année – Le budget de 2010*, Ottawa, ministère des Finances du Canada, 2010 à la p. 265.

²⁸⁹ Front d'action populaire en réaménagement urbain, *Pour que le gouvernement fédéral assume ses responsabilités à l'égard du droit au logement. Mémoire du FRAPRU soumis à la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Consultations menées en 2009 sur les investissements fédéraux de logement et de lutte contre l'itinérance*, 2009 à la p. 5 [FRAPRU, *Mémoire soumis à la SCHL*]. Le FRAPRU surenchérit en affirmant qu'il arrive à ce résultat, même en tenant compte de toutes les unités de logement résidentielles financées depuis 1994 par le gouvernement provincial, que le gouvernement fédéral ait participé ou non à l'effort financier, notamment par le biais de l'Initiative en matière de

D'entrée de jeu, le repli du gouvernement fédéral est ce qui a tout de suite frappé le Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable. Il soulignait qu'il est assez regrettable qu'il se soit progressivement retiré du financement du logement social dans les années 80, pour arrêter complètement le financement de nouvelles constructions en 1993. Depuis la fin des années 40 et surtout grâce aux amendements de 1964 et de 1973 à la *Loi nationale sur l'habitation*, les différents mécanismes mis en place représentaient un succès selon lui²⁹⁰. Par ailleurs, le FRAPRU note que ce repli a eu un effet « d'entraînement », car il a été suivi d'une « diminution régulière des dépenses annuelles en habitation non seulement du gouvernement fédéral, mais aussi des provinces et des territoires. En 2002, ces dépenses annuelles étaient inférieures de 700 millions \$ à ce qu'elles étaient en 1993 »²⁹¹. Dans de telles circonstances, il aurait été souhaitable que les gouvernements provinciaux et territoriaux redoublent d'efforts pour combler ce manque, mais il n'en fut pas ainsi... Dès lors, ce recul d'Ottawa, qui a aussi coïncidé avec celui des administrations provinciales et territoriales, représente la manifestation la plus tangible du non-respect de l'obligation « d'assurer progressivement » contenue dans le *PIDESC*, visant à l'amélioration constante des conditions d'existence des citoyens, en ce qui a trait au droit au logement.

Décidément, la tendance actuelle est beaucoup plus à la lutte au déficit, selon ce qu'a déclaré le ministre fédéral des Finances, Jim Flaherty, en janvier 2010. Dès lors, il a confirmé qu'au 31 mars 2011, les dépenses consacrées aux mesures de stimulation – dont font partie les investissements dans le logement social – cesseront, en précisant que les fonds qui n'auront pas été utilisés seront perdus. « C'est très important que les dépenses cessent puisque nous devons rétablir l'équilibre budgétaire. On ne peut pas dépenser sans compter et à long terme. Ces dépenses visent à stimuler l'économie, et non à financer des programmes à long terme »²⁹².

Une des critiques souvent portées par les groupes militants contre le gouvernement fédéral mais surtout la SCHL, est que cette dernière amasse des surplus budgétaires volumineux principalement à travers ses activités de prêt hypothécaire, soit le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) qu'elle contrôle. Un communiqué du FRAPRU à ce sujet affirmait que « ces excédents non utilisés se chiffrent présentement à 11 milliards \$ et devraient, selon les prévisions de la SCHL, atteindre 16 milliards \$ en 2013 »²⁹³. En résumé, disons que plusieurs voix se sont élevées pour affirmer que la FAH fait preuve d'un excès de prudence par rapport à ses surplus et que cet argent inutilisé pourrait par exemple être affecté à des projets d'aide aux mal-

logement abordable lancée en 2001. *Ibid.*

²⁹⁰ *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 aux pp. 8-9.

²⁹¹ Focus Consulting Inc., *Où est passé l'argent ? Une analyse de la diminution des dépenses gouvernementales pour le logement*, août 2007, Sommaire, à la p. i, tel que cité dans FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial, *supra* note 249.

²⁹² Jim Flaherty, ministre des Finances, discours à l'occasion d'une conférence d'Advocis ayant pour thème « The Time Is Now », 15 janvier 2010 à Toronto, en ligne : Ministère des Finances du Canada <http://www.fin.gc.ca/n10/10-007_1-fra.asp>.

²⁹³ Front d'action populaire en réaménagement urbain, Communiqué, « Le FRAPRU craint que la lutte au déficit du gouvernement Harper ne laisse que des miettes pour le logement social » (28 février 2010), en ligne : CNW <<http://www.newswire.ca/fr/releases/archive/February2010/28/c5168.html>>.

logés. Ceci dit, la SCHL « a répliqué aux critiques en affirmant que l'histoire récente justifiait sa prudence et que si les indemnités nettes payées diminuent quand la conjoncture économique est bonne, il n'y a aucun doute qu'elles augmenteront quand l'activité sur le marché ralentira »²⁹⁴.

N'ayant pas suffisamment d'expertise dans ce domaine, nous pouvons difficilement évaluer la « prudence » de la SCHL dans sa gestion. Mais comme le note le FRAPRU, cela fait maintenant plusieurs années que les partis d'opposition – qui sont situés relativement au centre voire à gauche de l'échiquier politique – font pression pour utiliser ces fonds à meilleur escient, notamment pour financer le logement social²⁹⁵. Ce faisant, cette observation suggère que le Canada est en contradiction avec son obligation d'assurer le droit au logement « au maximum de ses ressources disponibles » contenue dans le *PIDESC*, laquelle suppose une utilisation et une affectation équitables et efficaces des ressources dont l'État dispose.

3. STRATÉGIE NATIONALE

Outre la diminution importante de l'investissement du gouvernement fédéral en 1993, le Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable a aussi retenu pendant sa visite en 2007²⁹⁶ que le « Canada est un des seuls pays au monde à ne pas avoir de stratégie nationale sur le logement » [notre traduction]²⁹⁷. Or, il se trouve que la mise en œuvre d'une stratégie nationale est également exigée dans l'obligation de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés ». Rappelons que cette stratégie doit définir les objectifs d'amélioration dans ce secteur et déterminer les ressources disponibles pour atteindre les objectifs, en plus de prévoir un calendrier pour la réalisation de ceux-ci²⁹⁸.

²⁹⁴ Canada, Philippe Le Goff, Service d'information et de recherche parlementaires, *Le surplus de la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2007 à la p. 7.

²⁹⁵ En 2007, le FRAPRU avançait que « deux projets de loi présentés par des députés d'un parti d'opposition, le Bloc québécois, et visant à utiliser une partie de ces surplus à des fins de logement social ont été repoussés à la Chambre des Communes, malgré l'appui du Nouveau [P]arti démocratique » : FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial, *supra* note 249; voir notamment P.L. C-363, *Loi modifiant la Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement (bénéfices versés aux provinces)*, 1^{re} sess., 38^e Parl., 2005. Ceci étant, le FRAPRU semble particulièrement « reconnaissant » envers le Nouveau Parti démocratique, car celui-ci avait négocié l'ajout de ressources financières pour le logement social dans le budget présenté en 2005. Le FRAPRU précise que les montants confirmés en 2006 par le gouvernement Harper n'auraient jamais été versés si le Nouveau Parti démocratique n'avait pas négocié leur ajout dans le budget présenté en 2005 par le gouvernement libéral minoritaire d'alors, sous menace de le faire tomber lors du vote sur ce budget à la Chambre des Communes. « Arrivé au pouvoir après coup, le gouvernement actuel, dirigé par le Parti conservateur de M. Stephen Harper, n'a eu d'autres choix que d'appliquer la loi votée sous la législature antérieure » : FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial, *supra* note 249. Sur l'entente entre le parti Libéral du Canada et le Nouveau Parti démocratique, voir Christopher Dunn, « Fed Funding of Cities: That's All There Is » (2005) 26 : 8 Options politiques 58 à la p. 62 ; P.L. C-48, *Loi autorisant le ministre des Finances à faire certains versements*, 1^{re} sess., 38^e Parl., 2005.

²⁹⁶ Sa visite a eu lieu en octobre 2007, mais le rapport final a été déposé en février 2009.

²⁹⁷ *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 à la p. 7.

²⁹⁸ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 12, citant la *Stratégie mondiale du logement*, *supra* note 44.

En ce qui a trait aux mesures politiques, bien que le Comité des DESC ait accueilli favorablement l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) et l'adoption de nombreuses mesures liées au logement, le Comité a par contre regretté que les renseignements fournis ne suffisent pas à lui permettre d'évaluer de façon objective leurs résultats²⁹⁹. Lancée en 1999 suite à la constatation du problème de l'itinérance dans beaucoup de villes canadiennes, l'INSA est la stratégie-cadre qui supporte beaucoup d'autres programmes³⁰⁰. Même si nous aborderons ce volet plus loin, mentionnons à ce sujet que le Comité s'est montré très préoccupé « par le fait que le nombre estimatif de sans-abri au Canada est toujours compris entre 100 000 et 250 000 »³⁰¹.

Par ailleurs, en septembre 2008, le gouvernement fédéral s'était engagé à investir 1,9 milliard \$ sur cinq ans à compter d'avril 2009, pour favoriser le logement abordable et la lutte contre l'itinérance. Cet investissement comprenait le renouvellement pour deux ans de l'Initiative en matière de logement abordable (ILA) et des programmes fédéraux d'aide à la rénovation, dont le Programme d'aide à la remise en état des logements et la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance³⁰². Parallèlement aux montants consentis dans les deux budgets annuels fédéraux tel que mentionné plus haut, la reconduite pour deux ans de l'ILA est censée fournir 250 millions \$ de fonds destinés à la production de 5 000 nouveaux logements abordables.

Ces fonds sont versés en vertu des modifications apportées à l'entente conclue avec les provinces et les territoires. Selon cette entente, les provinces et territoires partagent les coûts à parts égales avec le gouvernement fédéral tout en étant responsables de la conception et de l'application des programmes. Au 31 mars 2010, autour de 1 milliard de dollars avaient été engagés ou annoncés dans le cadre de l'ILA en vue de la production de plus de 47 000 logements dans l'ensemble du Canada.³⁰³

Par conséquent, même si elles ont été bien accueillies, l'INSA ou l'ILA sont certes des mesures déployées à l'échelle nationale, mais qui peuvent difficilement faire office de « stratégie nationale » à proprement parler. Comme la majorité des programmes touchant l'itinérance et le logement abordable, leur impact est mitigé et plus encore, leur mise en place ou leur financement ne sont pas permanents, pouvant

²⁹⁹ *Observations finales du Comité des DESC, 2006, supra note 167 au para. 28.*

³⁰⁰ Elle supporte notamment l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), le Fonds régional d'aide aux sans-abri (FRASA), Autochtones sans abri en milieu urbain (ASAMU), l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEF), Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), le Programme national de recherche (PNR), Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI), Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance (IPLI), le Réseau sur les responsabilités en matière d'itinérance (RRI). Comité national de recherche sur le logement, Ressources humaines et Développement social Canada, « Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance », en ligne : CNRL <<http://nhrc-cnrl.ca/fr/hub/ressources-humaines-et-developpement-social-canada>>.

³⁰¹ *Observations finales du Comité des DESC, 2006, supra note 167 au para. 28.*

³⁰² Société canadienne d'hypothèques et de logement, *L'observateur du logement au Canada 2010*, huitième édition d'une série annuelle, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2010 à la p. 21.

³⁰³ *Ibid.*

être reconduits ou non au gré du gouvernement au pouvoir à Ottawa. C'est pourquoi Khotari s'est montré critique devant ces mesures ponctuelles et de court terme que même les experts canadiens en logement ont qualifiées de « courtepoinette effilochée »³⁰⁴ [notre traduction]. Par conséquent, l'État canadien échoue à l'obligation de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés » émanant du *PIDESC*, tant ce qui fait office de stratégie nationale est bancal et qu'au surplus, cela traduit également une non-reconnaissance de l'urgence de la situation telle que contenue dans l'obligation en droit international de reconnaître le droit au logement.

