

Cat. 2.412.177.7

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

**PROJET DE LOI N° 31,
*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation***

Septembre 2023

Document adopté à la 715^e séance de la Commission,
tenue le 15 septembre 2023, par sa résolution COM-715-4.2.2



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

Catherine Gao, stagiaire
Julie Duchesne, stagiaire
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 LE CADRE NORMATIF DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE L'ENFANT EN MATIÈRE DE LOGEMENT	2
1.1 Le droit au logement en droit international.....	2
1.2 Le droit au logement garanti en vertu de la Charte québécoise	5
1.2.1 Le droit au logement.....	5
1.2.2 Les droits de l'enfant et la nécessaire approche préventive.....	8
2 LE LOGEMENT AU QUÉBEC : UN CONTEXTE DE CRISE GÉNÉRALISÉE ET PERSISTANTE.....	10
2.1 Des logements non disponibles et des hausses inédites des loyers.....	10
2.2 De nombreux ménages avec des besoins impérieux de logement	13
2.3 Les multiples manifestations de l'actuelle crise du logement	19
2.4 Une crise du logement aux causes diverses et profondes	24
3 L'ANALYSE DU PROJET DE LOI À LA LUMIÈRE DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE L'ENFANT	30
3.1 Des propositions de modifications aux règles relatives au bail de logement	30
3.1.1 Une modification aux règles de la cession de bail qui risque d'invisibiliser la discrimination.....	30
3.1.2 Des propositions visant des resserrements mineurs au cadre législatif.....	33
A. Les règles relatives à l'éviction.....	33
B. La clause F du bail	34
3.2 Une réponse inadéquate à la crise du logement et aux recommandations de la Commission..	36
3.2.1 Une politique gouvernementale en matière de logement	37
3.2.2 Rendre explicite la garantie que la Charte confère au droit au logement	41
CONCLUSION.....	42

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². 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*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁵, a entre autres la responsabilité de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁶. C'est à ce titre qu'elle a analysé le projet de loi n° 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*⁷.

Ce projet de loi a été présenté dans l'objectif de « préserver un équilibre entre les propriétaires et les locataires, [de] répondre à certaines demandes récurrentes et [d'] amoindrir certains effets indésirables induits par le marché locatif actuel »⁸. Fort attendu par les acteurs du milieu de l'habitation, notamment en raison du contexte de crise qui sévit depuis plusieurs années dans le domaine du logement locatif, il a fait couler beaucoup d'encre depuis sa présentation à l'Assemblée nationale. La Commission l'a déjà constaté, la situation actuelle du logement locatif emporte de graves conséquences sur la protection des droits et libertés garantis par la Charte

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2,01.

⁵ Charte, art. 58 al. 2.

⁶ Charte, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, projet de loi n° 31 (présentation - 9 juin 2023), 1^{re} sess., 43^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi »)

⁸ CABINET DE LA MINISTRE RESPONSABLE DE L'HABITATION, « Dépôt d'un projet de loi proposant diverses modifications législatives en matière d'habitation », Communiqué, 9 juin 2023, [En ligne]. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/depot-dun-projet-de-loi-proposant-diverses-modifications-legislatives-en-matiere-dhabitation-48599>

québécoise et sur les droits de l'enfant, particulièrement pour les personnes et les ménages locataires plus susceptibles de subir le mal-logement.

C'est donc en se fondant sur la mission et les mandats que la Charte lui confie — tant en matière de traitement des plaintes en discrimination dans le secteur du logement, de formation auprès de différents publics ou encore suivant les travaux de recherche accomplis sur le sujet — mais aussi des responsabilités qui lui sont dévolues quant aux droits de l'enfant que la Commission a analysé le projet de loi.

Le présent mémoire est composé de trois parties. Dans un premier temps, la Commission rappellera le cadre normatif des droits de la personne et des droits de l'enfant qui doit fonder les interventions législatives et gouvernementales en matière de logement. Ensuite, puisqu'il faut bien cerner le problème pour y apporter les solutions appropriées, la Commission résumera le contexte actuel de crise généralisée et persistante du logement. Enfin, c'est à la lumière des deux premières parties qu'elle analysera les principales mesures proposées par le projet de loi.

1 LE CADRE NORMATIF DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE L'ENFANT EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Le logement constitue avant tout un droit de la personne, et ce, tant en vertu du droit international que du droit québécois.

1.1 Le droit au logement en droit international

Le droit au logement est d'abord expressément énoncé dans plusieurs grands instruments du droit international, comme le souligne le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU :

« Le droit à un logement convenable a été reconnu comme faisant partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. D'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont depuis reconnu ou rappelé le droit à un logement convenable ou certains éléments de ce droit, comme la protection du logement de chacun et de sa vie privée. »⁹

⁹ HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME ET ONU HABITAT, *Le droit à un logement convenable*, Fiche d'information n° 21/Rev. 1, 2010, p. 1.

Il faut donc référer notamment à l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui se lit comme suit :

« 25. 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. »¹⁰

De même, l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, quant à lui, prévoit ce qui suit :

« 11. Les parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. »¹¹

L'article 27 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* va également dans le même sens en ce qui a plus particulièrement trait aux droits de l'enfant :

« 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.

2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

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.

