

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET LOI N° 492,
*LOI MODIFIANT LE CODE CIVIL AFIN DE PROTÉGER
LES DROITS DES LOCATAIRES AÎNÉS*

Septembre 2015

Document adopté le 18 septembre 2015 à la suite d'une consultation auprès des membres.



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Claire Bernard, directrice adjointe par intérim
Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI N° 492.....	2
2 MISE EN CONTEXTE	5
2.1 Accélération du vieillissement de la population et conditions de vie des personnes âgées de 65 ans et plus	5
2.2 Données de la Commission.....	8
2.2.1 Groupes affectés par la discrimination dans le secteur du logement.....	9
2.2.2 Dossiers ouverts à la Commission fondés sur le motif « âge » dans le secteur du logement.....	11
2.3 Constats des groupes de défense des droits des personnes âgées et de défense des droits des locataires.....	14
3 ANALYSE DES MESURES PROPOSÉES EN FONCTION DES DROITS DE LA PERSONNE.....	16
CONCLUSION.....	25

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec¹. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*². Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*³.

La Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁴, a entre autres responsabilités celle d'examiner les textes législatifs afin de s'assurer qu'ils sont conformes à la Charte et de faire les recommandations appropriées⁵. C'est à ce titre qu'elle formule les présents commentaires sur le Projet de loi n° 492, *Loi modifiant le Code civil afin de protéger les droits des locataires âgés*⁶. Ce projet de loi propose d'introduire au *Code civil du Québec*⁷ deux nouvelles mesures ayant pour objectif de « protéger les droits des locataires âgés » dans les situations de reprise ou d'éviction de leur logement.

Nous décrivons tout d'abord les deux nouvelles conditions qui seraient introduites par le projet de loi n° 492. Puis nous présenterons le contexte dans lequel s'inscrit cette proposition législative, avant d'analyser plus dans le détail les mesures proposées à la lumière des droits de la personne protégés par la Charte. Finalement, nous exposerons la position de la Commission qui conclut à la légitimité de l'objectif de conférer une protection accrue aux locataires âgés.

¹ RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »), art. 57.

² *Id.*, art. 57 al. 2.

³ *Id.*, art. 57 al. 3.

⁴ *Id.*, art. 58 al. 2.

⁵ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6°).

⁶ *Loi modifiant le Code civil afin de protéger les droits des locataires âgés*, projet de loi n° 492 (présentation — 21 mai 2015), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc). Ce projet de loi reprend en partie des dispositions proposées dans la *Loi modifiant le Code civil afin de protéger les droits des locataires âgés*, projet de loi n° 190, (présentation — 27 mai 2014), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc), qui n'a pas cheminé vers d'autres étapes législatives suite à l'adoption du principe, le 5 juin 2014.

⁷ RLRQ, (ci-après « Code civil »).

1 PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI N° 492

L'article 1 du projet de loi n° 492 propose d'introduire l'article 1967.1 au Code civil⁸, dans l'objectif de renforcer le droit au logement des personnes âgées de 65 ans et plus. Cet article s'ajouterait aux règles de reprise de logement et d'éviction qui sont inscrites au Code civil qui en prévoit les conditions de fond et de forme⁹.

Pour bénéficier des deux nouvelles mesures prévues à cet article, le locataire âgé de 65 ans et plus devrait répondre à l'une des conditions suivantes : a) il a un revenu égal ou inférieur au revenu maximal lui permettant d'être admissible à un logement à loyer modique selon le *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*¹⁰; ou b) il est handicapé au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*¹¹.

Selon la députée qui a déposé le projet de loi, M^{me} Françoise David, les dispositions qui régissent actuellement le logement ne permettraient pas d'éviter que les reprises de logement et les évictions ne portent atteinte aux droits de personnes particulièrement vulnérables :

« Les personnes âgées locataires dans ma circonscription et dans plusieurs autres, non seulement à Montréal, mais dans d'autres grandes villes du Québec, sont souvent des personnes locataires d'un même logement depuis extrêmement longtemps, on parle parfois de 30 ans, des personnes vraiment âgées, souvent vulnérables, souvent en perte d'autonomie, souvent souffrant de maladies et qui, du jour au lendemain, se voient évincées d'un logement parce que le propriétaire dit vouloir agrandir, subdiviser, etc. [...] On connaît notre CLSC, on connaît nos voisins, on a notre club de l'âge d'or, on a nos partenaires pour jouer aux cartes, ou faire de la randonnée, ou s'adonner à d'autres activités, on a nos services de maintien à domicile. Bref, les aînés ont un environnement rassurant, sécurisant, qui leur permet de rester — et c'est ce que tout le Québec souhaite — le plus longtemps possible chez eux et chez elles. »¹²

⁸ Projet de loi n° 492, préc., note 6, art. 1.

⁹ Code civil, art. 1957 à 1970.

¹⁰ RLRQ, c. S-8, r. 1.

¹¹ RLRQ, c. E-20.1, art. 1.

¹² QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 4 juin 2015, vol. 44 N° 98, « Projet de loi n° 492 – Adoption du principe », (M^{me} Françoise David).

De manière plus spécifique, lors du dépôt du projet de loi antérieur qui visait le même objectif, le projet de loi n° 190¹³, M^{me} David décrivait les conséquences graves que peut entraîner la perte de son logement pour une personne âgée :

« Les gens que j'ai consultés dans le domaine de la santé et des services sociaux sont formels, ce genre de déménagement brutal, non voulu, où on est obligé d'aller ailleurs, où ça ne coûte pas trop cher, alors on s'éloigne beaucoup des quartiers centraux de Montréal, c'est un drame pour la personne, et il y a souvent perte à toutes sortes de niveaux : au niveau de la santé physique, au niveau de la santé mentale, au niveau de la mobilité. Il y a réellement, et c'est observé, des pertes d'autonomie qui parfois vont même conduire notre système de santé à penser que, la personne, bien, éventuellement, il va falloir qu'elle aille en résidence parce que, là, ça n'est plus possible de rester chez elle dans l'état dans lequel elle est. »¹⁴

Selon la première mesure de protection introduite par le projet de loi n° 492, le locateur souhaitant procéder à la reprise d'un logement ou à l'éviction d'un locataire répondant aux critères énoncés serait tenu de lui offrir un « logement équivalent qui correspond à ses besoins »¹⁵. S'appliqueraient alors des critères établis en fonction de la taille de la municipalité à l'intérieur de laquelle le logement se trouve. À cet égard, trois cas de figure sont établis :

- a) lorsque le locataire habite une municipalité de moins de 100 000 habitants, le logement équivalent doit se situer « dans la même municipalité régionale de comté »;
- b) lorsque le locataire habite une municipalité de plus de 100 000 habitants, le logement équivalent doit se situer « à une distance d'au plus sept kilomètres du logement d'origine »;
- c) lorsque le locataire habite la ville de Montréal, le logement équivalent doit se situer sur le territoire de la ville, « à une distance d'au plus cinq kilomètres du logement d'origine »¹⁶.

Notons que cette mesure est inspirée d'une protection accordée au locataire âgé en droit français :

« Le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat en donnant congé dans les conditions définies au paragraphe I ci-dessus à l'égard de tout locataire âgé de plus de soixante-cinq ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à un plafond de ressources en vigueur pour l'attribution des logements locatifs conventionnés fixé par arrêté du ministre chargé du logement, sans qu'un logement correspondant à ses

¹³ Préc., note 6.