Dans un autre ordre d'idées, mentionnons que le FRAPRU a remis un mémoire en octobre 2009 à la SCHL, dans le cadre des consultations qu'elle a menées sur les investissements fédéraux en logement et la lutte contre l'itinérance. Nous pouvons y lire que le FRAPRU a déploré le caractère étroit et fermé de la consultation, où des groupes partisans tels que celui-ci n'ont pas pu se faire entendre directement³⁰⁵. Cela représente un manquement à l'obligation du *PIDESC* de « s'engager à agir par tous les moyens appropriés », qui comporte l'obligation pour l'État partie de consulter les organisations représentant les mal-logés lors de l'élaboration de la stratégie nationale³⁰⁶.

Enfin, il est approprié de rappeler qu'en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁰⁷, le parlement et le gouvernement fédéral ont tous les pouvoirs nécessaires pour remplir leurs obligations naissant d'un traité ou d'un pacte. La recommandation du Comité des DESC invitant le gouvernement fédéral à prendre les moyens nécessaires pour que les provinces et territoires se joignent à l'effort pour accomplir le droit au logement est donc tout à fait pertinente³⁰⁸. D'autant plus que l'arrêt *A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario*³⁰⁹ de 1937 avait établi que même dans le cas où la réalisation d'une obligation internationale contractée par l'État fédéral relèverait des juridictions provinciales, les différents paliers de pouvoir doivent travailler conjointement et en coopération en vue de sa réalisation.

B. Au niveau provincial

Dans la section suivante, nous nous attarderons à l'état de la situation du logement social et des programmes d'aide au Québec. Mais comme nous l'avons exposé à la section VI, certains programmes sont subventionnés par les deux paliers de gouvernement. Les résultats et les analyses présentés, bons ou mauvais, ne peuvent ainsi se rapporter qu'au gouvernement provincial, sauf indication contraire. Cependant, nous essaierons de donner au gouvernement ainsi qu'au législateur

³⁰⁴ L'expression anglaise est *fraying patchwork*. *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 à la p. 7.

³⁰⁵ FRAPRU, *Mémoire soumis à la SCHL*, *supra* note 289 à la p. 2. Le FRAPRU précise que c'est faute d'avoir pu se faire entendre qu'il s'est résigné « à rédiger le présent mémoire, en espérant qu'il sera tout de même pris en considération ». *Ibid.*

³⁰⁶ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 12.

³⁰⁷ (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5.

³⁰⁸ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 à la p. 6.

³⁰⁹ *A.-G. (Canada) v. A.-G. (Ontario)*, [1937] A.C. 326 à la p. 354.

québécois une place prépondérante dans cette sous-section, afin de marquer une distinction avec les précédentes.

1. LÉGISLATION

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le Comité des DESC recommandait au gouvernement fédéral de prendre des mesures pour s'assurer que les provinces et territoires adoptent des dispositions législatives en vue de la réalisation des obligations contenues dans le *PIDESC*³¹⁰. Or, le Rapporteur spécial sur le logement convenable soulignait que le cadre juridique en matière de logement est plutôt celui contenu dans les textes de loi qui régissent les relations entre le locateur et le locataire, protégeant par exemple le droit au maintien dans les lieux ou la santé et la sécurité des occupants (*Code civil*). Parallèlement, les textes juridiques qui promeuvent les droits humains assurent au citoyen un traitement équitable, exempt de discrimination (*Charte québécoise*). Ceci dit, il s'est rallié à l'avis du Comité des DESC et des groupes issus de la société civile en indiquant que davantage doit être fait sur ces deux plans pour réellement assurer le droit au logement³¹¹.

Dès lors, cette critique semble assez lucide dans la mesure où ni le *Code civil* ni le système judiciaire québécois ne réussissent à faire en sorte que le droit au logement soit assuré pour tous. Bien qu'au niveau de l'habitabilité, les articles du *Code civil* soient assez près des normes internationales, les problèmes constatés notamment par rapport au contrôle des loyers ou à la facilité pour un locateur d'effectuer une reprise de logement, minent le droit au maintien dans les lieux. En ce qui a trait à la *Loi sur la Régie du logement*, elle s'assure que les deux parties au litige puissent être écoutées, mais le mécanisme actuel à la Régie néglige les causes introduites par les locataires dans le délai de traitement, en plus du fait que ces derniers ne peuvent pas toujours être représentés par un avocat dû aux coûts élevés que cela nécessite et aux conditions d'accessibilité de l'aide juridique.

Même si le Rapporteur spécial sur le logement convenable a déploré qu'à l'instar de la législation canadienne, la législation québécoise ne garantit pas le droit au logement, il s'est toutefois réjoui du fait que le Québec ait intégré le droit à un « niveau de vie décent » dans la *Charte québécoise*, même si le droit à un logement convenable n'est pas explicitement mentionné³¹². Par rapport à cette dernière, la CDPDJ lui porte la même critique qu'à la *Charte canadienne* comme nous l'avons mentionné plus haut : même si les tribunaux reconnaissent la pertinence des textes internationaux pour interpréter son contenu, elle admet que l'article 1 n'a pas été reconnu comme « imposant à l'État une obligation positive de garantir à chacun la vie, la liberté et la sécurité de sa personne »³¹³. Par ailleurs, la CDPDJ est d'avis que le droit au logement est partie intégrante des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés à l'article 45 de la *Charte québécoise*, « et plus spécifiquement comme

³¹⁰ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 35.

³¹¹ *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 à la p. 5.

³¹² *Ibid.* aux pp. 5, 10.

³¹³ CDPDJ, *Judiciarisation*, *supra* note 283 à la p. 172.

partie intégrante du droit à des mesures sociales et d'assistance financière susceptibles d'assurer à toute personne un niveau de vie décent »³¹⁴. À l'occasion du 25^e anniversaire de la *Charte québécoise*, la CDPDJ a formulé la recommandation de l'intégrer explicitement dans celle-ci³¹⁵. Évidemment, cette proposition qui va dans le sens des remarques du Rapporteur spécial a aussi été saluée par les groupes de défense du droit au logement tel le FRAPRU³¹⁶.

Concrètement, il s'agirait d'une façon d'honorer l'obligation internationale de reconnaître le droit au logement, c'est-à-dire en l'incorporant dans le droit interne. De manière générale, la CDPDJ suggère de renforcer la portée juridique des droits économiques et sociaux, faiblement représentés dans la *Charte québécoise*³¹⁷. Conséquemment, cela impliquerait aussi la modification de son article 52 afin de donner à ces droits la même priorité qu'aux droits civils et politiques³¹⁸. Ainsi, les droits économiques et sociaux auraient également préséance sur toute législation contraire, ou qui aurait comme effet de compromettre leur réalisation. Ce faisant, les différents partis au pouvoir ne pourraient pas remanier à leur guise les programmes en place et les tribunaux québécois seraient peut-être moins hésitants qu'ils ne l'ont été historiquement lorsqu'ils sont appelés à « évaluer la conformité constitutionnelle ou quasi constitutionnelle de programmes gouvernementaux impliquant des dépenses budgétaires importantes [...] »³¹⁹, comme ce fut le cas dans le célèbre arrêt *Gosselin c. Québec (P.G.)*³²⁰.

Par conséquent, il est évident que dans la situation actuelle, la législation québécoise n'est pas conforme aux obligations contractées par le Canada au niveau international et auxquelles le gouvernement québécois s'est également lié par décret³²¹. La critique que nous avons émise par rapport à l'État canadien est donc tout aussi valable pour le Québec. L'obligation de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés », qui soutient que l'une des premières actions à prendre lorsque l'État ratifie le *PIDESC* est de rendre totalement compatibles ses textes législatifs avec celui-ci, n'est visiblement pas respectée.

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale mérite aussi

³¹⁴ Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. Projet de loi 26 : Loi modifiant la Loi sur la régie du logement et le Code civil*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2001 à la p. 4.

³¹⁵ CDPDJ, *Après 25 ans*, *supra* note 7 à la p. 25.

³¹⁶ FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial, *supra* note 249.

³¹⁷ CDPDJ, *Après 25 ans*, *supra* note 7 aux pp. 21-23.

³¹⁸ L'article 52 de la *Charte québécoise* confère la primauté de celle-ci sur toute disposition d'une loi, sauf dérogation explicite. En fait, il confère la prédominance des articles 1 à 38, qui réfèrent davantage aux droits civils et politiques, tant dans la sphère privée que publique. Les droits économiques et sociaux, auxquels font allusion les articles 39 à 48, ne jouissent malheureusement pas d'une telle primauté. Voir Morin, *supra* note 78 à la p. 138 ; Pierre Bosset, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise ? » (1996) 75 R. du B. can. 583.

³¹⁹ David Robitaille, « Non-universalité, illégitimité et sur-complexité des droits économiques et sociaux? Des préoccupations légitimes mais hypertrophiées : regard sur la jurisprudence canadienne et sud-africaine », (2008) 53 McGill L.J. 243 à la p. 246.

³²⁰ *Gosselin c. Québec (P.G.)*, 2002 CSC 84, [2002] 4 R.C.S. 429.

³²¹ Arrêté en Conseil, *supra* note 6.

notre attention. Consécration d'efforts conjoints de différents groupes communautaires, syndicalistes ou universitaires, elle a été adoptée à l'unanimité en 2002 par l'Assemblée nationale du Québec. Elle fut qualifiée de loi ambitieuse voire de première en Amérique du Nord³²². Elle avait été bien reçue par les franges progressistes de la société, sans malheureusement répondre à toutes les attentes. Cette loi avait pour objectif de « guider le gouvernement et l'ensemble de la collectivité vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles et contrer l'exclusion sociale [...] »³²³. Et même si elle entend favoriser l'accès à un logement décent et à un prix abordable pour les citoyens québécois³²⁴, force est de constater qu'elle faisait davantage office de « stratégie » générale, sans toutefois être accompagnée de nouveaux programmes, du moins au moment de son adoption, tel que l'affirmait la CDPDJ dès 2002³²⁵. En ce qui concerne le Rapporteur spécial sur le logement et le Conseil des droits de l'homme lors de l'EPU en 2009, ils ont souligné avec enthousiasme l'adoption de cette loi, où un plan quinquennal ciblant un ensemble de mesures avait été mis sur pied³²⁶.

Pour sa part, le Comité des DESC n'a pas cité ou fait référence à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté* au Québec. Son attention s'est plutôt dirigée sur la diminution constante des allocations pour le logement et des prestations sociales, atteignant un niveau très inférieur au coût moyen du loyer³²⁷. Or, si l'on joint cette critique à l'obligation « d'assurer progressivement » contenue dans le *PIDESC*, il est clair que cette constatation du Comité des DESC représente un recul pour le droit au logement et que l'État ne semble pas avoir pris les précautions nécessaires pour la justifier par rapport à l'ensemble des autres droits prévus dans le *PIDESC*³²⁸, qui en ont souffert eux aussi. En outre, les dernières déclarations du FRAPRU sur le budget 2010-2011 du gouvernement Charest sont pour le moins austères, où celui-ci vilipende la préférence à la lutte au déficit aux dépens de la lutte à la pauvreté. Le deuxième plan quinquennal ne fera que poursuivre le premier avec, tout de même, une mention pour le financement de 3 000 nouveaux logements sociaux dans le cadre d'AccèsLogis, souligne le FRAPRU³²⁹. Commentant la *Loi visant à lutter contre la*

³²² Alain Noël, *A Law Against Poverty: Quebec's New Approach to Combating Poverty and Social Exclusion*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, Background Paper, 2002 à la p. 5.

³²³ *Loi visant à lutter contre la pauvreté*, *supra* note 80, art. 1.

³²⁴ *Ibid.*, art. 9(5).

³²⁵ Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Direction de la recherche et de la planification, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Projet de loi n° 112 : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2002 à la p. 1.

³²⁶ *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 à la p. 17 et *Rapport du Groupe de travail*, EPU, *supra* note 203 à la p. 13.

³²⁷ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 28. Il avait d'ailleurs recommandé au Canada d'établir officiellement un seuil de pauvreté, tout en précisant « d'intégrer les droits économiques, sociaux et culturels dans ses stratégies de réduction de la pauvreté ». *Ibid.*, au para. 60.

³²⁸ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 11.