[...] »¹²

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, chargé de veiller à la mise en œuvre du PIDESC, a soutenu à plusieurs reprises qu'il fallait considérer le droit au logement comme celui de « vivre en un lieu dans la sécurité, la paix et la dignité »¹³. Le Comité justifie

¹⁰ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, Doc. N.U. a/810 (1948).

¹¹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R. T. Can., n° 46 (ci-après « PIDESC »). Notons que le Québec s'est déclaré lié par le PIDESC en 1976 : *Arrêté en conseil 1438-76 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1984-1989) Recueil des ententes internationales du Québec 809.

¹² *Convention relative aux droits de l'enfant (1989)*, Doc. N. U. A/RES/44/25, [1992] R. T. Can. n° 3, R.T. Qué. 9 décembre 1991 (ci-après « CRDE »). Le Québec s'est également déclaré lié par cette convention : *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51.

¹³ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observations générales n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)*, (1991), E/1992/23 ; COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observations générales n° 7 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte) : expulsions forcées*, (1997), E/1998/22, annexe IV.

d'abord cette interprétation par le fait que « le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte »¹⁴. Il ajoute que le droit au logement doit garantir un logement suffisant, c'est-à-dire un logement adéquat qui inclut « suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels – tout cela pour un coût raisonnable »¹⁵.

Soulignons par ailleurs que l'article 2 (1) du PIDESC « oblige les États parties à utiliser “tous les moyens appropriés”, y compris l'adoption de mesures législatives, en vue de promouvoir tous les droits reconnus dans le Pacte »¹⁶. Cela vise également le droit au logement. Plus encore, en vertu de cette disposition, le Québec s'est engagé « à agir [...] au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives »¹⁷. Enfin, ce faisant, les États qui ont adhéré au PIDESC se sont engagés à accorder une attention particulière à la situation des personnes les plus vulnérables. Comme le souligne le Comité des droits économiques et sociaux de l'ONU :

« Les États parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales. [...] Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui seraient directement imputables aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par les États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte »¹⁸.

¹⁴ *Id.*, par. 7.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ PIDESC, art. 2 (1). Voir notamment à ce sujet : COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (1997), préc., note 13, par. 9.

¹⁷ PIDESC, *id.* Notons que cela signifie notamment de ne pas adopter de mesure régressive par rapport à ces droits, c'est-à-dire « une mesure qui marque directement ou indirectement un retour en arrière au regard des droits reconnus dans le Pacte », et ce, que cet effet soit voulu, désiré ou non. Voir notamment : HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME (ONU), *Droits économiques, sociaux et culturels. Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 29 et 30, [En ligne]. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_12_NHRI_fr.pdf

¹⁸ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (1991), préc., note 13, par. 11.

1.2 Le droit au logement garanti en vertu de la Charte québécoise

1.2.1 Le droit au logement

Inspirée du droit international, la Charte québécoise protège le droit au logement, et ce, bien qu'il n'y soit pas inscrit expressément. Il est garanti en vertu de son article 45 suivant lequel, « toute 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 ». Le Tribunal des droits de la personne a confirmé que cela inclut le droit au logement, soulignant qu'il « est un aspect essentiel du droit à un niveau de vie suffisant »¹⁹.

Les droits et libertés étant interdépendants entre eux, le droit au logement recoupe en outre plusieurs autres droits prévus à la Charte, notamment le droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne, le droit à la sauvegarde de sa dignité, le droit au respect de sa vie privée, le droit à l'inviolabilité de la demeure²⁰. Le mal-logement est donc aussi susceptible d'entraîner des entraves à l'un ou plusieurs de ces droits.

Le droit à l'égalité garanti par la Charte québécoise prend également une place particulière face à la discrimination constatée dans le domaine du logement, que ce soit au moment de l'affichage, de la sélection des locataires, de la signature du bail, en cours de bail et au moment de la fin ou du renouvellement de celui-ci. Il convient ici de référer aux articles 10 et 12 de la Charte qui interdisent de refuser, directement ou indirectement, par discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés, de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public²¹. Selon les circonstances, on peut par ailleurs citer l'article 10.1 de la Charte suivant lequel « nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10 ». Dans le domaine du logement, on peut penser à une surveillance constante des allées et venues, des indiscretions touchant à la vie privée ou des familiarités non désirées, une attitude paternaliste, des visites impromptues ou entrées sans

¹⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gazaille*, 2007 QCTDP 4, par. 35.

²⁰ Ces droits sont respectivement énoncés aux articles 1, 4, 5, 7 et 8 de la Charte. Voir notamment : *Commission des droits de la personne (Leroux) c. J.M. Brouillette inc.*, J.E. 94-801 (QCTDP)

²¹ Pour de plus amples illustrations quant aux droits et libertés en cause dans le secteur du logement, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *À louer sans discrimination, Propriétaires de logement – Un aide-mémoire sur les droits de la personne en matière de logement*, 2021 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Obtenir un bail de logement : vos droits, de la recherche à la signature du bail*, 2021.

autorisation, des injures ou des insultes, des refus de faire les réparations, des menaces d'éviction ou autres ou des pressions, etc.²² Les articles 11 et 13 peuvent également trouver application dans le domaine du logement. Alors que le premier interdit de « diffuser, publier ou exposer en public un avis, un symbole ou un signe comportant discrimination ni donner une autorisation à cet effet »²³, le deuxième prévoit l'interdiction de stipuler une clause emportant discrimination dans un acte juridique et prescrit qu'une telle clause est sans effet²⁴.