¹⁴ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 5 juin 2014, vol. 44 N° 11, « Projet de loi n° 190 – Adoption du principe », M^{me} Françoise David.

¹⁵ Projet de loi n° 492, préc., note 6.

¹⁶ *Id.*

besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 précitée. Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le bailleur est une personne physique âgée de plus de soixante-cinq ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures au plafond de ressources mentionné au premier alinéa. L'âge du locataire et celui du bailleur sont appréciés à la date d'échéance du contrat ; le montant de leurs ressources est apprécié à la date de notification du congé. »¹⁷

Selon la deuxième mesure de protection prévue par le projet de loi n° 492, une trêve hivernale, allant du 1^{er} décembre au 1^{er} avril, interdirait toute éviction ou reprise de logement visant une personne âgée de 65 ans et plus qui répond à l'une des deux conditions exposées ci-haut.

Lors de l'adoption du principe du projet de loi n° 492, le 4 juin 2015, la députée de Gouin a indiqué s'être inspirée d'un règlement en vigueur à Hydro-Québec pour la protection durant la « trêve hivernale »¹⁸. Les Conditions de service d'électricité prévoient effectivement qu'entre « le 1^{er} décembre et le 31 mars inclusivement, Hydro-Québec [...] n'interrompt pas le service ou la livraison ni ne refuse de fournir ou de livrer de l'électricité, à une résidence principale occupée par un client dont le système de chauffage requiert l'électricité. »¹⁹

Cette mesure interdisant au locateur de procéder à la reprise de logement ou à l'éviction d'un locataire pendant les quatre mois qui correspondent à la période hivernale est également inspirée par le droit français :

« Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.

¹⁷ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, JORF, 8 juillet 1989, p. 8541, art. 15, par. III, tel que modifié par la Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072, 26 mars 2014, p. 5809, art. 5. Les modifications introduites en 2014 ont abaissé de 70 ans à 65 ans l'âge du locataire qui a droit à cette mesure de protection contre l'éviction et haussé de 60 ans à 65 ans l'âge du locateur à qui la disposition n'est pas applicable.

¹⁸ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 12.

¹⁹ HYDRO-QUÉBEC, *Conditions de service d'électricité*, 1^{er} avril 2015, art. 12.4.

Toutefois, le juge peut supprimer le bénéfice du sursis prévu au premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait. »²⁰ (Nos soulignés)

On observera que la protection en droit français a une portée à la fois plus restreinte et plus large que celle qui est proposée dans le projet de loi. Elle est plus restreinte puisque la mesure d'expulsion pourra être exécutée si le locataire et sa famille peuvent être relogés. Elle est plus large puisqu'elle s'applique à tout locataire, sans égard à son âge.

2 MISE EN CONTEXTE

2.1 Accélération du vieillissement de la population et conditions de vie des personnes âgées de 65 ans et plus

L'accélération du phénomène du vieillissement de la population est connue et documentée et touche actuellement la plupart des sociétés occidentales. Le Québec n'y échappe pas :

« Le vieillissement de la structure par âge de la population québécoise est amorcé et il ira en s'accéléralant au cours des prochaines années, avec l'arrivée graduelle des générations nombreuses du baby-boom dans le groupe des 65 ans et plus. [...] »²¹

En date du 1^{er} janvier 2014, la population du Québec est estimée à 8 179 000 personnes²². Pour la même année, le groupe des personnes âgées de 65 ans et plus compte 1 405 919 personnes²³, ce qui représente une proportion de 17,1 % par rapport à la population totale²⁴. Selon l'Institut de la statistique du Québec, cette part continue d'augmenter²⁵. Le groupe des 65-74 ans représente 56,96 % du nombre total de personnes âgées de 65 ans et plus, tandis que le groupe des 75 ans et plus compte pour 43,04 % de ce groupe²⁶.

²⁰ Code des procédures civiles d'exécution, art. L412-6. La disposition se retrouvait jusqu'en 2012 au Code de la construction et de l'habitation, à son article L613-3.

²¹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Le bilan démographique du Québec – Édition 2014*, Gouvernement du Québec, p. 35.

²² *Id.*, p. 15.

²³ *Id.*, p. 33.

²⁴ *Id.*, p. 15.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*, p. 33.

Soulignons que les femmes sont surreprésentées parmi le groupe des 65-74 ans et parmi celui des 75 ans et plus. Les femmes vivent aujourd'hui plus longtemps que les hommes²⁷. Au cours des dernières années, l'écart à cet égard entre les hommes et les femmes tend cependant à s'amenuiser²⁸.

Le vieillissement général de la population signifie entre autres choses que les personnes retraitées devront vivre plus longtemps à partir des économies amassées durant leur vie active. Bien que la population de personnes âgées affiche un portrait diversifié, l'avancement en âge correspond dans les faits, pour un bon nombre d'entre elles, à un appauvrissement continu. Ce phénomène touche plus particulièrement les femmes qui sont proportionnellement plus nombreuses à vivre sous le seuil de faible revenu qui, pour un ménage composé d'une personne sans enfant, était de 17 737\$ en 2006 et de 22 720\$ en 2011²⁹.

Comme en témoignent les données présentées par la Société canadienne d'hypothèque et de logement (ci-après « SCHL »), « le revenu du ménage moyen chez les femmes âgées vivant seules en 2006 s'élevait à 28 400\$; toutefois, près de la moitié avait un revenu entre 10 000\$ et 19 999\$ »³⁰. À l'échelle canadienne, un grand nombre de femmes âgées se trouvent ainsi en situation de pauvreté.

La proportion plus grande de femmes âgées dont le revenu oscille autour du seuil de faible revenu peut s'expliquer par divers facteurs : une sous-représentation sur le marché de l'emploi et un salaire moindre durant la vie active, une contribution moindre ou nulle à un régime de retraite, une dépendance plus grande aux transferts gouvernementaux³¹, une espérance de vie

²⁷ L'espérance de vie des femmes est de 84,1 ans et celle des hommes est de 80,2 ans : *id.*, p. 62.

²⁸ *Id.*

²⁹ COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES, « Seuil de faible revenu (avant impôt) pour chaque année selon la taille du ménage », 10 juin 2014, [En ligne.] <http://cdn.carra.gouv.qc.ca/g%C3%A9n%C3%A9ral/pages/IN99KXXX00A001.aspx>

³⁰ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, « Série sur le logement selon les données du recensement de 2006 : Numéro 21 – Les conditions de logement des ménages d'une personne », *Le point de la recherche* (série socio-économique), avril 2014, p. 4.

³¹ À titre d'information, les personnes de 65 ans et plus peuvent recevoir, sous certaines conditions, une pension et une prestation de Sécurité de vieillesse. Le montant mensuel maximal de la pension de la Sécurité de la vieillesse est fixé à 551,54 \$ imposables (pour la période de juillet à septembre 2014). Ajoutons que, selon l'état matrimonial et les revenus de la personne âgée de 65 ans et plus, elle peut également être éligible à la prestation de la Sécurité de la vieillesse, dont le montant mensuel varie entre 495,89 \$ et 747,86 \$ (même période de référence). Le montant maximal annuel qu'une personne âgée de (...suite)

plus longue que les hommes et par conséquent une surreprésentation parmi les ménages composés d'une personne³², une proportion plus élevée parmi les locataires³³, etc. Ces facteurs non exhaustifs ont nécessairement un impact sur le niveau de revenus disponibles tout au long de la retraite ainsi qu'une incidence sur le niveau de vie des femmes âgées de 65 ans et plus. Leur taux d'effort, correspondant à la part de revenu consacrée au paiement du logement, s'en trouve nécessairement affecté³⁴. De manière générale, on constate que plus les personnes vieillissent, plus la part des revenus consacrée au logement tend à augmenter³⁵.