³²⁹ FRAPRU, « Une conjoncture difficile », extrait du texte « Bilan et conjoncture », 30^e congrès du FRAPRU, Université de Sherbrooke, 4 au 6 juin 2010, aux pp. 5-6, en ligne : FRAPRU <http://www.frapru.qc.ca/IMG/pdf/Une_conjoncture_difficile_WEB_-4.pdf>.

pauvreté en mai 2010, la CDPDJ faisait un peu un « bilan » de celle-ci et regrettait que la dignité et les droits humains n'aient pas « été pris en compte dans la stratégie nationale qu'a développée le gouvernement québécois pour endiguer les effets néfastes de la pauvreté »³³⁰. Et malgré les difficultés économiques rencontrées et les restrictions budgétaires entreprises, la CDPDJ invite toujours l'État québécois à considérer l'engagement que comporte la ratification du *PIDESC* par l'État canadien dans sa lutte pour faire reculer la pauvreté et les problèmes qui en découlent³³¹.

2. POLITIQUES ET BUDGETS

a) *Accessibilité*

Le rapport annuel de gestion 2009-2010 de la SHQ indiquait que le parc de HLM du Québec était composé de 65 233 logements de propriété publique et de 8145 logements privés, pour un total de 73 378³³². Or, comme il n'y a plus d'engagement pour la construction de logements de type HLM depuis 1994, la réalisation de nouveaux logements communautaires et abordables au Québec s'est d'abord accomplie à travers AccèsLogis Québec et en second avec le volet social et communautaire de LAQ. Ainsi, depuis 1997, le programme AccèsLogis Québec a permis la réalisation constante de nouveaux logements (entre 1 000 et 2 000 annuellement). Si nous ajoutons les constructions subventionnées par LAQ, ces deux programmes avaient livré un peu plus de 18 500 logements au 31 mars 2010³³³. En outre, environ 6 000 étaient à l'une ou l'autre des étapes de développement.

Or, si l'on regarde les chiffres avancés par le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) et la SHQ, nous pouvons dénombrer environ 121 000 unités de logements sociaux et communautaires au Québec – dans les HLM, organismes sans but lucratif et coopératives³³⁴ – lesquels représentent environ 9 % du parc de logements locatifs selon nos calculs. Ceci étant dit, ce pourcentage n'est pas très impressionnant comparativement à de nombreux pays européens. À cet égard, la proportion de logements sociaux est de 34,6 % aux Pays-Bas, 20 % au Danemark, 17,5 % en France, 17,2 % en Finlande et 14,4% en Autriche³³⁵. Considérant la part importante de ménages locataires québécois qui consacrent plus de 30 % de leurs revenus à ce poste budgétaire (un ménage locataire sur trois) comme nous l'avons

³³⁰ Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Assurer pleinement l'exercice de tous les droits humains : un enjeu fondamental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2010 à la p. 1, en ligne : CDPDJ <http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/pauvrete_declaration_2010.pdf>.

³³¹ *Ibid.* aux pp. 2-4.

³³² SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 136 à la p. 26.

³³³ *Ibid.* à la p. 27.

³³⁴ RQOH et SHQ, *Cadre de référence*, *supra* note 265 à la p. 2.

³³⁵ Les données utilisées dans le tableau remontent à 2002 ou 2004, dépendant des pays. SHQ, *L'habitation au Québec comparée à 17 pays*, Société d'habitation du Québec, 2007 à la p. 66.

relevé plus haut, il n'est pas exagéré de dire qu'il y a là place à l'amélioration.

A fortiori, la situation actuelle est telle que la demande excède l'offre au point de presque doubler celle-ci. Si l'on observe la liste des ménages qui satisfont aux critères d'admission, l'on s'aperçoit que le nombre de ménages sur la liste d'attente des 47 Offices municipaux d'habitation du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a gonflé au cours des dernières années. Ainsi, la CMM dénombrait plus de 28 000 ménages en attente en 2008, pour une place dans un HLM existant ou pour bénéficier du programme supplément au loyer, programme dont la gestion est aussi principalement confiée aux offices d'habitation. Or, 35 631 ménages habitaient un HLM ou recevaient le supplément au loyer pour la même période³³⁶. Dans son *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2009–2013*, la CMM soutenait que plusieurs de ces personnes devront attendre des années avant de se voir proposer un logement³³⁷.

Ces quelques chiffres viennent donc corroborer les observations finales du Comité des DESC qui mentionnaient que les listes d'attente pour des logements subventionnés étaient particulièrement longues dans deux villes au Canada, soit Hamilton et Montréal³³⁸. Bien que le nombre de ménages à risque de se retrouver sans logis n'est plus le même qu'au début des années 2000 soutient le FRAPRU, il signale qu'au moins 130 ménages sont demeurés sans logis au Québec au lendemain du 1^{er} juillet 2009³³⁹. Dans le document qu'il a remis au Rapporteur spécial sur le droit au logement convenable, le FRAPRU soulignait qu'à l'été 2007, 225 ménages, soit principalement des familles avec enfants, ont dû recevoir l'aide d'un organisme public ou communautaire. Leur situation était critique au point qu'ils étaient sans logis ou à risque immédiat de se retrouver dans ce fâcheux état. « À Montréal, le 6 juillet [2007], cinq jours après la date fatidique des déménagements, 22 familles comptant un total de 49 enfants étaient hébergées par la municipalité »³⁴⁰.

Ainsi, comme l'accessibilité au logement subventionné est définitivement compromise au Québec et particulièrement à Montréal, nous pouvons conclure que ce fléau est l'expression d'un manquement formel à l'obligation positive relevant du droit international de réaliser le droit au logement. En ce sens que l'État est tenu de construire des logements à bas prix en quantité suffisante et d'en garantir l'accès pour les ménages en faisant la demande, ce qui n'est pas manifestement pas le cas.

³³⁶ Communauté métropolitaine de Montréal, *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2009–2013*, Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal, 2008 à la p. 17 [CMM, *Plan d'action métropolitain*].

³³⁷ *Ibid.* à la p. 18.

³³⁸ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 28.

³³⁹ FRAPRU, Communiqué de presse, « Pour le FRAPRU, les sans logis du 1^{er} juillet sont la pointe de l'iceberg du manque de logements sociaux » (2 juillet 2009), en ligne : FRAPRU <<http://www.frapru.qc.ca/spip.php?article293>>.

³⁴⁰ FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial, *supra* note 249.

b) *Données et analyse des programmes en vigueur*

La SHQ soutient que le repli du gouvernement fédéral a obligé le gouvernement du Québec à investir davantage pour améliorer les conditions d'habitation de la population et particulièrement des plus démunis. Elle écrivait en 2002 que depuis 1994, celui-ci avait pris « de nouveaux engagements totalisant plus de 1,4 milliard de dollars dirigés, pour la très grande partie, vers le logement social et communautaire »³⁴¹. Et lors du discours sur le budget annuel 2010-2011, le gouvernement du Québec annonçait un investissement de 210 millions \$ finançant 3 000 logements supplémentaires, portant à 30 000 le nombre total de logements à livrer dans le cadre d'AccèsLogis Québec et du volet social et communautaire de LAQ en près de quinze ans³⁴². « De plus, afin de favoriser les projets situés dans des régions éloignées et pour lesquels le milieu a de la difficulté à fournir l'apport financier normalement attendu, une somme additionnelle de 14,2 millions de dollars a été prévue. C'est donc 1,3 milliard de dollars que le gouvernement a consentis depuis 2003 pour que soient réalisés des logements abordables »³⁴³.

Ajoutons que le Plan québécois des infrastructures – Des fondations pour réussir (PQI) prévoit des investissements importants pour assurer la pérennité du parc d'habitations à loyer modique. Tant et si bien que le budget de remplacement, d'amélioration et de modernisation (RAM) des HLM est ainsi passé de 105 millions \$ en 2007 à 275,8 millions \$ en 2010³⁴⁴. « En ajoutant aux investissements du gouvernement du Québec les contributions du gouvernement fédéral et des municipalités, ce sont près de 1,6 milliard de dollars, pour la période 2009-2014, qui seront consacrés à maintenir le parc d'habitations à loyer modique en bon état et à résorber le déficit d'entretien »³⁴⁵.

En ce qui a trait aux programmes d'aide aux personnes pour défrayer le coût du loyer, le supplément au loyer rejoint bon an mal an un peu plus de 20 000 personnes. En 2009, ce sont 18 541 ménages à faible revenu qui en ont bénéficié et 2 073 ménages qui ont pu profiter du supplément au loyer d'urgence, une mesure qui avait été mise en place en 2001 au plus fort de la crise du logement, où le taux d'inoccupation était passé sous la barre du 1 % à Montréal, Gatineau et Québec. Depuis, elle est reconduite année après année, mais sans toutefois être garantie sur le long terme. En 2009, la subvention mensuelle moyenne était de 465 \$ pour le supplément au loyer d'urgence³⁴⁶.

³⁴¹ Gariépy, *supra* note 274 à la p. 12.

³⁴² SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 136 à la p. 26.

³⁴³ *Ibid.* Par contre, il serait faux de croire que la contribution du gouvernement fédéral est négligeable. Comme le notait le Vérificateur général, « en 2007-2008, la SHQ a eu des revenus de 815,5 millions de dollars, dont 333,8 millions provenaient de contributions fédérales. Le coût des divers programmes a totalisé 769,9 millions de dollars, incluant la part du gouvernement fédéral ». Québec, Vérificateur général, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009. Faits saillants*, t. II, Québec, Publications du Québec, 2009 à la p. 23 [Vérificateur général, *Rapport 2008-2009*].

³⁴⁴ SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 136 à la p. 31.

³⁴⁵ *Ibid.* Devant l'annonce de cet investissement, la CORPIQ réclame elle aussi plus de fonds pour rénover le parc de logements locatifs d'initiative privée : CORPIQ, *Mieux se loger*, *supra* note 157 à la p. 13.

³⁴⁶ SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 136 à la p. 30.

Dans le cas d'Allocation-logement, le bilan est aussi à nuancer. En fait, la SHQ note qu'entre le 1^{er} octobre 2008 et le 30 septembre 2009, 110 600 ménages ont bénéficié d'une aide mensuelle moyenne de 56 \$ – la subvention maximale pouvant atteindre 80 \$ – ce qui représente un fonds total alloué de 74 millions \$³⁴⁷. Elle prétend que celle-ci a permis aux ménages bénéficiaires de réduire de 7 % la part de leurs revenus consacrés à l'habitation et que la diminution de la clientèle qui en bénéficie est en grande partie attribuable à l'augmentation du revenu des ménages, particulièrement les familles. Le rapport annuel de gestion 2009-2010 de la SHQ nous apprend également que des récents ajustements au programme sont entrés en vigueur à l'automne 2009 et qu'ils comportent « une hausse des revenus maximaux admissibles et des loyers maximaux à considérer dans le calcul de l'allocation pour les ménages de deux personnes et plus »³⁴⁸.

Or, il se trouve qu'Allocation-logement est le programme le plus populaire au Québec, dans le sens où il rejoint le plus de personnes. Néanmoins, cette subvention est en baisse constante depuis le tournant des années 2000, alors qu'un nombre important de ménages débourse toujours plus de 30 % de ses revenus pour le logement. Ainsi, l'année après sa création officielle, le programme touchait 155 414 personnes en 1998³⁴⁹, puis 148 211 en 1999³⁵⁰, 149 634 en 2000³⁵¹, 155 721 en 2001³⁵², 141 026 en 2002³⁵³, 132 828 en 2005³⁵⁴, jusqu'à tranquillement dégringoler à 110 600 entre le 1^{er} octobre 2008 et le 30 septembre 2009 comme nous venons de le mentionner. En consultant tous les rapports annuels de la SHQ, l'on s'aperçoit qu'à chaque année depuis la mise en vigueur du programme, l'aide mensuelle moyenne tourne autour de 56 \$ et que la baisse des ménages qui en bénéficient s'explique en bonne partie par l'amélioration de la situation économique de ceux-ci, selon ce qu'affirme la SHQ. Cependant, cette explication ne tient pas la route puisque nous avons clairement démontré dans la section V de notre article que le coût des logements croît plus vite que le revenu des ménages et que le taux d'inoccupation est toujours problématique.