Pour rappel, les motifs interdits de discrimination dont il faut tenir compte en vertu de ces dispositions sont : la « race », la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap²⁵. La discrimination plus marquée, souvent à dimension systémique, vécue dans le domaine du logement par certains groupes de la population qui sont associés à ces motifs devrait attirer plus particulièrement l'attention du législateur dans la mise en œuvre de solutions à même de résoudre l'actuelle crise du logement. Il en est de même de la discrimination intersectionnelle qui persiste en lien avec certains de ces motifs. Rappelons que l'approche intersectionnelle permet de prendre en compte les diverses interactions entre différents facteurs de discrimination dans une même

²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique — Étude*, (Cat. 2.122.17.1), 1997, p. 17 et 18, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/pauvrete_logement.pdf

²³ Notons que la Commission accorde une importance particulière à cet enjeu par différentes initiatives, notamment dans le domaine du logement. Voir par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettres à Kijiji et à Facebook sur des annonces à caractères discriminatoires*, 6 décembre 2022, [En ligne]. <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/lettres-kijiji-facebook-annonces>

²⁴ Charte, art. 13 al. 2. Soulignons qu'en vertu de l'article 14 de la Charte, « [...] les articles 12 et 13 ne s'applique pas au locateur d'une chambre située dans un local d'habitation, si le locateur ou sa famille réside dans le local, ne loue qu'une seule chambre et n'annonce pas celle-ci, en vue de la louer, par avis ou par tout autre moyen public de sollicitation ».

²⁵ Voir à titre d'exemples : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (D.R. et autres) c. Ducharme*, 2020 QCTDP 16 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Pellerin) c. A. Viglione & Frère inc.*, 2018 QCTDP 20 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Pheneus et une autre) c. Fornella*, 2018 QCTDP 3 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Chachai) c. Immeubles Chantal et Martin inc. (Manoir de La Baie inc.)*, 2013 QCTDP 23 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Malenfant) c. Normandin*, 2011 QCTDP 6 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Gonzalez) c. Caumartin*, 2007 QCTDP 22 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Reeves) c. Fondation Abbé Charles-Émile Gadbois*, JE 2001-1792 (QCTDP)

situation, dont en matière de logement où il faut donc aussi considérer la possible « complexe articulation des identités et des inégalités multiples »²⁶.

Il faut par ailleurs référer à l'article 6 de la Charte, celui-ci énonçant le droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens. Cette disposition offre une protection du droit de propriété individuelle²⁷. Comme l'a déjà souligné la Commission²⁸, la jurisprudence a toutefois conféré une portée limitée à ce droit, 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. »²⁹

Compte tenu de l'objectif d'équilibre énoncé au moment de présenter le projet de loi³⁰, il importe de rappeler qu'une telle interprétation de l'article 6 de la Charte est fondée sur la reconnaissance en droit québécois de « l'inégalité dans les rapports de force entre le locateur et le locataire » et la nécessité qui en découle d'encadrer plus particulièrement le contrat de bail³¹. Cette interprétation était d'ailleurs retenue avant l'adoption de la Charte, au moment de la grande réforme en droit du louage de 1973.

« 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

²⁶ Sirma BILGE, « Théorisations féministes de l'intersectionnalité », (2009) 225 (1) *Diogène* 3.

²⁷ *Veilleux c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 RCS 839.

²⁸ Voir à ce sujet : 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 sur le Projet loi n° 492, Loi modifiant le Code civil afin de protéger les droits des locataires aînés*, (Cat. 2.412.123), 2015, p. 19.

²⁹ *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 et 76 ; *Commission des droits de la personne du Québec c. Gauthier*, [1994] R.J.Q. 254, EYB 1993-105107, par. 19 (T.D.P.Q.).

³⁰ Comme souligné en introduction, l'objectif du projet de loi est notamment de « préserver un équilibre entre les propriétaires et les locataires [...] », CABINET DE LA MINISTRE RESPONSABLE DE L'HABITATION, préc., note 8.

³¹ Luce DE PALMA, « Les règles particulières au bail d'un logement », dans *Collection de droit 2022-2023, École du Barreau du Québec*, vol. 6, *Obligations et contrats*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2022, p. 305 ; voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale, projet de loi n° 53, Loi sur les agents d'évaluation de crédit*, (Cat. 2.412.132), 2020, p. 24.

conflit avec la conception absolutiste du droit de propriété du locateur. Il apparaît donc légitime pour l'État d'arbitrer ce conflit". »³²

Le législateur a depuis consacré cette conception en encadrant de façon particulière le contrat de louage que constitue le bail d'un logement³³. La jurisprudence explique notamment que les règles propres au bail du logement énoncées par le législateur « s'articulent en particulier autour d'un objectif de protection des droits du locataire à l'égard de son logement »³⁴. Il convient ainsi de le rappeler, le rôle de l'État est indispensable pour réguler un secteur de notre société qui autrement désavantage constamment les personnes à faible revenu ou en situation de vulnérabilité.