À cet égard, on doit se rappeler que près du tiers des femmes âgées se retrouvent parmi le groupe de ménage d'une personne ayant des besoins impérieux³⁶ :

« Parmi les quatre catégories de ménages d'une personne faisant l'objet de [...] recherche, les femmes âgées vivant seules ont enregistré le plus haut taux de besoins impérieux en matière de logement, soit un taux de 28,4 %, une valeur supérieure à la moyenne des ménages d'une personne [...]. »³⁷

65 ans et plus peut recevoir des transferts gouvernementaux est donc de 15 592,80 \$. Cette somme correspond à peu près au revenu moyen des ménages composés d'une personne âgée ayant des besoins impérieux en matière de logement en 2006. En effet, selon la SCHL, le revenu annuel des personnes ayant des besoins impérieux était de 16 400 \$ chez les hommes et de 16 200 \$ chez les femmes : *id.*, p. 11.

³² Selon une analyse du recensement de 2006, « parmi le groupe de ménages constitués d'une personne âgée, les femmes dominaient très largement (soit environ 73%) ». SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *id.*, p. 3. Notons de plus qu'en 2006, les ménages d'une personne étaient pratiquement deux fois plus représentés parmi les ménages ayant des besoins impérieux. Soulignons que chez « les ménages d'une personne, comme chez l'ensemble des ménages canadiens, la non-conformité à la norme de l'abordabilité est la principale cause de besoins impérieux en matière de logement » (p. 8). Selon la SHQ, au Québec, en 2006, c'est 245 755 ménages locataires qui affectaient entre 30 % et 50 % de leurs revenus au logement. De même, 203 080 ménages affectaient une part de 50 % et plus de leurs revenus. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *L'habitation en bref 2013 (source : Statistique Canada, compilation spéciale du recensement de 2006 pour la SHQ)*, [En ligne].
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000023238.pdf>

³³ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, préc., note 30, p. 7.

³⁴ Un locataire dispose d'un logement « abordable » lorsque moins de 30 % des revenus avant impôt du ménage sont consacrés au paiement du « loyer et [des] coûts de l'électricité, des combustibles, de l'approvisionnement en eau et [des] autres services municipaux. » *Id.*, p. 1.

³⁵ MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS, *Les aînés du Québec – quelques données récentes*, 2011, p. 15.

³⁶ Selon la SCHL, on « dit d'un ménage qu'il éprouve des besoins impérieux en matière de logement si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité) et si 30 % de son revenu total avant impôt serait insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables [...] situés dans sa localité. » Voir : SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, « Le logement au Canada en ligne – Définitions », [En ligne].
http://cmhc.beyond2020.com/HiCODefinitions_FR.html

³⁷ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, préc., note 30, p. 7.

En 2006, au Québec, on comptait 54 165 ménages d'une personne composés d'une femme âgée ayant des besoins impérieux, contre 13 085 ménages composés d'un homme âgé ayant les mêmes besoins³⁸.

Ainsi, le groupe des femmes âgées de 65 ans et plus ayant des faibles revenus et plus apparaît comme une catégorie à prendre en compte de manière plus spécifique lorsqu'on envisage de mettre en œuvre des mesures de protection en matière de logement.

Soulignons par ailleurs que parmi les ménages dont le principal soutien est âgé de 65 ans et plus, en 2006, environ le deux tiers était propriétaire³⁹ et le tiers était locataire⁴⁰. Toutefois, la proportion de ménages propriétaires diminue de façon importante une fois que le seuil des 75 ans et plus est franchi⁴¹. En effet, lorsque les personnes âgées déménagent, elles « sont deux fois plus susceptibles de choisir un appartement que ceux âgés de 30 à 64 ans »⁴². Plus les personnes avancent en âge, plus elles sont donc susceptibles d'adopter le statut de locataire, ce qui est plus marqué chez les ménages soutenus par une femme âgée de 75 ans⁴³. Le vieillissement de la population risque en somme d'avoir des impacts importants sur les problématiques de logement au cours des prochaines années⁴⁴.

2.2 Données de la Commission

Conformément à ses responsabilités en matière de promotion et de respect des droits et libertés contenus dans la Charte, la Commission intervient en matière de logement par diverses

³⁸ *Id.*, p. 17.

³⁹ [En ligne].
http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/profils_regionaux_2011/Ensemble_Quebec/Tableaux_00-04.pdf

⁴⁰ [En ligne].
http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/profils_regionaux_2011/Ensemble_Quebec/Tableaux_00-05.pdf

⁴¹ [En ligne].
http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/profils_regionaux_2011/Ensemble_Quebec/Tableaux_00-04.pdf

⁴² SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, préc., note 30, p. 3.

⁴³ MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS, préc., note 35, p. 14.

⁴⁴ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *L'évolution démographique et le logement au Québec*, 2012, p. 36-38; DIRECTEUR DE SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Pour des logements salubres et abordables*, 2015, p. 60.

actions. Ainsi, à travers ses activités d'éducation-coopération, elle offre des sessions de formation portant spécifiquement sur les enjeux relatifs au logement, notamment auprès des clientèles qui sont davantage touchées par des problématiques de discrimination ou d'atteinte à leurs droits et libertés dans ce secteur d'activités – personnes immigrantes, réfugiés, Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, femmes, personnes en processus de réinsertion sociale, etc.

Au cours des quarante dernières années, la Commission a également effectué des recherches portant notamment sur la question de la discrimination dans le domaine du logement et a formulé des recommandations au gouvernement à cet égard⁴⁵. De plus, la Commission intervient dans ce secteur spécifique d'activités dans le cadre des enquêtes qu'elle mène sur des situations de discrimination ou d'exploitation de personnes âgées ou handicapées⁴⁶.

2.2.1 Groupes affectés par la discrimination dans le secteur du logement

Les données de la Commission issues du traitement des plaintes de discrimination et d'exploitation des personnes âgées et des personnes handicapées nous informent des principales victimes de la discrimination dans le secteur du logement.

⁴⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne sur le document contenant les propositions du gouvernement relatives à la levée du moratoire sur la conversion des immeubles locatifs en copropriété divise*, Renée Lescop et Haïlou Wolde-Giorghis, (Cat. 2.180.2), 1987; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.4), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Bilan de la recherche sur la situation des minorités ethniques et visibles dans le logement et pistes d'intervention*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.3), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politiques et programmes dans le domaine du logement : leurs effets sur l'exercice du droit au logement pour les minorités ethno-culturelles du Québec*, Renée Lescop, (Cat. 2.122.6), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'effet d'exclusion dans l'accès au logement pour les familles monoparentales à faible revenu - Expertise sociologique présentée dans le cadre d'une cause soumise au Tribunal des droits de la personne*, Lucie France Dagenais, (Cat. 2.122.30), 2001; 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 – Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (mandat d'initiative)*, (Cat. 2.177.3), 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M^e Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), 2009; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, M^e Evelyne Pedneault, (Cat. 2.412.66.10), 2015.