Dès lors, il n'est pas logique que le budget consenti par le gouvernement provincial pour le programme Allocation-logement soit passé de 108 millions \$ en 1998³⁵⁵ à 98,7 millions \$ en 2001³⁵⁶ au plus fort de la crise, lorsque l'état de pénurie de logements, qui fut assez médiatisé d'ailleurs, avait entre autres permis la création

³⁴⁷ *Ibid.* à la p. 29.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel 1998*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999 à la p. 16 [SHQ, *Rapport annuel 1998*].

³⁵⁰ Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel 1999*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000 à la p. 18.

³⁵¹ Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel 2000*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001 à la p. 25.

³⁵² Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel 2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002 à la p. 17 [SHQ, *Rapport annuel 2001*].

³⁵³ Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel de gestion 2002*, Québec, Gouvernement du Québec, 2003 à la p. 24.

³⁵⁴ Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel de gestion 2005*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006 à la p. 26.

³⁵⁵ SHQ, *Rapport annuel 1998*, *supra* note 349 à la p. 44.

du programme de supplément au loyer d'urgence comme nous l'avons soulevé plus haut. Car si nous prenons seulement l'exemple de Montréal en nous attardant à l'évolution du taux d'inoccupation, il était de 5,9 % en 1997, 4,7 % en 1998, 3 % en 1999, 1,5 % en 2000 et 0,6 % en 2001³⁵⁷. Évidemment, il se redressera par la suite pour atteindre 2,8 % selon les derniers chiffres disponibles³⁵⁸. Mais ces statistiques démontrent bien que le besoin était définitivement très présent, ce qui aurait donc dû se traduire par une augmentation du budget en 2001. De surcroît, comme nous avons suffisamment insisté sur le nombre de ménages déboursant encore aujourd'hui plus de 30 % de leur revenu en habitation et le taux d'inoccupation toujours sous le seuil d'équilibre, il va sans dire qu'il aurait été souhaitable que le budget et le nombre de bénéficiaires augmentent aussi depuis ou à tout le moins se maintiennent, pour tenter de venir à bout des difficultés rencontrées par les ménages pauvres. Par conséquent, la diminution du budget de ce programme, qui représente aujourd'hui 74 millions \$ comme nous l'avons indiqué plus haut, constitue un recul qui contrevient à l'obligation « d'assurer progressivement » contenue dans le *PIDESC*, obligation qui vise l'amélioration constante des conditions d'existence.

Par ailleurs, le dernier rapport annuel de la SHQ faisait état de l'élargissement des conditions d'admissibilité au programme Allocation-logement. Nous verrons sans doute dans le prochain rapport l'impact de cette « ouverture ». Mais en toute lucidité, à voir la décroissance que forme la courbe des bénéficiaires depuis 2001, il est peu probable qu'elle remonte au point de revenir au niveau de 1998 ou 1999 avant la pénurie. Même si l'on pourrait croire que cette mesure pourrait faire plaisir aux groupes de défense des droits des locataires, le FRAPRU soutient toutefois que ce programme est peu connu du grand public, de sorte que de beaucoup de ménages qui y auraient normalement droit, ne l'utilisent pas, car ils en ignorent l'existence. Au surplus, il soutient que le gouvernement n'a fait que peu de publicité pour le faire connaître. Il est aussi critique face à ses clientèles cibles, car ce programme « exclut totalement les personnes seules et les couples sans enfants de moins de 55 ans »³⁵⁹.

Mais pour revenir au supplément au loyer et aux mesures d'aide aux personnes en général, une analyse objective s'impose. Selon l'opinion de la SHQ, même si les dépenses de financement incluant le capital et les intérêts sont substantielles³⁶⁰ dans le cas des parcs HLM, celles-ci sont, par définition, appelées à s'éteindre au fur et à mesure que les hypothèques seront remboursées. En 2002, la SHQ confirmait que c'était déjà le cas pour certains édifices, et que « si l'on excluait le financement des dépenses des HLM, le déficit d'exploitation moyen pour l'ensemble du parc HLM public ne serait plus que de 60 \$ par mois. Nous sommes

³⁵⁶ SHQ, *Rapport annuel 2001*, *supra* note 352 à la p. 25. En 2001, l'aide moyenne était de 53 \$ par mois. C'est une des raisons pourquoi elle a pu atteindre plus de gens avec un budget total moindre. *Ibid.*

³⁵⁷ Jean-Claude Thibodeau, *Évolution du marché du logement locatif : analyse, effets et perspectives*, Québec, Société d'habitation du Québec, 2003 à la p. 6.

³⁵⁸ SCHL, Québec, printemps 2010, *supra* note 139 à la p. 7.

³⁵⁹ FRAPRU, Document soumis au Rapporteur spécial, *supra* note 249.

³⁶⁰ Environ 40 %, alors que les dépenses d'administration, d'exploitation, d'énergie, de taxes et de travaux majeurs varieraient entre 9 % et 15 % : Gariépy, *supra* note 274 à la p. 15.

bien loin du 260 \$ par mois du supplément au loyer »³⁶¹. Il faut toutefois mentionner que les dépenses gouvernementales pour les HLM publics se sont accrues ses dernières années principalement en raison du RAM, mais il n'empêche qu'au 31 décembre 2009, le parc d'habitations à loyer représentait « un patrimoine collectif dont la valeur de remplacement dépasse aujourd'hui 7,5 milliards de dollars »³⁶². À cet égard, d'autres observateurs ont une vision plus critique comme Gagnon par exemple, régisseur à la Régie du logement, qui soutient que les parcs HLM peuvent favoriser la « ghettoïsation » de leurs résidents, laquelle apporterait des effets nuisibles³⁶³.

Or, ce sont près de la moitié des bénéficiaires du supplément au loyer qui résident dans un logement sur le marché locatif privé³⁶⁴. Et dans le cas des locataires qui reçoivent l'aide d'Allocation-logement, il est fréquent de voir certains ménages dépenser toujours plus de 30 % de leurs revenus pour leur logement malgré cette subvention. Pour paraphraser les dires de la SHQ, la grande faiblesse des ces mesures est que l'argent public est empoché par les propriétaires sur le marché locatif privé, sans que l'État n'y gagne quoi que ce soit au bout du compte. Pour le dire simplement, le parc d'habitations HLM vaut aujourd'hui 7,5 milliards \$ et appartient à l'État québécois, même si le gouvernement fédéral a contribué à son financement. En revanche, les sommes octroyées pour les mesures citées plus haut ont été perçues par des propriétaires sur le marché locatif privé, qui ne répondent pas aux mêmes objectifs³⁶⁵.

En fait, la logique de notre argument est tout bêtement celle qui découle des avantages que confère la propriété : une fois l'hypothèque remboursée, elle nous appartient et les frais liés à son usage sont grandement diminués. Alors que le coût du supplément au loyer, lui, ne peut qu'aller de pair avec la variation des prix du marché, laquelle tend à croître comme nous l'avons démontré. Enfin, comme le soutient la SHQ, le supplément au loyer sur le marché privé constitue malgré tout une option intéressante, spécialement en période de taux d'inoccupation élevé. À long terme par contre, il est « une formule considérablement plus coûteuse. De plus, cette formule ne permet d'acquérir aucun capital immobilier à mettre au service de la collectivité »³⁶⁶. Dans cette perspective, il nous apparaît que l'orientation prise par le gouvernement respecte plus ou moins l'obligation contenue dans le *PIDESC* de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés » où il est tenu d'adopter une stratégie nationale qui lui permettra d'atteindre ses objectifs en identifiant les ressources disponibles et en les

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 136 à la p. 31.

³⁶³ Il est plutôt d'avis que les solutions qui privilégient la répartition des logements subventionnés à l'intérieur de milieux de vie multiples sont beaucoup plus adéquates. La participation des coopératives à cette diversification étant à ce propos exemplaire note-t-il (Gagnon, « Commentaire sur la décision *Déry* », *supra* note 285).

³⁶⁴ Incluant le supplément au loyer d'urgence : SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 136 à la p. 107.

³⁶⁵ En toute légitimité, les propriétaires cherchent à offrir des logements à la population et ultimement d'en tirer profit. Par contre, les gouvernements canadien et québécois doivent quant à eux assurer le droit au logement, en particulier pour les couches sociales démunies.

³⁶⁶ Gariépy, *supra* note 274 à la p. 15.

utilisant de la manière la plus rentable et la plus efficace pour réaliser le droit au logement³⁶⁷. À ce propos, mentionnons que l'Observation générale n° 4 exprime aussi un préjugé favorable envers la construction de nouveaux logements sociaux, financée par les fonds publics, comme moyen efficace pour assurer le droit au logement³⁶⁸.

Qui plus est, ajoutons que les logements en HLM, coopératives ou OSBL d'habitation, sont conçus pour des clientèles précaires. En plus du fait que ces dernières peuvent recevoir des services spécifiques dans certains cas ou loger dans des appartements adaptés à leurs besoins, la discrimination est complètement évacuée lors du processus de sélection. Bien au contraire, une personne extrêmement pauvre et qui a plusieurs enfants à charge, ou même une personne handicapée, sera priorisée dans le processus.

Sinon, pour conclure sur les remarques des observateurs, nous pourrions dire que si le FRAPRU semble moins dur à l'égard du gouvernement provincial qu'il ne l'est envers le gouvernement fédéral, il faut souligner qu'il a fréquemment mis en doute les orientations et les choix budgétaires de celui-ci, valorisant davantage les baisses d'impôt que les dépenses sociales, comme le logement³⁶⁹. Dans son rapport annuel 2008-2009, le Vérificateur général du Québec a quant à lui beaucoup critiqué la gestion de la SHQ, révélant plusieurs lacunes. Parmi les nombreuses critiques, mentionnons que la SHQ a une connaissance incomplète de ses clientèles et de leurs besoins d'habitation, des programmes centraux comme les HLM et le supplément au loyer n'ont jamais fait l'objet d'une vérification ou d'une évaluation globale, les organisations qui gèrent les HLM et le supplément au loyer (Offices municipaux d'habitation, OSBL, coopératives) ne sont pas toutes vérifiées aux cinq ans comme l'exige la SCHL, ce ne sont pas tous les logements HLM qui ont été inspectés et le coût estimé des réparations pour ceux qui en ont fait l'objet, comporte des omissions³⁷⁰. Enfin, pour ce qui est d'AccèsLogis et LAQ, le Vérificateur général soutient que la SHQ n'a pas défini ce qu'elle entend par « revenu modeste » et qu'elle « n'a pas exercé de contrôle pour s'assurer que la sélection des locataires respecte la réglementation lors de la mise en œuvre des projets et au moment du départ d'un locataire »³⁷¹. Ainsi, même si l'État sait combien d'argent il dépense et que les montants sont ventilés dans le rapport annuel de la SHQ par exemple, sa gestion discutable entre en contradiction avec l'obligation « d'assurer progressivement » le droit au logement telle que stipulée dans le *PIDESC*, où le gouvernement est tenu de contrôler l'état de réalisation du droit en question.

³⁶⁷ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 12.

³⁶⁸ Mais dans l'ensemble, le Comité des DESC est conscient que l'important est que les mesures prises soient suffisantes pour garantir le plein respect des citoyens à ce droit, dans les plus brefs délais, en fonction des ressources disponibles. *Ibid.* au para. 14.

³⁶⁹ Dans le document soumis au Rapporteur spécial en 2007 (*supra* note 249), le FRAPRU se réfère au budget provincial précédent et affirme que le gouvernement annonçait d'un côté des diminutions d'impôt des particuliers de l'ordre de 950 millions \$, mais que de l'autre, il s'était contenté d'injecter seulement 120 millions \$ en deux ans dans la réalisation de nouveaux logements sociaux. Qui plus est, cet argent provenait en entier du gouvernement fédéral précise-t-il.

³⁷⁰ Vérificateur général, *Rapport 2008-2009*, *supra* note 343 aux pp. 23-24.

³⁷¹ *Ibid.* à la p. 24.