1.2.2 Les droits de l'enfant et la nécessaire approche préventive

C'est dans la même perspective qu'il faut référer au cadre normatif touchant les droits de l'enfant — notamment ceux qui leur sont garantis par la Charte. La Commission l'a maintes fois souligné, une approche fondée sur les droits de l'enfant commande inévitablement d'aborder les mesures de soutien offertes aux enfants et à leur famille notamment en regard du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant³⁵. Or, comme nous le verrons dans la deuxième partie du présent mémoire, le mal-logement emporte de graves conséquences sur ces droits. La crise actuelle constitue un rappel sérieux quant à l'importance des responsabilités imparties aux réseaux publics québécois qui doivent intervenir dans la vie des enfants et de leur famille en amont du système de protection de la jeunesse³⁶.

Certes, le rôle premier des parents, ou des personnes qui en tiennent lieu, eu égard aux enfants est reconnu tant par le droit international que le droit québécois. On peut référer à l'article 27 de la CRDE précité, mais aussi à l'article 39 de la Charte qui prévoit que « tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu

³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28, p. 20 citant Pierre-Gabriel JOBIN, *Le louage*, 2^e éd., dans Collection Traité de droit civil, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 9. Voir également Luce DE PALMA, *id.*, p. 305.

³³ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. C.c.Q-1991, art. 1892 et suiv. (ci-après « C.c.Q. »).

³⁴ *9160-0320 Québec inc. c. Brunet*, 2016 QCCS 5138, par. 41.

³⁵ CRDE, art. 3 et C.c.Q, art. 33.

³⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (Cat. 2.211.5), 2020, chapitre 4, [En ligne]. https://www.cdpdj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_commission-laurent.pdf

peuvent lui donner ». L'article 2.2 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et l'article 32 C.c.Q. sont au même effet. L'article 5 CRDE établit en outre ce qui suit à ce sujet :

« Les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention. »³⁷

Cependant, ce ne sont pas toutes les familles qui ont les moyens d'offrir un environnement protecteur. Comme la Commission l'a souligné dans le cadre de son mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse³⁸, « un nombre important de familles ne peuvent garantir à leurs enfants des conditions de vie qui soient favorables à leur épanouissement et à leur sécurité, notamment parce qu'elles doivent composer avec de multiples contraintes en lien avec la pauvreté »³⁹. Dans de tels cas, « les conditions adverses dans lesquelles ces familles évoluent, et dont elles ne peuvent être tenues responsables pour la plupart, emportent de graves conséquences pour les enfants »⁴⁰.

Dans le respect du rôle des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, il convient dès lors d'insister sur les obligations qu'a l'État d'adopter des mesures pour assurer le développement et la sécurité de l'ensemble des enfants. Les engagements qu'il a pris en matière de droits et libertés de la personne fondent la contribution essentielle des services publics à cet égard, contribution qui doit aussi aller de pair avec le soutien nécessaire aux familles.

C'est donc à la lumière du cadre normatif des droits de la personne et des droits de l'enfant que le projet de loi doit être analysé. Plus largement, c'est également ce cadre normatif qui doit guider la mise en œuvre de solutions à la crise du logement.

Ces solutions doivent en outre être articulées à une lecture juste du contexte actuel marqué par la crise qui sévit dans le milieu du logement locatif, tout particulièrement vis-à-vis des ménages à faible revenu qui se retrouvent devant des options quasi inexistantes pour se loger à un coût

³⁷ CRDE, art. 5.

³⁸ Ci-après « CSDEPJ ».

³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36, p. 90.

⁴⁰ *Id.*

respectant leur budget et leur capacité à assumer leurs autres besoins de base. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de revenir sur ce contexte, particulièrement sur les diverses manifestations et causes de cette crise.

2 LE LOGEMENT AU QUÉBEC : UN CONTEXTE DE CRISE GÉNÉRALISÉE ET PERSISTANTE

L'actuelle crise du logement est inédite, par son ampleur, notamment le fait qu'elle soit généralisée à l'ensemble des régions du Québec⁴¹. Elle est aussi inédite par la diversité de ses manifestations et par l'intensité de ses conséquences sur les ménages. Les rappels suivants suffisent à le démontrer.

2.1 Des logements non disponibles et des hausses inédites des loyers

Selon les données de la Société canadienne d'hypothèque et de logement⁴² portant sur la disponibilité des loyers au Québec, le taux d'inoccupation s'est maintenu entre 2012 et 2017 au-dessus du seuil d'équilibre de 3 %⁴³ et a par la suite basculé sous ce seuil à partir de 2018⁴⁴. Il a diminué à 1,8 % en octobre 2019 et à 1,7 % en octobre 2022, soit son niveau le plus bas au

⁴¹ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Perspectives du marché de l'habitation, Canada et ses grands marchés*, printemps 2022, p. 51 et 52, 54 et 55, 57 et 58.

⁴² Ci-après « SCHL ».