⁴⁶ Soulignons cependant que le mécanisme de protection offert par la Commission est principalement utilisé lors de situations de discrimination dans l'accès au logement, étant donné les recours concurrents accessibles à la Régie du logement.

La Commission tient ici à souligner l'augmentation des plaintes fondées sur le motif « handicap » dans le secteur du logement. Pour une septième année consécutive, le motif « handicap » se trouve au deuxième rang pour le nombre de dossiers ouverts dans le secteur du logement. Dans le cadre de ses travaux sur l'accès à un logement convenable, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme rappelle d'ailleurs que les personnes handicapées éprouvent diverses difficultés à se loger :

« D'une manière générale, il y a plusieurs obstacles à l'exercice du droit à un logement convenable par les personnes handicapées, y compris le manque d'accessibilité physique, la discrimination et la stigmatisation permanentes, des obstacles institutionnels, la difficulté d'accès au marché du travail, l'insuffisance des revenus et le manque de logements sociaux et de soutien. »⁴⁷

Les personnes ayant des problèmes graves de santé mentale ainsi que les personnes vivant avec une déficience intellectuelle sont particulièrement susceptibles de subir diverses formes de discrimination dans l'accès et le maintien dans le logement. Elles ont parfois aussi plus de difficultés à avoir recours aux différents mécanismes de protection.

Parmi les groupes vulnérabilisés dans l'accès et dans le maintien d'un logement, les personnes racisées occupent depuis de nombreuses années le premier rang concernant le nombre de dossiers ouverts à la Commission dans ce secteur⁴⁸.

Nommons par ailleurs les femmes et tout particulièrement les mères monoparentales. Les problématiques de logement chez les Autochtones, notamment ceux ayant migré vers les centres urbains⁴⁹, sont également à signaler en tant que groupes à risque de vivre de la discrimination systémique sur le marché du logement⁵⁰ ainsi que des épisodes prolongés d'itinérance.

⁴⁷ HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, *Le droit à un logement convenable*, Fiche d'information n° 21/Rev. 1, p. 26.

⁴⁸ Ces dossiers sont répertoriés sous les motifs « race, couleur, origine ethnique ou nationale » dans les rapports annuels de la Commission étant donné qu'ils se retrouvent souvent liés dans un même dossier d'enquête.

⁴⁹ HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, préc., note 47, p. 33.

⁵⁰ *Id.*, p. 31.

Des facteurs transversaux doivent aussi être pris en considération afin de promouvoir plus largement un accès à tous à un logement convenable. Comme on le sait, les catégories combinées de condition sociale et de race, couleur, origine ethnique ou nationale « donnent lieu à plus de la moitié des ouvertures de dossiers dans le secteur du logement [ce qui] constitue un enjeu majeur »⁵¹. À ce propos, dans le secteur du logement, la « condition sociale » est bien souvent cumulative aux autres motifs interdits de discrimination. Comme la Commission l'affirmait :

« Tout indique que les exclus du logement, qu'il s'agisse de femmes monoparentales, d'aînés, de membres de certaines communautés ethnoculturelles ou d'autres, ont comme dénominateur commun la pauvreté. Ajoutons que les familles avec enfants sont particulièrement vulnérables à la discrimination dans le logement, surtout si elles ont des revenus modestes et a fortiori, si ces revenus sont faibles. »⁵²

Dans le même sens, on peut rappeler l'un des principaux constats énoncés par la Commission populaire itinérante sur le droit au logement :

« [...] d'un point de vue individuel et sociétal, la question d'un logement abordable se trouve au cœur de celle du droit au logement. Seul un logement à prix abordable peut permettre à des personnes vivant avec des revenus faibles ou modestes de subvenir à leurs besoins essentiels. »⁵³

2.2.2 Dossiers ouverts à la Commission fondés sur le motif « âge » dans le secteur du logement

Toujours dans le cadre de ses activités d'enquête, la Commission traite annuellement plusieurs dossiers de discrimination fondés sur le motif « âge » dans le secteur du logement, comme en témoigne le tableau 1.

⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (Cat. 2.177.3), préc., note 45, p. 8.

⁵² *Id.*, p. 25.

⁵³ COMMISSION POPULAIRE ITINÉRANTE SUR LE DROIT AU LOGEMENT, *Urgence en la demeure - Rapport de consultation*, 2013, p. 9.

Tableau 1
Répartition des dossiers ouverts sous le motif âge dans le secteur du logement - 2009-2014⁵⁴

Année ⁵⁵	N de dossiers ouverts à la Commission dans le secteur du logement	N de dossiers ouverts sous le motif « âge » dans le secteur du logement	Proportion de dossiers ouverts « âge »/logement par rapport au N de dossiers logement	N total de dossiers ouverts	Proportion de dossiers « âge »/logement par rapport au N total de dossiers ouverts
2009-2010	53	5	5,66 %	702	0,71 %
2010-2011	76	4	5,26 %	761	0,53 %
2011-2012	104	9	8,65 %	1047	0,86 %
2012-2013	103	18	17,48 %	1022	1,76 %
2013-2014	82	8	9,75 %	837	0,98 %
TOTAL	418	35	8,37 %	4369	0,96 %

Ainsi, au cours des cinq dernières années, sur un total de 418 dossiers ouverts à la Commission dans le secteur du logement, 35 d'entre eux étaient liés au motif de discrimination « âge » qui est interdit en vertu du droit à l'égalité prévu à l'article 10 de la Charte. Ce bassin représente environ 8 % des dossiers ouverts dans ce secteur depuis 2009. Parmi les 35 dossiers liés à l'âge ouverts au cours des cinq dernières années, seule une infime partie d'entre eux concerne des situations de discrimination vécues par des aînés dans le contexte du logement. La majorité des dossiers dans ce secteur d'activités est effectivement liée à des situations de discrimination vécues par des parents avec enfants, et dans une moindre mesure par des jeunes adultes rencontrant des obstacles dans l'accès au logement. Le bassin de plaintes liées aux personnes âgées demeure en somme réduit dans ce secteur d'activités.

Aux fins d'interprétation de ces données, on doit cependant souligner que le nombre de plaintes « ne constitu[e] qu'un indicateur de l'exclusion sociale dans le domaine du logement »⁵⁶. Par ailleurs, il se peut que le nombre réel de dossiers « âge » soit sous-estimé. En effet, il est

⁵⁴ Notons ici, que les données des rapports annuels de la Commission n'incluent pas les cas réglés à l'étape de la procédure de « traitement initial rapide », une procédure qui est mise en œuvre lors d'une demande faisant état d'un refus de location fondé sur l'un des treize motifs interdits de discrimination. Lorsque le problème soumis à l'attention de la Commission est réglé, cette procédure ne mène pas à l'ouverture d'un dossier et ces interventions ne sont pas colligées. Selon un décompte des données inscrites dans le système CLIC_MARC, soulignons qu'entre 2009-2014, un total de 82 dossiers ont été traités en vertu de cette procédure.

⁵⁵ Les données présentées proviennent des rapports d'activités et de gestion de la Commission de 2002-2003 à 2012-2013.

⁵⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (Cat. 2.177.3), préc., note 45, p. 7.

possible que des dossiers de discriminations croisés, notamment âge-handicap, n'aient pas été colligés dans les données officielles rassemblées plus haut⁵⁷.