VIII. Les groupes marginalisés et le logement

Dans la section qui suit, nous aborderons la situation du logement pour des groupes spécifiques, lesquels sont réputés connaître une situation socio-économique précaire, par rapport au reste de la population. Nous tenterons de voir si leurs besoins au niveau du logement sont comblés et si l'État répond convenablement aux obligations que lui imposent le *PIDESC* et les autres normes internationales.

A. Itinérants

Même si des études pertinentes ont démontré que le phénomène de l'itinérance gagne de plus en plus les régions dont Québec, la Montérégie, les Laurentides, Lanaudière et Laval, Montréal demeure sans conteste la ville la plus touchée³⁷². En reprenant les chiffres de 1997, la Ville de Montréal écrivait en 2008 que « sur une période d'un an, plus de 28 000 personnes différentes fréquentaient les ressources pour sans-abri (refuges, soupes populaires, centres de jour) »³⁷³. Elle précisait que 60 000 nuitées avaient été enregistrées dans les refuges d'urgence pour hommes et femmes adultes entre la mi-décembre 2007 et la fin mars 2008. « Au total, au moins 713 places de dépannage sont disponibles dans la métropole, auxquelles s'ajoutent environ 600 places permettant des séjours de moyenne et longue durée »³⁷⁴.

Les intervenants de première ligne remarquent que le profil des sans-abri tend à changer depuis quelques années : « plus de jeunes, mais aussi davantage de personnes en grande difficulté, incluant des itinérants âgés. La présence amérindienne, métisse et inuite est manifeste »³⁷⁵. Qui plus est, la population qui fréquente ces endroits est souvent en profonde détresse laquelle exige une assistance rapide, ce qui n'est pas sans peser sur le fonctionnement des refuges. « Les intervenants doivent de surcroît composer avec les problématiques de co-morbidité (toxicomanies, alcoolisme, hépatites, VIH-SIDA, etc.) caractéristiques du profil de santé précaire des personnes de la rue »³⁷⁶. Parfois victimes de ce que plusieurs appellent la « désinstitutionnalisation », les personnes atteintes de maladie mentale ou de problèmes psychiatriques par exemple, ne peuvent être maintenues physiquement dans les établissements du réseau du système de santé québécois et se retrouvent donc laissées à elles-mêmes. À cet égard, les administrateurs de la Maison du Père s'exprimaient en ces termes : « les hôpitaux, les centres psychiatriques, les centres de détention et même Immigration Canada, nous réfèrent fréquemment des gens sans tenir compte de notre mandat, de notre capacité d'accueil et de notre manque de

³⁷² Québec, Commission des affaires sociales, *Le phénomène de l'itinérance au Québec. Mandat d'initiative. Document de consultation*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale, 2008 à la p. 4. [Commission des affaires sociales, *Phénomène de l'itinérance*].

³⁷³ Ville de Montréal, *Le leadership du gouvernement du Québec dans la lutte contre l'itinérance : une nécessité. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales dans le cadre de son mandat d'initiative sur le phénomène de l'itinérance*, 2008 à la p. 5.

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ *Ibid.*

soutien professionnel sur le plan médical et psychiatrique »³⁷⁷.

Avec parfois plus d'un millier de nouveaux venus chaque année, les principaux refuges pour hommes ont peine à répondre à la demande. « À titre d'exemple, la Mission Old Brewery mentionnait, dans son rapport annuel 2006-2007, un nombre total de 1 037 nouveaux clients. Quant à la Maison du père, un autre refuge montréalais, elle [accueillait] 60 nouveaux clients par mois en 2008 »³⁷⁸. Or, il n'est pas étonnant que dans son mémoire remis à la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations sur le phénomène de l'itinérance en 2008, la Maison du Père en ait profité pour manifester son désir de recevoir un financement plus soutenu, d'augmenter son nombre de lits afin de combler la demande croissante, en plus de celui de pouvoir compter sur un bassin plus important de logements sociaux et de maisons de chambres pour favoriser la réinsertion³⁷⁹.

Dans la même veine, le document de consultation rédigé par la Commission elle-même révélait que l'insuffisance du financement public, combinée à sa non-réurrence dans bien des cas, « constituent un problème majeur pour le milieu communautaire travaillant auprès des personnes en situation d'itinérance, l'offre de services étant toujours assujettie à la fragilité du financement »³⁸⁰. On peut y lire que pour les organismes communautaires ou les organismes sans but lucratif du domaine de l'habitation, ces deux difficultés représentent une embuche considérable qui mine la faisabilité et la pérennité des projets. « L'insuffisance du financement pose de plus des problèmes de rétention et de formation du personnel, l'essoufflement se faisant sentir »³⁸¹.

À la lumière de ce portrait, nous pouvons comprendre pourquoi les observateurs internationaux ont critiqué avec véhémence le Canada quant aux mesures prises pour résorber le problème de l'itinérance. Outre le Conseil des droits de l'homme qui invitait le Canada à suivre la recommandation du Rapporteur spécial sur le logement convenable de renforcer le programme national pour les sans-abri³⁸², le Comité des DESC s'est également penché sur la question. Tel que nous l'avons affirmé plus haut, même si ce dernier a accueilli favorablement l'INSA, il n'empêche qu'il s'est grandement inquiété du fait que le nombre approximatif de sans-abri dans un pays aussi riche que le Canada soit toujours compris entre 100 000 et 250 000³⁸³. Puisque le Canada avait déjà comparu devant celui-ci en 1993³⁸⁴ et 1998³⁸⁵ et n'avait visiblement pas fait suffisamment d'efforts aux yeux des évaluateurs, ces derniers ont

³⁷⁷ La Maison du Père, *Commission parlementaire sur l'itinérance. Mémoire présenté par Mme Geneviève Grégoire, Directrice générale*, 2008 à la p. 9 [Maison du Père, *Mémoire*].

³⁷⁸ Commission des affaires sociales, *Phénomène de l'itinérance*, *supra* note 372 aux pp. 3-4.

³⁷⁹ Maison du Père, *Mémoire*, *supra* note 377 aux pp. 8-10.

³⁸⁰ Commission des affaires sociales, *Phénomène de l'itinérance*, *supra* note 372 à la p. 17. À titre d'exemple, mentionnons que la Maison du Père tire près du deux tiers de ses revenus des dons publics grâce à ses campagnes de levée de fonds. Par rapport aux sources gouvernementales de financement, elle dira qu'elles sont encore trop faibles en plus de ne pas être récurrentes. Maison du Père, *Mémoire*, *supra* note 377 à la p. 8.

³⁸¹ Commission des affaires sociales, *Phénomène de l'itinérance*, *supra* note 372 à la p. 17.

³⁸² *Rapport du Groupe de travail*, EPU, *supra* note 203 à la p. 10.

³⁸³ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 28.

formulé une recommandation en 2006 qui est restée dans les annales :

Le Comité recommande de nouveau aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de considérer la lutte contre le phénomène des sans-abri et l'insuffisance de logements comme une situation d'urgence nationale [...] Il l'engage instamment à mettre en œuvre une stratégie nationale de réduction du problème des sans-abri qui comprenne des objectifs et des calendriers concrets, des consultations et une collaboration avec les communautés touchées, des procédures de dépôt de plaintes et des mécanismes transparents de reddition des comptes, conformément aux normes du Pacte [*PIDESC*]³⁸⁶.

De surcroît, même si de nombreux refuges et organismes montréalais desservent de façon générale ou plus spécifique les clientèles masculine, féminine, juvénile et autochtone en offrant un hébergement de courte ou plus longue durée, la CDPDJ soutient que les places restent insuffisantes et, au demeurant, « ne constituent pas une solution adéquate pour de nombreuses personnes itinérantes »³⁸⁷. Si bien que même si beaucoup d'itinérants s'accommodent de ces places de dépannage, d'autres se retrouvent, volontairement ou non, sur la place publique la nuit malgré les intempéries³⁸⁸. Ainsi, il appert que l'État ne respecte pas l'obligation du *PIDESC* « d'assurer progressivement » le droit au logement pour les sans-abris, dans la mesure où il n'opère pas avec toute la diligence et l'efficacité possibles vers l'atteinte de ce droit. L'obligation émanant du droit international de reconnaître le droit au logement est aussi mise à mal, considérant que l'État est tenu de reconnaître de façon honnête à quel point ce droit fait défaut. Or, comme les chiffres présentés au début de cette sous-section montrent clairement que les besoins sont en croissance juste à Montréal et que le Comité des DESC a qualifié la situation d'urgence nationale, l'État devrait déployer une meilleure stratégie.

Dans son avis intitulé *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, la CDPDJ fait le constat que « certains des problèmes auxquels est confrontée la population itinérante proviennent du choix de l'État de privilégier une approche répressive dans sa gestion de l'itinérance à Montréal »³⁸⁹. De manière critique, la CDPDJ souligne que la surjudiciarisation des personnes

³⁸⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, Doc. off. CES NU, 1993, Doc. NU E/C.12/1993/5.

³⁸⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, Doc. off. CES NU, 1998, Doc. NU E/C.12/1/Add.31.

³⁸⁶ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para 62. Cette recommandation fait principalement référence à l'obligation du *PIDESC* de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés ».

³⁸⁷ CDPDJ, *Judiciarisation*, *supra* note 283 à la p. 132. « En effet, les places en refuge ne constituent pas la solution adéquate pour bon nombre de personnes itinérantes. Plusieurs restrictions liées aux conditions d'accès au refuge – tel que le fait de ne pas avoir consommé d'alcool ou de drogue, l'interdiction d'animaux, l'interdiction d'être en couple – constituent des raisons qui motivent certaines personnes itinérantes à refuser de recourir aux refuges. De plus, le sentiment d'insécurité lié à la présence de vols ou de batailles, ainsi que l'accroissement du phénomène de comorbidité, aggravé par la promiscuité, font en sorte que les refuges ne constituent pas une option adéquate pour bon nombre de personnes itinérantes ». *Ibid.* à la p. 133.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.* à la p. 194.

itinérantes est un facteur incontournable de leur exclusion et de leur marginalisation, notamment à travers les politiques municipales de « lutte aux incivilités » appliquées par le Service de police de la Ville de Montréal. En filigrane des dispositions législatives prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées relativement à des infractions pour avoir occupé l'espace public de façon illégale, ces diverses politiques auraient un impact discriminatoire sur les personnes itinérantes signale la CDPDJ³⁹⁰.

Vu sous l'angle juridique, nous pouvons voir dans ces pratiques un manquement à l'obligation de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés » contenue dans le *PIDESC* du fait que la législation ayant pour effet la surjudiciarisation n'est pas compatible avec le respect du droit à la dignité, cette dernière valeur étant hautement mise de l'avant par le *PIDESC* lui-même mais également par la *DUDH* comme nous l'avons mentionné en introduction³⁹¹. D'autant plus que la « lutte aux incivilités » et ses composantes légales ont été instaurées dans plusieurs grandes villes nord-américaines dont Montréal au milieu des années 90, dans l'objectif de dissimuler les manifestations de la pauvreté en les rendant le moins apparentes possible dans l'espace public³⁹². Or, nous y voyons là une brèche à l'obligation du *PIDESC* « d'assurer progressivement » le respect des droits fondamentaux, considérant qu'il s'agit d'une mesure régressive qui n'a pas toujours existé, du moins dans sa version coercitive actuelle.

Par ailleurs, la CDPDJ est très consciente du rôle crucial que joue la question de l'accès au logement social dans une stratégie efficace de lutte à l'itinérance. C'est pourquoi elle se montre favorable au logement social avec soutien communautaire, notamment pour les personnes atteintes de maladie mentale, car ce type de logement valorise l'autonomisation du locataire par un *empowerment* progressif, plutôt que par une prise en charge institutionnelle³⁹³. « Ce faisant, un tel modèle offre aux personnes itinérantes une formule résidentielle qui soit adaptée à leurs besoins concomitants de soutien à la réinsertion sociale »³⁹⁴. Tout compte fait, la CDPDJ rappelle que le droit à un logement décent et abordable est une obligation s'imposant à l'État québécois en vertu de ses engagements internationaux et de la *Charte québécoise*, en plus d'être mis de l'avant dans la stratégie nationale incluse dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté* qui stipule à l'article 9 qu'un renforcement du filet de sécurité sociale et économique doit notamment passer « par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement, dont les sans-abri »³⁹⁵. Dans l'avis susmentionné, la CDPDJ fait un constat qui va dans le même sens que notre critique voulant que l'État québécois fait défaut à son obligation, tirée du droit international, de réaliser le droit au logement.