⁴³ Notons toutefois que malgré une moyenne au-dessus du seuil d'équilibre, divers enjeux peuvent subsister dans le secteur du logement. Voir à titre d'exemple les travaux de la Commission en la matière ainsi que les constats et recommandations de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement qui s'est déroulée à la fin de l'année 2012. COMMISSION POPULAIRE ITINÉRANTE SUR LE DROIT AU LOGEMENT, *Urgence en la demeure*, Résumé du rapport, 2012, [En ligne]. https://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2013/11/Rapport_commission_final_web.pdf

⁴⁴ Pour consulter les données annuelles, utiliser le moteur de recherche de la SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Tableaux de données tirés de l'Enquête sur les logements locatifs*, 26 janvier 2023 [En ligne]. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/professionnels/marche-du-logement-donnees-et-recherche/donnees-sur-le-logement/tableaux-de-donnees/donnees-sur-le-marche-locatif/tableaux-de-donnees-tires-de-lenquete-sur-les-logements-locatifs>

Voir aussi : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Les indicateurs de l'occupation et de la vitalité des territoires, Taux d'inoccupation des logements locatifs*, 5 avril 2023, [En ligne]. https://statistique.quebec.ca/docs-ken/vitrine/occupation-vitalite-territoire/documents/habitation_01.pdf

cours des 10 dernières années⁴⁵. Certaines prévisions entrevoient une baisse du taux moyen à 1,2 % au cours des mois à venir, voire à 1,0 % pour l'année 2024⁴⁶.

Le resserrement est encore plus important pour les logements de deux ou de trois chambres et plus⁴⁷ ou encore pour les logements à coûts abordables selon le budget des ménages⁴⁸. De plus, alors que ce type d'enjeu était circonscrit par le passé aux grandes agglomérations, on retrouve pour l'année 2022 un nombre significatif de centres urbains de 10 000 habitants et plus qui ont un taux d'inoccupation de 1 % et moins⁴⁹.

Quant au prix moyen des loyers au Québec, il a augmenté de 9,1 % entre 2019 et 2021, passant de 800 \$ à 873 \$. La hausse des coûts pour se loger n'est toutefois pas complètement traduite par cet indice qui inclut à la fois le coût des loyers occupés et celui des loyers mis en disponibilité pour la location⁵⁰. En effet, dans plusieurs régions et pour différents types de logements, les prix des loyers nouvellement affichés dépassent de beaucoup le taux d'ajustement suggéré par le Tribunal administratif du logement⁵¹ ou même le taux d'inflation. En ce sens, dans un rapport datant de janvier 2023, la SCHL faisait remarquer qu'en 2022 au

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ Hélène BÉGIN et Maëlle BOULAIS-PRÉSEULT, « Québec : la chute du secteur résidentiel se poursuivra en 2023 et une remontée devrait se pointer l'an prochain », *Desjardins — Zoom sur l'Habitation*, 2 mars 2023, p. 6.

⁴⁷ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 44.

⁴⁸ Comme le fait remarquer la SCHL concernant le Grand Montréal en 2022 : « les taux d'inoccupation étaient de seulement 1 % pour les appartements considérés abordables pour les 40 % des ménages locataires les moins fortunés (revenu de moins de 43 000 \$). Quant aux appartements qui étaient abordables pour les ménages gagnant entre 63 000 et 97 000 \$ par année, leur taux d'inoccupation était plutôt de 5,4 %. » SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Rapport sur le marché de l'habitation*, 26 janvier 2023, p. 149.

⁴⁹ Les centres urbains suivants avaient en effet un taux d'inoccupation de 1 % et moins en 2022 : Alma (AR), Amos, Baie-Comeau, Drummondville (AR), Gaspé, Granby (AR), Joliette (AR), Lachute (AR), Les Îles-de-la-Madeleine, Marieville, Montmagny Ottawa-Gatineau (RMR), Rivière-du-Loup (AR), Rimouski (AR), Roberval, Rouyn-Noranda (AR), Saguenay (RMR), Sainte-Adèle, Sainte-Agathe-des-Monts, Saint-Charles-Borromée, Saint-Georges (AR), Sainte-Marie (AR), Saint-Sauveur, Sainte-Sophie, Salaberry-de-Valleyfield (AR), Shawinigan (AR), Sherbrooke (RMR), Sorel-Tracy (AR) et Trois-Rivières (RMR). SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 44 (Taux d'inoccupation des appartements d'initiative privée, selon le nombre de chambres, Québec +10 000 habitants, 2022).

⁵⁰ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENTS ET DES ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, *Les loyers explosent, un contrôle s'impose !*, juin 2021, p. 1 et 2 ; FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN. *Une occasion largement gaspillée, Avis aux membres de la Commission sur l'aménagement du territoire sur le Projet de loi 37, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation*, juin 2022, p. 2.

⁵¹ *Id.* Voir aussi : SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 48.

Québec, « le loyer moyen des logements ayant changé d'occupants [...] a augmenté de 13,2 % [alors que] celui des logements dont les occupants sont demeurés les mêmes s'est accru de 3,6 % »⁵².

Différents exercices ont également démontré cette disparité⁵³, dont une récente compilation effectuée par le journal *Le Devoir* à partir de 34 920 annonces d'appartements à louer affichés sur le site Kijiji entre le 1^{er} avril et le 1^{er} juin 2022, puis durant la même période en 2023. En une seule année, les résultats démontrent une hausse moyenne de 13 % à l'échelle de la province, une augmentation qui affecte toutes les tailles de logements⁵⁴. Ainsi, ce sont les ménages qui ont déménagé récemment qui sont le plus susceptibles de subir des hausses⁵⁵.