Plus largement, la faible représentation des personnes dans notre bassin de plaintes pour le secteur du logement peut s'expliquer aussi par le fait que les personnes prises avec un déni de droits ne sont pas toujours en mesure d'exercer les recours à leur disposition, et ce, pour diverses raisons. Au nombre de celles-ci, notons : la méconnaissance des droits et des recours, l'anticipation des délais associés au recours, la situation de vulnérabilité, la peur des représailles, etc⁵⁸. Pour ces raisons et pour d'autres encore, les personnes âgées sont peut-être plus susceptibles de ne pas exercer les recours. Ces recours peuvent représenter un défi de taille pour ces dernières, étant donné qu'ils requièrent souvent une énergie et une combativité qu'elles peuvent ne plus avoir ou ne plus désirer investir à cette fin.

Une analyse détaillée du bassin de plaintes déposées à la Commission relève cependant une diversité de situations de discrimination vécues par des personnes âgées qui, dans les dossiers de la Commission, ont généralement le statut de locataire. Ces situations peuvent être liées à l'âge limite pour l'obtention d'un logement, l'interdiction du moyen de pallier au handicap (par exemple, une aide à la mobilité motorisée), le harcèlement subi par un propriétaire ou un voisin, les difficultés de circulation dans les aires communes de l'immeuble qui sont non accessibles, etc.

Aucune des situations rapportées à la Commission ne portait toutefois sur la reprise de logement ou à une éviction. L'absence de plaintes déposées à la Commission par les personnes âgées sur ces situations peut s'expliquer par le mécanisme de protection concurrent offert par la Régie du logement⁵⁹. Il n'est cependant pas possible, à partir des données

⁵⁷ À cet égard, une étude plus approfondie des dossiers handicap dans le secteur du logement permettrait éventuellement d'évaluer s'il y a ou non sous-évaluation des dossiers « âge » dans ce secteur et, le cas échéant, dans quelle mesure.

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, (Cat. 2.180.2), préc., note 45, p. 7-9. Sur les difficultés que peuvent rencontrer les personnes âgées dans l'exercice de leurs recours, voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées : vers un filet de protection resserré – Rapport de consultation et recommandations*, 2001.

⁵⁹ Selon les données issues des rapports annuels d'activité de la Régie du logement, le « profil » des locataires ayant subi une reprise de logement ou une éviction n'est toutefois pas présenté. Il n'est donc pas possible de connaître le nombre d'années d'occupation moyen et le coût moyen d'un logement visé par une reprise ou une éviction, la proportion de ménages avec ou sans enfants et l'âge moyen des locataires touchés par une reprise ou une éviction, les régions du Québec davantage affectées par ce phénomène, (...suite)

présentées annuellement, de vérifier si les personnes exercent effectivement leur recours à la Régie.

2.3 Constats des groupes de défense des droits des personnes âgées et de défense des droits des locataires

Plusieurs groupes communautaires de défense des droits des personnes âgées et de défense des droits des locataires ont mené des interventions publiques depuis plusieurs années dans le but de faire reconnaître le droit au logement. Leurs constats permettent de documenter les impacts de la reprise du logement et de l'éviction, notamment sur les personnes concernées par le projet de loi.

Le Réseau FADOQ, un regroupement québécois qui s'est donné pour mission de représenter les personnes de 50 ans et plus⁶⁰, souligne que « [l]a location de logements dans les grandes villes est un enjeu majeur pour les aînés qui, souvent, vivent au même endroit depuis de nombreuses années, ont un loyer modique, sont ancrés dans leur communauté et bénéficient de services de proximité. »⁶¹ Il justifie le besoin de protection additionnelle des personnes âgées en rapportant qu'elles « subissent de plus en plus d'évictions en raison de la forte tendance vers la transformation des logements en condos. »⁶² Si l'avis du Réseau FADOQ ne fournit pas de données précises sur ce phénomène, il s'appuie sur des constats rapportés :

« C'est d'ailleurs ce que soulignent plusieurs articles de journaux locaux tels le Journal de Rosemont – La Petite-Patrie, L'Itinéraire, le site arrondissement.com ou encore le site de la Table de concertation des aînés de l'île de Montréal. Ces organisations, qui sont sur le terrain, constatent d'importants changements en matière d'accessibilité au logement. Les conversions de logements locatifs en condos amènent leurs lots de problématiques en matière d'éviction et de relocalisation. Pour les aînés, ce déracinement peut avoir de graves conséquences. »⁶³

etc. Nous ne sommes donc pas en mesure d'évaluer à partir des données de la Régie dans quelle mesure la reprise ou l'éviction touche davantage ou non des populations vulnérables : les femmes monoparentales, les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté, les aînés vivant seuls, dont les femmes, etc.

⁶⁰ Voir l'énoncé de mission du Réseau FADOQ présenté sur son site Web, [En ligne]. <http://www.fadoq.ca/fr/A-propos/Qui-sommes-nous/>

⁶¹ Réseau FADOQ, *Projet de loi visant à protéger les droits des aînés locataires, Avis déposé dans le cadre de la proposition de projet de loi par Québec solidaire, que le Réseau FADOQ appuie*, 2014, p. 4.

⁶² *Id.*, p. 4.

⁶³ *Id.*, p. 4-5.

Certaines initiatives menées par des groupes de défense des locataires depuis quelques années permettent de dresser un portrait partiel du phénomène de reprise de logement au Québec. Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (ci-après « RCLALQ »), avec la participation notamment de plusieurs comités logements, recensait en 2014 un total de 117 avis de reprise de logement dans les principaux arrondissements de la grande région métropolitaine ainsi que dans certains centres urbains du reste du Québec⁶⁴. Si les données du RCLALQ ne permettent pas d'identifier l'âge moyen des locataires affectés par la reprise de logement, elles mettent en évidence le fait qu'en 2014, « 57 % des locataires ayant reçu un avis de reprise habitaient leur logement depuis au moins 10 ans et payaient un loyer moyen de 538\$ »⁶⁵. À cet égard, on peut penser que les propriétaires voient certains avantages à reprendre un logement occupé depuis longtemps. Soulignons dernièrement que selon cette compilation, les logis occupés par une seule personne sont touchés dans près de la moitié des cas (49,5%)⁶⁶.

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (ci-après « FRAPRU ») qui a initié en 2012 une Commission populaire itinérante sur le logement, dont le mandat était « d'écouter, de rendre compte et de faire le point sur la mise en œuvre du droit au logement au Québec »⁶⁷, fait état d'une crise persistante du logement au Québec. Dans son rapport de consultation, le FRAPRU déplore le fait que « l'environnement social, politique, réglementaire et législatif ne protège pas le droit au logement au Québec »⁶⁸. Le rapport fait état de « violations systémiques » vécues dans le domaine du logement par les personnes pauvres, les femmes, les Autochtones, les personnes à mobilité réduite ainsi que les personnes issues de l'immigration⁶⁹. Les problématiques rencontrées plus spécifiquement par les aînés dans le

⁶⁴ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, *Avis de reprise de logement 2014*. Cette compilation pour l'année 2014, sans être exhaustive, donne notamment à voir une concentration des reprises à Montréal dans les quartiers Petite-Patrie (34) et Rosemont (23). En 2013, cette recension relevait 234 avis de reprise de logement, phénomène principalement observé dans les arrondissements Petite-Patrie (53), Plateau-Mont-Royal (46) et Rosemont (32), ainsi qu'à Québec (26). REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, *Avis de reprise de logement 2013*.