[...] les fonds publics destinés à appuyer financièrement l'offre de soutien

³⁹⁰ *Ibid.* aux pp. 194-95.

³⁹¹ *PIDESC*, *supra* note 3, préambule ; *DUDH*, *supra* note 1.

³⁹² CDPDJ, *Judiciarisation*, *supra* note 283 à la p. 19.

³⁹³ *Ibid.* aux pp. 185-86.

³⁹⁴ *Ibid.* à la p. 185.

³⁹⁵ *Loi visant à lutter contre la pauvreté*, *supra* note 80, art. 9(5) ; CDPDJ, *Judiciarisation*, *supra* note 283 aux pp. 176-78.

communautaire en logement social sont largement insuffisants pour répondre à la demande. Elle considère en outre qu'un réinvestissement dans le logement social subventionné – même sans soutien communautaire – est nécessaire afin d'assurer une stabilité résidentielle à bon nombre de chômeurs et de travailleurs précaires et à faible revenu, dont les ressources financières limitées en font des personnes constamment à risque de basculer dans l'itinérance.³⁹⁶

B. Femmes victimes de violence

Selon l'article 1974.1 C.c.Q., une femme victime de violence est autorisée par la loi à résilier son bail si elle prouve, à l'aide d'une attestation d'un officier public, que sa sécurité ou celle d'un enfant avec qui elle demeure est menacée³⁹⁷. Datant de quelques années, cet article a été applaudi par les groupes progressistes et démontre un bel effort de la part du législateur québécois pour rendre la loi cohérente avec l'esprit du *PIDESC*, en répondant positivement à l'obligation de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés ». Comme nous l'avons mentionné à la section VI, les femmes victimes de violence peuvent bénéficier du supplément au loyer afin de leur permettre d'habiter un logement sur le marché privé. Également, le fait d'être victime de violence conjugale confère une certaine priorité pour obtenir une place dans un HLM³⁹⁸.

Au niveau de l'hébergement temporaire pour les femmes violentées et leurs enfants, le Québec compte 13 725 maisons d'hébergement de première étape. Le séjour dans ces établissements peut varier d'un jour à 11 semaines. Selon Statistique Canada, il faut ajouter 533 centres d'urgence pour femmes et 187 refuges d'urgence³⁹⁹. La différence entre ces deux endroits tient principalement à la durée pendant laquelle les femmes y sont admises et le type de clientèle qu'on y trouve. Alors que les centres d'urgence pour femmes offrent un dépannage d'un à 21 jours et sont strictement réservés aux femmes et à leur enfant à charge, les refuges d'urgence offrent un hébergement d'un à trois jours et sont fréquentés par différents groupes, y compris des hommes. Or, le fait d'être victime de violence conjugale n'est pas un critère, si bien que l'on peut y recenser des gens en situation d'urgence, par exemple des gens expulsés de leur logement pour non-paiement de loyer. Si les maisons d'hébergement ou centres d'urgence pour femmes peuvent mettre à la disposition des femmes des services de soutien psychologique ou d'accompagnement dans les démarches juridiques en plus d'un suivi post-hébergement, les refuges d'urgence se limitent surtout au gîte et aux repas chauds⁴⁰⁰. Parmi les autres ressources importantes destinées aux femmes victimes de violence au Québec, nous devons compter 366

³⁹⁶ CDPDJ, *Judiciarisation*, *supra* note 283 à la p. 199.

³⁹⁷ Cet article est relativement nouveau, car il est entré en vigueur en 2006. P.L. 133, *Loi insérant l'article 1974.1 au Code civil*, 1^{re} sess., 37^e lég., Québec, 2005 ; *De Bellefeuille c. D.F.* (19 mai 2010), Montréal 31-091203-099-G (R.L.).

³⁹⁸ *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*, *supra* note 263, art. 28.

³⁹⁹ Julie Sauvé et Mike Burns, « Les résidents des refuges pour femmes violentées au Canada, 2008 », (2009) 29 :2 *Juristat* aux pp. 7, 14. Cette publication est produite par Statistique Canada.

⁴⁰⁰ *Ibid.* à la p. 7.

maisons d'hébergement de deuxième étape, lesquelles offrent un hébergement « de longue durée (3 à 12 mois) en lieu sûr avec services de soutien et d'aiguillage, conçu pour aider les femmes pendant qu'elles cherchent un logement permanent »⁴⁰¹. Enfin, la même étude de Statistique Canada révèle que 4 415 autres établissements offrent différents services aux femmes violentées, avec ou sans enfant, mais ne peuvent pas être classés dans les précédentes catégories. Les YWCA en seraient un bon exemple⁴⁰².

Malheureusement, en dépit de ces mesures, le Comité des DESC notait avec inquiétude que l'absence de logements à un coût abordable et l'assistance insuffisante délivrée aux femmes victimes de violence empêchent celles-ci de s'affranchir de ce type de relations⁴⁰³. Ainsi donc, il recommandait au Canada de « veiller à ce que les femmes aux revenus modestes et les femmes qui tentent de mettre fin à des relations dans lesquelles elles sont victimes de violences puissent avoir accès à des logements et à des services d'appui appropriés conformément au droit à un niveau de vie suffisant »⁴⁰⁴. Un peu comme le constatait le Comité des DESC dans son Observation générale n° 7⁴⁰⁵, le Rapporteur spécial sur le logement convenable a retenu de sa visite au Canada que les sévices sexuels sont une des causes et des conséquences de l'itinérance chez les jeunes femmes⁴⁰⁶.

Dans le cadre de la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations sur le phénomène de l'itinérance en 2008, la Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec alléguait que presque 10 000 demandes d'hébergement ont été refusées par manque de places au cours de l'année antérieure⁴⁰⁷. Dès lors, cette organisation qui regroupe aujourd'hui 37 maisons d'hébergement est d'avis qu'il serait fort approprié d'ouvrir de nouvelles maisons de ce type, particulièrement en région, « afin de répondre à la demande croissante des femmes vivant de multiproblématiques dont l'itinérance »⁴⁰⁸. Elle ajoute qu'il serait nécessaire de développer des maisons d'hébergement de deuxième étape accueillant les enfants, lesquelles seraient adaptées à la réalité des femmes ayant des problèmes divers. Mais cela nécessiterait forcément une injection de fonds supplémentaires de la part des pouvoirs publics, considérant qu'en moyenne, 93% du financement des maisons provient du secteur public, l'autre partie étant divisée de façon à peu près égale entre des sources privées et divers

⁴⁰¹ *Ibid.* aux pp. 7, 14.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 27.

⁴⁰⁴ *Ibid.* au para. 59.

⁴⁰⁵ Observation générale n° 7, *supra* note 48 au para. 10.

⁴⁰⁶ *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 à la p. 18.

⁴⁰⁷ Québec, Assemblée nationale, Commission permanente des affaires sociales, « Consultations particulières sur le phénomène de l'itinérance au Québec » (2008) 40 :66 *Journal des débats de la Commission permanente des affaires sociales*, voir la section de la Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec, en ligne : Assemblée nationale <<http://www.assnat.qc.ca/archives/fra/38legislature1/Debats/journal/cas/081030.htm>>.

⁴⁰⁸ Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec, *Pour une politique en itinérance tenant compte des multiples visages de l'itinérance au féminin. Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le phénomène de l'itinérance au Québec*, Montréal, 2008 à la p. 22 [Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées, *Mémoire*].

revenus d'autofinancement⁴⁰⁹. Puis, dans le sillage de l'avis de la CDPDJ et des recommandations du Comité des DESC, la Fédération réitère que le logement social avec soutien communautaire serait une avenue appropriée⁴¹⁰. De ce fait, même si la législation a été modifiée pour tenir compte de ce groupe aux besoins spécifiques comme le veut le paragraphe 8(e) de l'Observation générale n° 4, nous ne pouvons pas affirmer que la facilité d'accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement soit pour autant assurée. Par conséquent, il appert que l'État ne répond pas complètement à son obligation découlant du droit international de réaliser le droit au logement pour les femmes victimes de violence.

C. Premières Nations

Les membres des Premières Nations du Nunavik peuvent bénéficier d'une place en HLM public et défrayer un loyer calculé selon des critères fixes s'apparentant à ceux exposés dans la section VI⁴¹¹. Dans le cas du Nunavik, la SHQ confie la gestion des 2 351 logements à l'Administration Kativik. Et contrairement aux HLM publics dont la construction a été stoppée depuis les années 90 comme nous l'avons évoqué à maintes reprises, celle des HLM au Nunavik se poursuit⁴¹². Puis, des HLM privés administrés par la Corporation Waskahegen offrent aussi des logements abordables dans la plupart des régions du Québec, lesquels sont destinés aux Autochtones hors réserve. Ils se comptent au nombre de 1 925. Mentionnons également que le volet « région Kativik » du LAQ a comme objectif la réalisation de 131 nouvelles unités résidentielles dans les 14 villages nordiques de cette région⁴¹³. Ces unités, dont le coût d'occupation est accessible, « doivent servir de résidence principale à des résidents qui peuvent en être propriétaires ou locataires »⁴¹⁴.

Ceci étant dit, les représentants des communautés autochtones sont loin d'être satisfaits de l'état actuel des choses. L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) estimait en 2009 que les besoins en logement des

⁴⁰⁹ Maryse Rinfret-Raynor, Normand Brodeur, Élisabeth Lesieux et al., *Services d'aide en matière de violence conjugale : état de la situation et besoins prioritaires*, Montréal-Québec, Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes, 2010 à la p. 71.

⁴¹⁰ Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées, *Mémoire*, supra note 408 à la p. 22.

⁴¹¹ *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, D. 777-2005, 2005 G.O.Q. II, 4860.

⁴¹² Le rapport annuel de la SHQ 2009-2010 indique que l'entente quinquennale qui prenait fin en 2010 et concernait la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik vient d'être reconduite pour un autre cinq ans. « Elle permettra la construction de 340 logements, ce qui contribuera à contrer la pénurie de logements au Nunavik. À cet effet, le budget 2010-2011 du gouvernement du Québec prévoit une somme de 99,2 millions de dollars pour la durée de l'entente. Cette somme s'ajoute aux investissements de 25 millions de dollars annoncés lors de la conférence Katimajit, en 2007, pour la construction de 50 logements ». SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, supra note 136 à la p. 26.

⁴¹³ *Ibid.* à la p. 108.

⁴¹⁴ *Décret LAQ*, supra note 272 ann. 3, art. 2. Notons que d'autres programmes visant les individus, les coopératives ou les organismes à but non lucratif de cette région qui souhaitent acquérir ou réaliser des unités résidentielles ou même en faire la rénovation sont aussi en vigueur. *Normes d'accèsion à la propriété, Kativik*, supra note 256 ; *Normes d'application du programme de rénovation résidentielle à l'intention des propriétaires-occupants de la région Kativik*, D. 205-99, 1999 G.O.Q. II, 807.

Premières Nations sont de 8 000 nouvelles unités, dont 3 500 logements sociaux⁴¹⁵. Vu ces revendications, les constructions annoncées par les pouvoirs publics paraissent plutôt chétives, considérant que ces dernières sont en plus destinées uniquement aux Inuits au Nord du 55^e parallèle. La non-conformité avec l'obligation relevant du droit international de réaliser le droit au logement est donc flagrante, c'est-à-dire que l'État n'arrive pas à fournir un logement adéquat et accessible à chacun des membres de ces communautés.