En somme, le Québec se trouve aujourd'hui parmi les trois provinces canadiennes, avec l'Ontario et la Colombie-Britannique, où les cibles de logement abordables, établies à titre de recommandation par la SCHL, sont les plus élevées⁵⁶. Selon des projections de 2022 de l'institution, le Québec aurait besoin de 620 000 unités locatives abordables supplémentaires d'ici 2030 afin de rétablir l'abordabilité dans le secteur du logement⁵⁷. Selon ses plus récentes projections, c'est désormais 860 000 logements additionnels dont le Québec aurait besoin en 2030 s'il souhaite rétablir l'abordabilité, soit un écart de 240 000 unités qui s'est accru par rapport au scénario de base de l'année précédente⁵⁸. Les besoins apparaissent donc encore

⁵² SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *id.*, p. 142.

⁵³ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENTS ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, « Crise du logement - Enquête sur le coût des logements à louer : des hausses jamais vues un peu partout au Québec », *Communiqué*, 20 juin 2023.

⁵⁴ Laurianne CROTEAU, Catherine BOMBARDIER et Cédric GAGNON, « Quel est le loyer moyen dans les municipalités du Québec ? », *Le Devoir*, 28 juin 2023.

⁵⁵ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *préc.*, note 48, p. 136.

⁵⁶ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, « Pénurie de logements au Canada : rétablir l'abordabilité d'ici 2030 », 23 juin 2022, [En ligne]. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/observateur-du-logement/2022/retablir-labordabilite-dici-2030>

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, « Pénurie de logements au Canada. Mise à jour sur la quantité de logements nécessaires d'ici 2030 », 13 septembre 2023, p. 7, [En ligne]. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/housing-research/research-reports/2023/housing-shortages-canada-updating-how-much-we-need-by-2030-fr.pdf?rev=cb95ea12-d4fe-4097-a56f-74a28f8a3acd>

Le rapport explique qu'au Québec, selon le scénario de base, « l'augmentation du nombre prévu de ménages et du revenu prévu entraîne une hausse de la demande, tandis que les projections de l'offre de logements ont diminué. Résultat : l'écart de l'offre s'accroît. » *id.*

plus importants aujourd'hui et nécessiteraient « une livraison additionnelle de 100 000 logements par année »⁵⁹. Sans « une transformation radicale du secteur du logement, y compris des politiques et des processus gouvernementaux »⁶⁰, pour reprendre les termes de la SCHL, la situation continuera de se détériorer et de se répercuter sur le taux d'effort des ménages locataires, tout particulièrement ceux en situation de pauvreté.

2.2 De nombreux ménages avec des besoins impérieux de logement

Une attention particulière doit d'ailleurs être accordée à ces ménages. On comptait en 2021 au Québec plus de 173 000 ménages locataires (un ménage pouvant être constitué d'une ou plusieurs personnes) qui ont des besoins impérieux en matière de logement⁶¹.

Pour rappel, suivant un indicateur produit par la Société canadienne d'hypothèques et de logement⁶² et Statistique Canada⁶³, vivre avec des besoins impérieux en matière de logement signifie :

- soit que le logement n'est pas de qualité acceptable, c'est-à-dire qu'il nécessite des réparations majeures ;
- soit qu'il n'est pas abordable, c'est-à-dire lorsque plus de 30 % du revenu total avant impôt d'un ménage est consacré aux frais pour se loger ;

⁵⁹ André DUBUC, « La pénurie de logements s'aggrave au Québec », *La Presse*, 13 septembre 2023.

⁶⁰ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 56.

⁶¹ STATISTIQUE CANADA, *Besoin impérieux en matière de logement selon le mode d'occupation incluant la présence de paiements hypothécaires et le logement subventionné : Canada, provinces et territoires, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement*, 21 septembre 2022, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=9810024801&pickMembers%5B0%5D=1.24&pickMembers%5B1%5D=2.1&pickMembers%5B2%5D=3.1&pickMembers%5B3%5D=4.1&pickMembers%5B4%5D=5.1&pickMembers%5B5%5D=6.1>; France-Élaine DURANCEAU, ministre responsable de l'Habitation, *Décret concernant la mise en œuvre du Programme de supplément au loyer*, Mémoire au conseil des ministres, Gouvernement du Québec, 27 mars 2023, p. 3.

⁶² Ci-après « SCHL ».

⁶³ STATISTIQUE CANADA, « Acheter ou louer : le marché du logement continue d'être transformé par plusieurs facteurs alors que les Canadiens sont à la recherche d'un chez-soi abordable », *Le Quotidien*, 21 septembre 2022.

- ou soit qu'il n'est pas de taille convenable, en tenant compte du nombre de chambres par rapport à l'âge et au sexe des membres du ménage, ainsi qu'aux types de liens qu'ils ont entre eux⁶⁴.

Si un ménage habite un logement impliquant l'un de ces trois critères, il est admis qu'il éprouve des besoins impérieux en matière de logement. Il en est de même, si un ménage « [devait] consacrer au moins 30 % de son revenu avant impôt à un logement qui répond aux trois normes [qualité, taille et abordabilité] ailleurs dans la collectivité »⁶⁵.