⁶⁵ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, « Reprise de logement : que fait le ministre face à cette injustice? », Communiqué, 15 décembre 2014.

⁶⁶ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, (2014), préc. note 64.

⁶⁷ COMMISSION POPULAIRE ITINÉRANTE SUR LE DROIT AU LOGEMENT, préc., note 53, p. 3.

⁶⁸ *Id.*, p. 4.

⁶⁹ *Id.*

logement ressortent cependant de manière périphérique. On relève par exemple les difficultés vécues par les personnes âgées en milieu rural :

« Ces personnes doivent se déplacer et ainsi se couper de leur milieu de vie et de leur communauté pour se loger ailleurs; elles cherchent à se rapprocher des services dont elles ont besoin. »⁷⁰

Par ailleurs, le rapport du FRAPRU aborde à un endroit les avis d'expulsion de personnes âgées suite à des contrôles de sécurité dans les immeubles à logement qu'ils habitent⁷¹. Si la situation des personnes âgées n'apparaît pas de manière centrale dans le rapport de consultation, on peut néanmoins penser que plusieurs des situations qui y sont rapportées peuvent également être vécues par des locataires âgés, dont les « difficultés croissantes de se loger à prix abordables »⁷², les problèmes d'insalubrité et d'inadaptabilité⁷³, les impacts plus larges de la spéculation immobilière⁷⁴, dont la conversion des logements locatifs en copropriétés indivises⁷⁵.

3 ANALYSE DES MESURES PROPOSÉES EN FONCTION DES DROITS DE LA PERSONNE

Quoique le droit au logement ne soit pas expressément inscrit dans la Charte, il fait implicitement partie du droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, énoncé à son article 45. La Commission s'est notamment prononcée à cet effet dans un mémoire sur les enjeux du logement qu'elle a présenté à l'Assemblée nationale lors de consultations particulières sur le logement social et

⁷⁰ *Id.*, p. 8.

⁷¹ « De nouvelles règles de sécurité auraient conduit les pompiers à faire des exercices d'évacuation dans des résidences à logements qui comportent plusieurs étages. Les personnes âgées qui n'étaient pas en mesure de descendre les escaliers de secours ont reçu des avis d'expulsion même si elles étaient signataires d'un bail en bonne et due forme. » *Id.*, p. 18.

⁷² *Id.*, p. 5.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Id.*, p. 9.

⁷⁵ *Id.*, p. 44.

abordable⁷⁶. Elle a réaffirmé cette prise de position dans le bilan des droits et libertés de la personne qu'elle a réalisé pour souligner les 25 ans de la Charte⁷⁷.

Le Tribunal des droits de la personne a confirmé cette interprétation. Dans l'affaire *Gazaille*, l'Honorable Pierre Audet, alors juge au Tribunal, souligne que « le droit au logement est un aspect essentiel du droit à un niveau de vie suffisant »⁷⁸.

L'interprétation de la Commission s'appuie sur le fait que le droit à un logement convenable fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant en vertu de plusieurs textes internationaux relatifs aux droits de la personne⁷⁹. Ainsi, l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁸⁰ reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants ». Le libellé des dispositions pertinentes de la *Déclaration universelle des droits de*

⁷⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (Cat. 2.177.3), préc., note 45, p. 2-3 et 6.

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 1 – Bilan et recommandations, 2003, p. 23.

⁷⁸ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gazaille*, 2007 QCTDP 4, par. 35.

⁷⁹ Voir dans ce sens notamment : *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Jorge Bustamante*, Doc. N.U. A/HRC/14/30 (16 avril 2010), par. 40; HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME et ONU-HABITAT, *Le droit à un logement convenable*, Fiche d'information n° 21/Rev.1, Genève, HCDH, 2010, p. 1.

⁸⁰ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, [1976] R.T. Can. n° 46, art. 11, par. 1.

*l'homme*⁸¹, la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁸² et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*⁸³ est similaire.

Or, l'État québécois s'est engagé à se conformer à ces instruments internationaux. Le Gouvernement du Québec a ratifié le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* en 1976⁸⁴. Il s'est aussi engagé en 1991 à se conformer aux termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁸⁵. Finalement, l'Assemblée nationale a approuvé la ratification de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* en 2010⁸⁶ et le Gouvernement du Québec s'est engagé à la mettre en œuvre dans les domaines de sa compétence⁸⁷.

⁸¹ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 décembre 1948, A.G. Res. 217A (III), Doc. N.U. A/810, p. 71, art. 25, par. 1 :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; [...] »

⁸² *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3, [1992] R.T. Can. n° 3, art. 27, par. 1 et 3 :

« 1. Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

3. Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement. »

⁸³ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2515 R.T.N.U. 3, [2010] R.T. Can. n° 8, art. 28, par. 1 :

« Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, notamment une alimentation, un habillement et un logement adéquats, et à une amélioration constante de leurs conditions de vie et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap. »

⁸⁴ *Arrêté en conseil 1438-76 du 21 avril 1976 concernant la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Protocole facultatif se rapportant aux droits civils et politiques, ainsi que la signature par Ottawa et les provinces d'une entente concernant les modalités et le mécanisme de participation de ces dernières à la mise en œuvre de ces instruments internationaux*, Recueil des ententes internationales du Québec, 1984-1989, Québec, Ministère des Relations internationales, 1990, p. 818.

⁸⁵ *Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51.

⁸⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 9 mars 2010, vol. 41 N° 91, « Motion proposant que l'Assemblée approuve la Convention relative aux droits des personnes handicapées ».

⁸⁷ *Décret 179-2010 du 10 mars 2010 concernant l'assentiment du Québec et son engagement à être lié par la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, (2010) 142 G.O. II, 1196.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, rejetant une interprétation étroite du droit au logement, le définit comme « le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »⁸⁸. Compte tenu de cette définition, la protection juridique contre l'expulsion constitue l'un des éléments incontournables du droit au logement, selon le droit international des droits de la personne. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a établi ce principe dans une observation générale qui portait sur le droit à un logement suffisant⁸⁹. Le Comité a également précisé que l'État a le devoir d'intervenir en prenant « immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection »⁹⁰.

Dans une observation générale subséquente qui traite des expulsions forcées, le Comité a précisé la portée des obligations qui incombent à l'État à cet égard. Selon le Comité, « il est clair qu'une législation garantissant une protection contre les expulsions forcées constitue une base essentielle à la mise en place d'un système de protection efficace. »⁹¹

Il apparaît donc indéniable qu'en vertu de leurs engagements de mettre en œuvre les droits de la personne reconnus en droit international, l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont le devoir d'agir pour faire respecter le droit à la protection contre l'expulsion. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le logement convenable rappelait récemment le rôle important que jouent les mesures législatives et réglementaires dans la mise en œuvre du droit à la sécurité d'occupation :

« Il ressort de cette observation [l'Observation générale n° 4⁹²] et des avis faisant autorité émanant du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et d'autres mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme que la sécurité d'occupation doit être "légale" ou protégée par la loi. L'accent est systématiquement mis sur le fait de donner

⁸⁸ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES, *Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant*, Doc. N.U. E/1992/23 (1991), par. 7.

⁸⁹ *Id.*, par. 8.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES, *Observation générale n° 7 sur le droit à un logement suffisant : expulsions forcées*, Doc. N.U. E/1998/22 (1998), par. 10.