Adoptant une conception du logement très près de celle des organes internationaux, l'APNQL considère le logement comme un environnement qui doit favoriser le développement social et humain des enfants et des familles. Mais elle affirme qu'« alors que 4 200 maisons sont surpeuplées et que 6 700 ont un urgent besoin de réparation et/ou de décontamination, il est difficile d'imaginer un environnement propice à la réussite scolaire, ceci sans compter tous les problèmes sociaux et de santé engendrés par une telle promiscuité »⁴¹⁶. Or, cette situation difficile semble généralisée à l'échelle du pays, puisque le Rapporteur spécial sur le logement convenable a été particulièrement critique vis-à-vis des conditions d'habitation des Premières Nations. L'état physique des logements, le surpeuplement, la qualité de l'eau, les installations sanitaires, l'accès aux services essentiels, etc., laissent beaucoup à désirer au point où Miloon Khotari a rappelé que ces problèmes ont été identifiés depuis de nombreuses années, mais que les progrès sont très lents à ce chapitre. Ce faisant, il a exhorté le Canada de recourir à diverses mesures, financières et autres, pour corriger ce problème qualifié d'urgent⁴¹⁷. Puis, lorsque le Canada s'est soumis à l'EPU, le Conseil des droits de l'homme soulignait aussi avec inquiétude le cas des familles autochtones « à faible revenu qui ont dû placer leurs enfants en famille d'accueil en raison de leur logement inhabitable »⁴¹⁸.

Dès lors, il appert que les faits relevés par les observateurs témoignent d'une absence de conformité à bon nombre d'éléments énumérés au paragraphe 8 de l'Observation générale n° 4, notamment l'habitabilité puis l'emplacement et les installations adéquats. Même si ce groupe est peut-être moins fragilisé que les deux précédents – où les itinérants et les femmes battues traversent une situation difficile voire extrême mais qui a par contre plus de chance d'être temporaire –, il n'empêche que les membres des Premières Nations pourraient probablement avoir le statut de groupe défavorisé en vertu du paragraphe 8(e) de l'Observation générale n° 4. Mais est-ce que ce statut pourrait leur permettre de bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement, avec un accès permanent à des ressources adéquates en matière de logement, comme cela est suggéré pour les groupes défavorisés ? Le seul fait de leurs ascendances n'est probablement pas suffisant pour accorder ce traitement à l'ensemble des membres des Premières Nations. Cela dit, la situation odieuse relatée par les observateurs pourrait sans doute appuyer les obligations du gouvernement afin

⁴¹⁵ Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Présentation devant le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées*, 2009 à la p. 6.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement*, *supra* note 204 à la p. 20.

⁴¹⁸ *Rapport du Groupe de travail*, EPU, *supra* note 203 à la p. 12.

de prendre davantage en considération les besoins spéciaux de ce groupe « pour donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité [...] »⁴¹⁹, au moins pour certaines communautés ciblées. En extrapolant un peu, nous pourrions voir dans cette démarche un effort pour reconnaître et protéger le droit au logement, des obligations découlant du droit international, à l'égard des communautés les plus touchées.

En outre, la Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec et Femmes Autochtones du Québec rappellent que le surpeuplement est un des facteurs liés à la violence dans les communautés autochtones⁴²⁰. À ce propos, mentionnons que depuis 2003, un Réseau des maisons d'hébergement autochtones du Québec a été mis sur pied pour venir en aide aux femmes autochtones victimes de violence conjugale. Parmi les sept maisons membres, cinq d'entre elles sont situées dans des communautés autochtones alors que deux autres sont en milieu urbain, à l'extérieur des réserves. Toutes réunies, les maisons disposent d'une trentaine de lits et offrent des services de soutien au niveau du stress post-traumatique vécu par les résidentes, du processus judiciaire en matière de violence conjugale, des abus sexuels chez les Premières Nations, du VIH/sida, etc. Malheureusement, les propos rapportés par les organisations concernées établissent « un parallèle entre la situation actuelle des maisons d'hébergement autochtones et celle des maisons d'hébergement allochtones d'il y a vingt ans : peu de budget, peu de formation, lacunes sur le plan de la gestion »⁴²¹. Ainsi, la situation de ces maisons d'hébergement laisse présumer un défaut de conformité de l'État à l'obligation découlant du droit international de réaliser le droit au logement pour les membres de ce groupe précis. D'autant plus qu'ils devraient définitivement obtenir une attention soutenue des pouvoirs publics comme l'exige l'Observation générale n° 4 au paragraphe 8(e), tant ils font les frais d'une double exclusion, d'abord comme autochtones puis ensuite comme femmes, selon le concept d'intersectionnalité⁴²².

D. Personnes handicapées

Lorsqu'il a abordé la question des personnes handicapées, le Comité des DESC a soutenu que le Canada devrait fournir des services d'appui adéquats⁴²³. Or, différentes ressources sont actuellement disponibles. D'abord, le Programme

⁴¹⁹ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 8(e).

⁴²⁰ Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec et Femmes Autochtones du Québec. *Des services d'aide en violence conjugale en réponse aux besoins des femmes autochtones*, Projet ISHKUTEU, Étude des besoins, 2008 p. 14.

⁴²¹ *Ibid.* à la p. 32.

⁴²² Voir Douglas A. Brownridge, « Male Partner Violence Against Aboriginal Women in Canada: An Empirical Analysis » (2003) 18 :1 *Journal of Interpersonal Violence* 65. Pour de la doctrine sur la situation canadienne mais qui ne traite pas que des Autochtones, voir notamment Patricia Monture-Angus, « Standing against Canadian Law: Naming Omissions of Race, Culture, and Gender » dans E. Comack, éd., *Locating Law: Race/Class/Gender/Connections*, Halifax, Fernwood Publishing, 1999, 76 ; Emily Grabham, « *Law v Canada: New Directions for Equality Under the Canadian Charter?* » (2002) 22 : 4 *Oxford Journal of Legal Studies* 641.

⁴²³ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para. 62.

d'adaptation de domicile pour personnes handicapées⁴²⁴ (PAD), sans égard à leurs revenus, vise à adapter l'habitat de celles-ci et faciliter l'accomplissement de leurs activités quotidiennes. Financé par les deux paliers de gouvernement à travers LAQ, ce programme offre une aide pécuniaire qui correspond aux coûts des travaux nécessaires et acceptables selon certains critères, laquelle peut atteindre, dans certains cas précis, plus 30 000 \$ par personne admissible⁴²⁵. Notons qu'elle peut varier selon le statut de ménage propriétaire ou locataire, mais la subvention moyenne accordée en 2009-2010 était de 14 598 \$. Or, le rapport annuel 2009-2010 de la SHQ indique que le PAD a profité à 1 144 ménages, comparativement à 685 en 2007-2008⁴²⁶. Ensuite, un autre programme nommé Équipements pour l'adaptation des pièces du logement et pour les soins personnels fournit des équipements et appareils qui servent à la vie domestique, dans le but d'augmenter l'autonomie fonctionnelle des personnes handicapées⁴²⁷.

Toutefois, si une personne handicapée n'envisage pas d'aménager son domicile de manière à le rendre plus adéquat, elle peut, en vertu de l'article 1974 C.c.Q., résilier son bail si elle n'est plus en mesure d'occuper son logement en raison de son handicap⁴²⁸. Mais avant d'en arriver là, elle peut demander une place dans un logement subventionné, par exemple dans un HLM existant. Elle sera priorisée dans la liste d'attente si son logement actuel n'est pas adapté ou présente des barrières architecturales évidentes considérant l'état de la personne⁴²⁹. Ce faisant, même si une personne handicapée ou un ménage qui comprend une telle personne peut avoir accès aux deux premières catégories de HLM (personnes âgées et familles), une troisième catégorie a été expressément conçue pour les individus qui ont besoin d'installations spéciales ou de services d'assistance personnelle sur place, en raison de leur état physique, affectif ou psychosocial, ce qui inclut évidemment les personnes handicapées⁴³⁰. Puis, comme nous l'avons mentionné à la section VI, le programme de supplément au loyer permet, entre autres, aux personnes handicapées de loger dans un appartement hors du parc HLM, mais à des conditions monétaires similaires. Et comme c'est le cas pour les femmes victimes de violence, du financement peut être obtenu notamment à travers AccèsLogis Québec, pour certains projets destinés à cette clientèle. Petite ombre au tableau toutefois, les personnes handicapées n'ont que peu de centres d'hébergement temporaires à leur usage exclusif à l'échelle de la province.

Par contre, dans sa recension des HLM montréalais, la CDPDJ a conclu que

⁴²⁴ *Décret concernant la mise en œuvre du Programme Logement abordable Québec*, L.R.Q. c. S-8, r.7.01, art. 29.

⁴²⁵ Société d'habitation du Québec, *Plan d'action 2007 de la Société d'habitation du Québec à l'égard des personnes handicapées*, Québec, Société d'habitation du Québec, 2007 à la p. 7.

⁴²⁶ Qui plus est, un budget de 40 millions \$ a été alloué à ce programme et couvrira les deux exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011. SHQ, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 136 à la p. 28.

⁴²⁷ Québec, Service Québec, Portail Québec, Citoyens, Personnes handicapées, Appareils et équipements, en ligne : Gouvernement du Québec <<http://www4.gouv.qc.ca/FR/Portail/Citoyens/Evenements/personne-handicapee/Pages/appareils-equipements-adaptation-logement.aspx>>.

⁴²⁸ *Lemaire c. Paradis* (12 avril 2010), Drummondville 16-070419-001-G (R.L.)

⁴²⁹ *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*, *supra* note 263, art. 38.

⁴³⁰ *Ibid.* art. 6.

seulement « 4,5 % du parc de logement en HLM est composé pour la plupart d'unités de logement adaptées pour les personnes handicapées ou offrant des services à une clientèle ayant des besoins particuliers, par exemple des jeunes en difficulté et des personnes en voie de réinsertion sociale »⁴³¹. Notons qu'une autre étude démontrait que les OSBL d'habitation qui ont pour vocation les personnes handicapées ne représentent qu'un pourcentage guère plus élevé (6,6 %) parmi l'ensemble de celles-ci⁴³². Ainsi, la législation et son application semblent prendre en considération les besoins de ce groupe spécial, lequel fait explicitement partie des groupes mentionnés au paragraphe 8(e) de l'Observation générale n° 4. Cependant, c'est au niveau de la facilité d'accès que le bât blesse, où les ressources en place ne permettent pas un accès complet et permanent au logement adapté pour les personnes handicapées. Il semblerait que l'État favorise l'aménagement du logement actuel des personnes handicapées, ce qui n'est sans doute pas une mauvaise chose en soi. Par contre, l'avantage des OSBL d'habitation spécialisées pour les personnes handicapées est qu'elles offrent un service adapté en disposant de ressources humaines, telles des préposés à l'aide domestique et aux soins personnels ou des services d'infirmiers par exemple⁴³³. Ce soutien n'est donc pas négligeable, si l'on compare avec la situation où la personne handicapée se retrouverait seule dans un logement du marché locatif privé, même si elle avait bénéficié d'une subvention pour l'aménager en conséquence. Enfin, nous pouvons conclure que l'obligation de réaliser le droit au logement, tirée du droit international, n'est pas complètement respectée considérant le manque de logements dans les HLM publics et surtout dans les OSBL d'habitation, spécialisés pour ce type de clientèle.

Dans sa dernière évaluation, le Comité des DESC répétait ses recommandations de 1993 et 1998 et invitait le Canada à ne pas seulement adopter des programmes ou des politiques pour favoriser les droits économiques, sociaux et culturels, mais bien à promulguer des lois reconnaissant expressément ces droits. En l'occurrence, celui-ci constatait une « méconnaissance consécutive, par les provinces et territoires, des obligations juridiques de l'État partie découlant du [PIDESC] »⁴³⁴. Or, à la lueur de toutes nos observations présentées au fil de cet article, nous sommes d'avis que le droit au logement au Québec n'est pas conforme à celui promu par le PIDESC et ne respecte pas non plus les autres obligations relevant du droit international, ni au niveau législatif, ni au niveau des politiques et des budgets déployés pour le mettre en œuvre. Ce qui est d'autant plus décevant considérant que le Québec s'était lié de son propre chef, de façon unilatérale, au PIDESC par décret en 1976. Nous devons donc répondre par la négative à notre question de recherche, pour les raisons que nous résumons dans les lignes qui suivent.

⁴³¹ CDPDJ, *Judiciarisation*, *supra* note 283 à la p. 187.

⁴³² Ducharme, *supra* note 265 à la p. 16.

⁴³³ *Ibid.* aux pp. 50-52.