Au Québec, la grande majorité des personnes rencontrant des besoins impérieux en matière de logement vivent dans un logement inabordable, une situation que reconnaît d'ailleurs le gouvernement actuel⁶⁶.

Parmi les ménages locataires, c'était donc 25,2 % d'entre eux qui, en 2021, consacraient 30 % ou plus de leurs revenus aux frais de leur logement comparativement à 33,7 % d'entre eux en 2016⁶⁷, une amélioration circonstancielle pouvant s'expliquer entre autres par les transferts gouvernementaux d'urgence dont un certain nombre de ménages ont bénéficié durant la pandémie de Covid-19. Même en tenant compte des données de 2021, un ménage locataire sur quatre doit consacrer plus de 30 % de son revenu pour se loger. Toujours selon Statistique Canada, c'est environ 9 % des ménages locataires québécois (128 795) qui consacrent plus de 50 % de leurs revenus au paiement du loyer et des services⁶⁸. Il va sans dire que ces ménages ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de base de leurs occupants, sans compter qu'ils sont à risque de perdre leur logement.

⁶⁴ Au Québec, selon les données du dernier recensement, 99 835 ménages vivent dans un logement de taille non-convenable. STATISTIQUE CANADA, *Taille convenable des logements où il manque de chambres à coucher selon le mode d'occupation, avec la taille du ménage : Canada, provinces et territoires, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement*, 23 septembre 2022, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=9810023601>

⁶⁵ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, « Déterminer les besoins impérieux en matière de logement », 14 août 2019, [En ligne]. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/marche-du-logement-donnees-et-recherche/recherche-sur-le-logement/les-besoins-imperieux-en-matiere-de-logement/determiner-les-besoins-imperieux-en-matiere-de-logement>

⁶⁶ F.-É. DURANCEAU, préc., note 61, p. 3.

⁶⁷ STATISTIQUE CANADA, *Tableau 4 — Pourcentage de ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu aux frais de logement selon le mode d'occupation, 2016 et 2021*, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/t004b-fra.htm>

⁶⁸ STATISTIQUE CANADA, préc., note 61.

Notons en outre que l'indice de besoins impérieux ne donne pas un portrait global de la pauvreté, car il ne prend pas en compte les personnes en situation d'itinérance qui par définition n'ont pas accès à un logement. Soulignons que les personnes en situation d'itinérance constituent une population par ailleurs grandissante⁶⁹. Bien que la démarche ne permette pas d'estimer l'ampleur totale du phénomène de l'itinérance⁷⁰, le dernier rapport du dénombrement des personnes en situation d'itinérance visible au Québec « a permis d'estimer que l'ampleur de l'augmentation de l'itinérance visible était de 44 % » par rapport à l'exercice de 2018. On y conclut que « l'itinérance visible augmente dans toutes les régions⁷¹ ».

Plus largement, ce sont les locataires à plus faible revenu qui consacrent une plus grande part de leur budget au paiement du loyer. Devant l'explosion des coûts des loyers et leur rareté, et dans un contexte marqué par une inflation affectant tout particulièrement le coût du panier d'épicerie⁷², la situation de ces familles à faible revenu devient intenable, notamment pour certaines catégories de locataires comme l'indique même un extrait du mémoire au conseil des ministres précité :

« Le logement est un besoin essentiel et il constitue la principale dépense des ménages québécois. Si se loger peut s'avérer simple pour certains ménages, pour d'autres cela peut s'avérer complexe, voire problématique, parce qu'ils ne sont pas en mesure de trouver un logement adapté à leurs besoins ou correspondant à leur capacité de payer. Ces difficultés sont souvent encore plus marquées pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à la moyenne québécoise, particulièrement chez les plus vulnérables tels que les familles à la recherche de grands logements, les nouveaux immigrants et les

⁶⁹ Voir notamment : UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, « Lutte contre l'itinérance — « Le milieu municipal veut faire du Québec un exemple dans le monde », souligne l'UMQ », Communiqué, 31 janvier 2023, [En ligne]. <https://umq.qc.ca/publication/lutte-contre-litinérance-le-milieu-municipal-veut-faire-du-québec-un-exemple-dans-le-monde-souligne-lumq/>

⁷⁰ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Dénombrement des personnes en situation d'itinérance visible au Québec. Tout le monde compte*, Rapport de l'exercice du 11 octobre 2022, 2023, p. 290, [En ligne]. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2023/23-846-05W.pdf>

Comme le souligne le rapport, « dans le cadre de l'exercice de 2022, il a été estimé que 10 000 personnes étaient en situation d'itinérance visible le soir du 11 octobre 2022 dans 13 régions du Québec, dont 4 690 à Montréal. Ce nombre n'inclut pas les personnes en situation d'itinérance cachée et est inférieur au nombre total de personnes qui connaissent un épisode d'itinérance au cours d'une année », *id.*, p. 290. Voir également p. 14 et 15.

⁷¹ *Id.*, p. 290.