⁹² Préc., note 88.

accès à un logement adéquat en garantissant la sécurité légale de l'occupation et sur l'importance d'adopter des lois et des règlements adéquats à cette fin. »⁹³

Les droits des locataires ne sont cependant pas les seuls droits de la personne à être en cause dans la présente analyse. En effet, les droits du propriétaire à l'égard du logement participent aussi d'un droit conféré par la Charte, le droit à la libre disposition de ses biens. L'article 6 prévoit que « [t]oute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi. »

La jurisprudence y a vu une forme de protection constitutionnelle du droit de propriété. Du même souffle, elle en a toutefois souligné la portée limitée, notamment en matière de louage résidentiel :

« [L]e droit au logement met en cause le droit de propriété, lequel est, dans une certaine mesure, protégé par l'article 6 de la Charte. Ce droit est cependant circonscrit de façon importante, notamment par les autres droits également reconnus par la Charte. »⁹⁴

Cette conception relative du droit de propriété du locateur était d'ailleurs admise avant l'adoption de la Charte. Le professeur Pierre-Gabriel Jobin a décrit dans son traité phare sur le louage comment l'émergence de la reconnaissance du droit à un logement a influé sur la réforme du droit du louage de 1973 :

« On prend conscience que l'habitation est un besoin fondamental de la personne, lequel, dans certaines circonstances, ne peut être satisfait sans l'aide de l'État. Le "droit" à un logement décent et à un prix adéquat vient souvent en conflit avec la conception absolutiste du droit de propriété du locateur. Il apparaît donc légitime pour l'État d'arbitrer ce conflit. »⁹⁵

⁹³ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine*, Raquel Rolnik, Doc. N.U. A/HRC/22/46 (2012), par. 48, note de référence omise.

⁹⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Immeubles Chantal et Martin inc. (Manoir de La Baie inc.)*, 2013 QCTDP 23, par. 57. Voir dans ce sens : *Desroches c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1997] R.J.Q. 1540, 1997 CanLII 10586 (C.A.), par. 75-76; *Commission des droits de la personne du Québec c. Gauthier*, [1994] R.J.Q. 254, EYB 1993-105107, par. 19 (T.D.P.).

⁹⁵ Pierre-Gabriel JOBIN, *Le louage*, 2^e éd., Collection Traité de droit civil, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 9.

Outre les limites imposées au droit de propriété, cette importante évolution a également eu pour effet de restreindre la portée du principe de liberté contractuelle. L'objectif de ce virage consistait à protéger les personnes les plus vulnérables dans le contrat, soit les locataires⁹⁶.

Cette approche s'est d'ailleurs généralisée. La Cour européenne des droits de l'homme déclarait dans l'arrêt *James* : « [L]es sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché. »⁹⁷ Dans le même esprit, la Cour a affirmé à plusieurs reprises que le droit de propriété des locataires peut être restreint par l'État dans le but de protéger les droits des locataires⁹⁸.

Le législateur québécois a consacré cette conception en instituant dans le Code civil le droit du locataire au maintien dans les lieux⁹⁹ :

« Ces modifications ont été marquées par une intervention de plus en plus importante de l'État dans les rapports locataires/locateurs de façon à reconnaître le caractère fondamental du besoin de se loger pour tout individu.

C'est ainsi que le droit au maintien dans les lieux des locataires, consacré à l'article 1936 du Code civil du Québec, est devenu la pierre angulaire du louage résidentiel. Dès lors, toute exception à ce droit a été strictement encadrée par le législateur et interprétée restrictivement en faveur du locataire. »¹⁰⁰

Cependant, on l'a précisé plus haut, le droit au maintien dans les lieux peut être limité dans certaines circonstances, dont la reprise de logement et l'éviction.

⁹⁶ Claude THOMASSET, « Le logement, entre l'État et l'entreprise : genèse d'un droit en devenir », dans Robert D. BUREAU et Pierre MACKAY (dir.), dans *Le droit dans tous ses états. La question du droit au Québec 1970-1987*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1987, p. 245, à la page 251.

⁹⁷ COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *James et autres c. Royaume-Uni*, n° 8793/79, 21 février 1986, par. 47.

⁹⁸ Voir notamment : COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *James et autres c. Royaume-Uni*, *id.*; COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Velosa Barreto c. Portugal*, n° 18072/91, 21 novembre 1995; COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Spadea et Scalabrino c. Italie*, n° 12868/87, 28 septembre 1995; *Almeida Ferreira et Melo Ferreira c. Portugal*, n° 41696/07, 21 décembre 2010. Dans l'affaire *Spadea et Scalabrino*, les propriétaires contestaient une loi qui les empêchait d'expulser des locataires âgés disposant de revenus modestes.

⁹⁹ *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 48, art. 111, modifiant l'article 1657 du Code civil.

¹⁰⁰ Carmen PALARDY, « La reprise de logement par le locateur : une exception au droit au maintien dans les lieux du locataire », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit immobilier (2002)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 237, à la page 239.

À la lumière de l'analyse qui précède, la Commission estime que l'objectif d'accroître la protection en matière de logement pour les personnes âgées de 65 ans et plus, à faible revenu ou vivant avec un handicap, est légitime.

Déjà en 1991, le Groupe d'experts sur les personnes âgées soulignait l'importance que peut avoir, pour une personne âgée, l'emplacement de sa résidence par rapport à ses besoins physiques, psychologiques et sociaux :

« Les conditions d'habitation sont l'un des déterminants fondamentaux de la qualité de vie. Pour les aînés, l'importance de ces conditions est d'autant plus grande qu'elles comportent très souvent une forte dimension affective. En effet, à la situation résidentielle, s'ajoutent pour la plupart des personnes âgées des considérations comme l'attachement à un voisinage et à des lieux dont la présence, la proximité ou la disponibilité sont inestimables. Dans une optique de continuité, on ne peut donc envisager quelque intervention que ce soit visant les aînés sans y intégrer des préoccupations comme la qualité du logement, l'adéquation entre les besoins de la personne et les caractéristiques de son milieu ambiant ou même l'organisation de son environnement social immédiat (rue, quartier, etc.). »¹⁰¹

Qu'elles soient propriétaires ou locataires, les personnes vieillissantes demeurent fortement attachées à leur domicile et à leur quartier. Selon un sondage de la SCHL :

« [...] au moins 85% des répondants de plus de 55 ans ont répondu avoir l'intention de vivre dans leur maison actuelle le plus longtemps possible, même si leur état de santé change. Cette préférence (qui semble en progression chez les aînés de tout âge) entraînera une augmentation de la demande d'adaptations de la part des aînés désireux de vieillir à domicile. »¹⁰²

L'attachement au quartier peut tirer son origine du réseau d'entraide que les personnes âgées y retrouvent. L'attachement peut également être purement instrumental; il ne saurait être négligé pour autant « car la proximité des commerces et des services est le garant de l'autonomie des personnes dont la mobilité est réduite »¹⁰³.

¹⁰¹ GROUPE D'EXPERTS SUR LES PERSONNES AÎNÉES (prés. Jean Pelletier), *Vers un nouvel équilibre des âges, Rapport du Groupe d'experts sur les personnes âgées*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1991, p. 45.

¹⁰² SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, préc., note 30, p. 2.