⁴³⁴ *Observations finales du Comité des DESC*, 2006, *supra* note 167 au para 11(a).

Au niveau juridique, il est important de rappeler qu'aucune loi canadienne ou québécoise ne garantit le droit au logement, même si la *Loi visant à lutter contre la pauvreté* et son deuxième plan quinquennal permettra le financement de 3 000 nouveaux logements sociaux. De telle sorte que le dualisme de l'État canadien fait que les tribunaux du pays appliquent les principes du droit interne – lequel définit plutôt la relation locateur-locataire et prévient la discrimination – ce qui a malheureusement pour effet de reléguer au second plan les engagements internationaux. Sans compter que les délais sont particulièrement longs pour les recours introduits par les locataires à la Régie du logement, les amendes prévues par les villes en cas d'insalubrité ne sont visiblement pas assez sévères pour persuader les locateurs de corriger la situation, les reprises de logement sont fréquemment accordées sans offrir de dédommagement pécuniaire aux locataires et sans que ne soit respecté l'article 1970 C.c.Q. qui demande au locateur d'obtenir l'autorisation de la Régie avant de remettre le logement repris sur le marché locatif, l'insuffisance de l'aide juridique pour permettre aux locataires de se défendre correctement... Qui plus est, la législation québécoise permet les expulsions même en hiver, contrairement à un pays comme la France où une trêve hivernale vient protéger le droit au logement durant la saison froide. Prises dans l'ensemble, disons que toutes ces observations constituent des dérogations se rapportant principalement aux obligations de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés » découlant du *PIDESC* et/ou aux obligations tirées du droit international de reconnaître, respecter et protéger le droit au logement.

Cela dit, nous ne pouvons conclure l'aspect juridique du droit au logement sans aborder le phénomène des rétractations⁴³⁵. Selon plusieurs, cette mesure est utilisée sans vergogne et à répétition par les locataires qui souhaitent retarder les décisions du tribunal, notamment celles d'éviction pour non-paiement. Or, un projet de loi⁴³⁶ vient tout récemment d'être sanctionné et a permis d'ajouter les articles 63.1 et 63.2 à la *Loi sur la Régie*. Brièvement, ceux-ci confèrent à la Régie le pouvoir d'interdire à une des parties le droit d'introduire une demande lorsqu'elle constate que cette dernière le fait de façon abusive dans le but d'empêcher l'exécution d'une décision. Cependant, même si la CORPIQ dit qu'elle partage les intentions de la Régie, elle est d'avis qu'une mesure plus rigide et surtout plus claire, qui définirait par exemple le seuil de tolérance des régisseurs pour statuer quand et en vertu de quoi une demande est abusive, serait beaucoup plus souhaitable⁴³⁷. De l'autre côté du spectre, le FRAPRU souligne que même si environ la moitié des 2 390 demandes de rétractation faites en 2009-2010 touchaient le non-paiement, 46 315 demandes relativement au non-paiement ont été introduites ou relancées à la Régie pour la

⁴³⁵ À la base, la rétractation est un des trois moyens dont dispose le justiciable pour contrer les décisions de la Régie du logement devant ce même tribunal, avant de faire appel devant la Cour du Québec si la cause répond à certains critères. La rectification et la révision sont également des moyens de se pourvoir contre les décisions de la Régie. Deslauriers, *supra* note 82 aux pp. 567-68.

⁴³⁶ P.L. 131, *Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal*, 1^{re} sess., 39^e lég., Québec, 2010.

⁴³⁷ Corporation des propriétaires immobiliers du Québec, *Mémoire sur le projet de loi n° 131 modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal*. Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques, 2010 à la p. 8.

même période⁴³⁸. Devant ces quelques chiffres, le remous médiatique autour des pratiques peu scrupuleuses des locataires pour court-circuiter le système judiciaire semble du coup moins alarmant qu'il n'y paraît, si l'on prend en plus en considération le fait que ce n'est pas la totalité des rétractations qui étaient abusives. Dans de telles circonstances, nous sommes forcés de reconnaître que ce projet de loi aura comme conséquence d'accélérer, dans une mesure indéterminée, le canal le plus rapide à la Régie du logement, en plus de détourner l'attention d'un problème nettement plus grave, soit celui de la capacité de payer des locataires. Ainsi donc, le projet de loi 131 nous apparaît aller à contre-sens du paragraphe 11 de l'Observation générale n° 4 qui soutient que « les politiques et la législation ne devraient pas [...] être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés », que l'on peut amalgamer avec l'obligation découlant du droit international de reconnaître le droit au logement.

En ce qui concerne les politiques publiques ayant trait au logement social et aux programmes d'aide, il est primordial de souligner qu'elles sont vitales pour colmater les brèches du marché locatif privé. Outre le taux d'inoccupation en deçà du seuil d'équilibre et l'augmentation considérable des coûts du loyer qui mine le droit au maintien dans les lieux lequel est une des idées maîtresses du droit au logement, force est de constater qu'une grande proportion des ménages locataires québécois déboursent plus de 30 % voire de 50 % de leurs revenus en logement. Or, pour en revenir aux logements subventionnés, le Rapporteur spécial sur le logement convenable a d'emblée déclaré que la politique de logement social mise en place quelques décennies plus tôt était un succès selon lui, mais l'abandon de celle-ci dans les années 90 est regrettable. À cela, il faut aussi compter l'effet « d'entraînement » qu'il a eu sur les autres provinces et territoires, qui ont aussi considérablement diminué leur budget pour le logement social. Objectivement, il s'agit d'une mesure délibérément régressive, de la manifestation la plus tangible du non-respect de l'obligation « d'assurer progressivement » contenue dans le *PIDESC*, visant à l'amélioration constante des conditions d'existence des citoyens.

Le Rapporteur spécial avait aussi relevé une absence de stratégie nationale du logement, ce qui a été secondé par le Conseil des droits de l'homme lors de l'EPU. Rappelons que l'obligation du *PIDESC* de « s'engager à agir... par tous les moyens appropriés » demande aux États parties d'adopter ce type de stratégie afin d'assurer une application plus intensive et homogène. Dans le même ordre d'idées, le Comité des DESC a recommandé à tous les paliers gouvernementaux de considérer le phénomène de sans-abris et l'insuffisance de logements comme une urgence nationale. Ainsi, même si plusieurs constructions de logements sociaux et l'octroi de fonds supplémentaires sont annoncés ici et là, nous sommes malheureusement contraints de conclure qu'ils ne sont pas suffisants, particulièrement au niveau fédéral, au regard des obligations internationales. Car la réalité est que même si les déclarations des élus sont saluables, les besoins en logements sociaux au Québec surpassent nettement l'offre. La longueur des listes d'attente des Offices municipaux

⁴³⁸ Front d'action populaire en réaménagement urbain, *Un projet de loi qui n'assurera pas davantage le droit au logement. Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, 2010 à la p. 3 ; Régie du logement, *Rapport annuel 2009-2010*, *supra* note 166 à la p. 68.

d'habitation est ici un bon indicateur de l'envergure des besoins insatisfaits. Outre la contradiction avec l'obligation de réaliser le droit au logement, nous pourrions ajouter que l'obligation « d'assurer progressivement » celui-ci, tel que l'indique le *PIDESC*, force l'État à agir avec toute la diligence et l'efficacité possibles pour atteindre son accomplissement.

À propos des solutions possibles, plusieurs avenues pourraient être explorées. L'Observation générale n° 4 qui a été produite pour expliciter le droit au logement contenu dans le *PIDESC* indique que « la législation en matière de logement [et] son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de plusieurs groupes »⁴³⁹. Par rapport à ces derniers, elle stipule qu'ils « doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement »⁴⁴⁰. Ainsi, l'obligation découlant du droit international de « reconnaître » le droit logement suffisant serait définitivement améliorée si l'article 52 de la *Charte québécoise* venait à changer pour inclure les droits économiques et sociaux, où le droit au logement pourrait être clairement mentionné à l'article 45. Mais avant d'exiger de le rendre opposable pour tous les citoyens ce qui irait jusqu'à impliquer le dédommagement pécuniaire auprès des individus lésés comme l'indique l'article 49 de la *Charte québécoise*, une solution mitoyenne serait peut-être de modifier la loi pour privilégier encore davantage certains groupes, d'une manière à définir, tout en injectant les fonds suffisants pour mettre en œuvre cette solution. Car comme nous l'avons présenté à la section VIII, plusieurs groupes précaires ont des besoins impérieux en matière de logement. Au demeurant, pour éviter aux démunis de basculer dans l'itinérance et surtout pour respecter les préceptes énoncés dans l'Observation générale n° 7, une interdiction d'expulsion pendant la saison hivernale serait une option à envisager sérieusement.

Pour ce qui a trait aux solutions politiques, la première à considérer a été clairement formulée par la CDPDJ lorsqu'elle affirmait qu'il est « urgent que le gouvernement investisse davantage pour mettre un terme à la pénurie de logements sociaux au Québec »⁴⁴¹. En rappelant que la proportion qu'occupe le logement social au Québec sur le marché locatif résidentiel est parmi les plus basses en comparaison avec la majorité des pays européens, elle recommandait que « le gouvernement bonifie et rende récurrents les budgets consacrés au financement de nouveaux projets d'habitation sociale [...] »⁴⁴². Ce faisant, une stratégie nationale ou à tout le moins provinciale s'impose, pour que les pouvoirs publics respectent les obligations émanant du *PIDESC* de « s'assurer à agir... par tous les moyens appropriés » et de le faire « au maximum de ses ressources disponibles ». Et même si la conjoncture économique était défavorable, cette dernière obligation suppose que l'utilisation des ressources se fasse de façon efficiente, ce qui en l'occurrence pourrait amener les États canadien et québécois à réévaluer l'efficacité des programmes d'aide par rapport à la construction de nouveaux logements sociaux. Car comme l'a soulevé la SHQ elle-même, l'impact sur le long terme est un facteur à prendre en compte. À notre

⁴³⁹ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 8(e).

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ CDPDJ, *Judiciarisation*, *supra* note 283 à la p. 181.

⁴⁴² *Ibid.*

avis, la construction de nouveaux logements sociaux doit s'intensifier, parce que même sans soutien communautaire, le logement social offre une plus grande stabilité aux ménages pauvres et évite les mesures ponctuelles qui donnent plutôt l'impression d'une « courtépointe effilochée », pour reprendre les mots du Rapporteur spécial.

Mais les États sont-ils réellement contraints d'intégrer les principes du *PIDESC* dans leur droit interne ? L'Observation générale n° 9 du Comité des DESC y répond en partie. Cette Observation affirme que le *PIDESC* ne contient aucune disposition obligeant les États parties à l'incorporer intégralement au droit national. Les modalités sont laissées à la discrétion de chaque État, mais, en contrepartie, elle précise que les moyens utilisés doivent produire des résultats attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations en vertu du *PIDESC*⁴⁴³. En d'autres termes, ce dernier n'impose pas d'exigences quant à la forme de gouvernance, mais rappelle que malgré les problèmes dus à des facteurs extérieurs, comme un climat de récession qui pousserait l'État à resserrer son budget par exemple, les obligations découlant du *PIDESC* « gardent la même force et sont peut-être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques »⁴⁴⁴. Dès lors, le Comité des DESC est d'avis qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, « qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte [*PIDESC*] »⁴⁴⁵. Ainsi, nous pouvons conclure que le *PIDESC* comporte une obligation de résultats, où les États choisissent les moyens appropriés pour y arriver, et ce sont ces moyens qui sont soumis au contrôle du Comité des DESC lors de l'évaluation de chaque pays⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9 : *Application du Pacte au niveau national*, Doc. off. CES NU, 1998, Doc. NU E/C.12/1998/24, au para. 5 [Observation générale n° 9].

⁴⁴⁴ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 11 ; Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 2 : *Mesures internationales d'assistance technique (article 22 du PIDESC)*, Doc. off. CES NU, 1990, Doc. NU E/1990/23, annexe III.

⁴⁴⁵ Observation générale n° 4, *supra* note 41 au para. 11.

⁴⁴⁶ Observation générale n° 9, *supra* note 443 au para. 5.