¹⁰³ Jean-Pierre LAVOIE, Damaris ROSE, Victoria BURNS et Véronique COVANTI, « La gentrification de La Petite-Patrie. Quelle place et quel pouvoir pour les aînés ? », (2011) 11 (1) *Diversité urbaine* 69.

Ce sont généralement des raisons majeures qui pousseront une personne âgée à quitter son logement. La détérioration de l'état de santé des aînés est au nombre des principaux facteurs les poussant à déménager¹⁰⁴. Une éviction ou une reprise de logement viendra en ce sens précipiter le moment de quitter son logement, les contraignant bien souvent à les extraire de « l'aire géographique » restreinte (le quartier, le chez-soi) qui caractérise bien souvent la vieillesse¹⁰⁵. En contexte de gentrification, cette reprise ou cette éviction peut être vécue comme une double exclusion pour les personnes âgées : non seulement doivent-elles quitter leur logement, mais elles sont bien souvent obligées de quitter leur quartier devant l'impossibilité de trouver un logement adapté à leurs besoins et répondant à leurs capacités financières.

Face à cette double exclusion, les personnes âgées et les personnes handicapées, particulièrement celles à faible revenu, ne sont pas toujours à même de faire valoir leurs droits. Comme l'indiquait la Commission par le passé, plusieurs raisons expliquent cette situation de vulnérabilité dont sont affectées ces catégories de locataires devant la menace de perdre leur logement :

- « davantage que d'autres locataires en raison de leur état de dépendance matériel ou psychologique, les répercussions d'un déménagement éventuel leur sont insupportables »;
- « [b]eaucoup de personnes âgées ou handicapées locataires ne connaissent pas leurs droits dans le secteur du logement »;
- « [l'] utilisation des divers recours prévus [...] demande une énergie et une combativité que certains locataires âgés n'ont pas ou n'ont plus envie d'investir à de telles fins. »¹⁰⁶

En d'autres mots, le fait que le logement constitue « l'univers principal » des personnes âgées ou handicapés, la méconnaissance de leurs droits et la complexité des recours militent en faveur d'une prise en compte accrue de leurs besoins particuliers dans le secteur du logement locatif.

¹⁰⁴ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, « Effets du vieillissement de la population canadienne sur le logement et les collectivités », *Le point de la recherche* (série socio-économique), février 2008, p. 4.

¹⁰⁵ J.-P. LAVOIE, D. ROSE, V. BURNS et V. COVANTI, préc., note 103, p. 60.

¹⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, (Cat. 2.180.2), préc., note 45, p. 8.

L'Organisation des États américains a récemment pris acte de ces réalités. Elle vient d'adopter une *Convention pour la protection des droits fondamentaux des personnes âgées*¹⁰⁷ dans laquelle elle reconnaît, en vertu de son article 24, à celles-ci le droit au logement et détermine les mesures appropriées que doivent adopter les États parties pour promouvoir la pleine jouissance de ce droit. Elle prévoit notamment que les États parties doivent « encourager l'établissement de procédures rapides de réclamation et de justice en cas d'expulsion de personnes âgées et adoptent les mesures nécessaires afin de les protéger contre les expulsions forcées illégales »¹⁰⁸.

L'objectif de conférer une plus grande protection aux personnes âgées de 65 ans et plus, ayant un revenu égal ou inférieur au revenu maximal lui permettant d'être admissible à un logement à loyer modique¹⁰⁹ ou étant une personne handicapée¹¹⁰, contribue en ce sens à la mise en œuvre de l'article 45 de la Charte qui prévoit que « [t]oute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ». Par conséquent, la Commission appuie l'objectif du projet de loi n° 492 qui aurait pour effet de conférer des mesures de protection supplémentaires à une catégorie de locataires vulnérables, les personnes âgées de 65 ans et plus ayant de faibles revenus ou vivant avec un handicap.

D'autre part, elle rappelle qu'une distinction, exclusion ou préférence fondée sur l'âge n'est pas discriminatoire en vertu de la Charte lorsqu'elle est prévue par la loi (art. 10). Par conséquent, le fait de limiter les mesures de protection aux personnes âgées de 65 ans et plus qui sont prévues au projet de loi n° 492 ne cause pas de difficultés particulières au sens de la Charte.

Par ailleurs, la Commission considère que le libellé de l'article 1^{er} proposé ne précise pas les obligations respectives des propriétaires et des locataires, ce qui pourrait compromettre la mise en œuvre de ces nouvelles protections. Ainsi, le locateur ne connaîtra pas nécessairement, au moment de l'envoi au locataire de l'avis de reprise ou d'éviction, les informations lui permettant

¹⁰⁷ *Convention interaméricaine sur la protection des droits fondamentaux des personnes âgées*, 15 juin 2015, Doc. OEA AG/RES. 2875 (XLV-O/15).

¹⁰⁸ *Id.*, art. 24 al. 4.

¹⁰⁹ *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*, RLRQ, c. S-8, r. 1.

¹¹⁰ *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, RLRQ, c. E-20.1, art. 1.

de savoir si celui-ci remplit les conditions d'âge et de ressources ou de handicap. Cette difficulté a été soulevée devant les tribunaux français, y compris devant la Cour de cassation¹¹¹. Il serait par conséquent nécessaire de prévoir dans la loi le délai dont disposera en premier lieu, le locataire pour informer le locateur de sa situation particulière justifiant le droit d'être relogé, et ensuite, le locateur pour s'acquitter de son obligation d'offrir le relogement. La Commission recommande que le projet de loi soit amendé pour préciser ces délais.

CONCLUSION

Conformément à son mandat, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a analysé le contenu du Projet de loi n° 492, *Loi modifiant le Code civil afin de protéger les droits des locataires âgés*. Pour ce faire, elle met en évidence certaines données démographiques et socio-économiques relatives aux locataires âgés de plus de 65 ans et plus, ainsi que des éléments de contexte démontrant leur attachement à leur domicile, de même que les plus grandes difficultés qu'elles peuvent éprouver dans l'exercice de leurs recours, notamment ceux liés à une reprise de logement ou à une éviction. Elle souligne en somme les besoins particuliers de ces personnes dans le secteur du logement, tout particulièrement pour ceux ayant de faibles revenus ou vivant avec un handicap.

La Commission rappelle par ailleurs les obligations du gouvernement du Québec en matière de protection du droit au logement, et ce, en vertu des dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* et du droit international.

Au terme de son analyse, la Commission accueille favorablement le projet de loi n° 492. Elle souligne toutefois que d'autres catégories de locataires, dont les personnes handicapées âgées de moins de 65 ans, sont également susceptibles d'avoir besoin de mesures de protection en matière de logement. À cet égard, elle réitère que le Québec devrait se doter d'une politique du logement qui intègre une perspective de lutte contre la discrimination et la pauvreté, ce qui permettrait entre autres d'éviter que les interventions en matière de logement ne soient conçues

¹¹¹ Voir : Bernard TOITOT, « La protection du locataire de locaux à usage d'habitation », dans *Rapport annuel 2000 de la Cour de cassation – La protection de la personne*, [En ligne].
http://www.courdecassation.fr/publi..._5855.html

en isolement¹¹². La Commission recommande enfin que le projet de loi n° 492 intègre certaines précisions, afin de faciliter sa mise en œuvre.

¹¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, (Cat. 2.177.3), préc., note 58, p. 23, 24 et 28.