⁷² La hausse marquée du recours aux banques alimentaires — chiffrée à 35 % dans l'ensemble du pays par Banques alimentaires Canada pour la période 2019-2022 — qui est observée au Québec au cours des dernières années est un indice des difficultés criantes vécues par les ménages à faible revenu. BANQUES ALIMENTAIRES CANADA, *Bilan-faim 2022 — D'une tempête à un ouragan*, 2022, cité dans CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *État de situation 2022*, 2023, p. 3, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/cepe/publications/RA_etat_situation_2022_CEPE.pdf

individus présentant des conditions de santé et de bien-être (ex. : dépendances, troubles mentaux, maladie, accident, violence conjugale) liés à un risque accru de se retrouver sans logis. »⁷³

Sans être exhaustives, les situations vécues par les personnes âgées⁷⁴, les personnes en situation de handicap⁷⁵, les personnes autochtones⁷⁶, les personnes racisées⁷⁷, notamment immigrantes⁷⁸, les femmes, ainsi que les mères monoparentales⁷⁹, les personnes de la diversité sexuelle et de genre⁸⁰, les jeunes⁸¹ et les enfants⁸² devraient aussi attirer toute notre attention en matière de mal-logement. La Commission a d'ailleurs documenté au fil des ans différents enjeux rencontrés par plusieurs de ces groupes dans le secteur locatif, entre autres quant au droit à l'égalité et à la discrimination⁸³, ainsi que les effets d'un logement non convenable et

⁷³ F.-É. DURANCEAU, préc., note 61, p. 2.

⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28.

⁷⁵ *Id.*, p. 10 ; HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, préc., note 9, p. 26 ; BUREAU DU DÉFENSEUR FÉDÉRAL DU LOGEMENT, *Plaidoyer pour un changement : la crise du logement au Canada — Rapport annuel au ministre 2022-2023*, COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, p. 31 et 32, [En ligne]. <https://housing.chcreport.ca/pdf/rapport-annuel-de-la-defenseure-federale-du-logement-2022-2023.pdf>

⁷⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28, p. 10 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémique*, (Cat. 2.120-1.35), 2019, p. 100 et 111, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_OCPM_racisme-systemique.pdf ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 70, p. 278.

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), *id.* Voir aussi : STATISTIQUE CANADA, « Les conditions de logement des groupes racisés : un aperçu », *Le Quotidien*, 23 janvier 2023 ; Xavier LELOUP, Florence DESROCHERS et Damaris ROSE, *Les travailleurs pauvres dans la RMR de Montréal — Profil statistique et distribution spatiale*, INRS, 2016.

⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *id.* ; Damaris ROSE, « La crise du logement frappe durement les personnes immigrées », *Nouveau cahier du socialisme*, 28 septembre 2021 ; X. LELOUP, F. DESROCHERS et D. ROSE, *id.*

⁷⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36 ; FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE FAMILLES MONOPARENTALES ET RECOMPOSÉES DU QUÉBEC, *L'intérêt de l'enfant : une responsabilité collective !, Mémoire déposé à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 15, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, février 2022 ; Hicham RAÏQ et Charles PLANTE, « Trajectoires de pauvreté et monoparentalité : le Québec dans une perspective comparative », (2011) 45(1) *Sociologie et sociétés* 67-90.

⁸⁰ BUREAU DU DÉFENSEUR FÉDÉRAL DU LOGEMENT, préc., note 75, p. 32 à 34 ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 70, p. 279.

⁸¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Ensemble pour les générations futures. Politique québécoise de la jeunesse*, (Cat. 2.120-13.40), 2015.

⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36.

⁸³ 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*

inabordable — soit un logement excédant 30 % du revenu d'un ménage avant imposition — sur la santé physique ou mentale de ses occupants, leur sécurité, etc. À ce chapitre, soulignons qu'avec notamment la nutrition, la qualité de l'environnement et l'éducation, le logement et le niveau de vie représentent des déterminants sociaux de la santé qui sont étroitement liés aux inégalités en santé⁸⁴.

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, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/logement_social_memoire.pdf ; 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, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/itinérance_avis.pdf ; 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 Evelynne Pedneault, (Cat. 2.412.66.10), 2015 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 76 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36 ; 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 n° 16, Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, (Cat. 2.412.130), 2019, [En ligne]. https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL16_batiment.pdf

84

ASSEMBLÉE MONDIALE DE LA SANTÉ, *Réduire les inégalités en matière de santé par une action sur les déterminants sociaux de la santé*, 62^e Assemblée mondiale de la santé, 22 mai 2009, [En ligne]. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-fr.pdf?ua=1. Voir aussi ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Social determinants of health: Key concepts*, [En ligne]. <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/social-determinants-of-health-key-concepts> ; COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES, *Observation générale No. 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 2000, E/C.12/2000/4, [En ligne]. <https://www.right-to-education.org/node/612> ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 15, Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, (Cat. 2.412.67.11), mai 2023, p. 7, 9, 12 et 13 [En ligne]. https://cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_15_sante_services_sociaux.pdf

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 76, p. 93 et 94 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36, p. 87 et 120 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale — Projet de loi n° 32, Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*, (Cat. 2. 412.120.1), 2023, p. 5 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires dans le cadre de la Consultation publique pour l'élaboration du quatrième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2023, p. 15 à 17 référant à : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE

Les travaux de la Commission relatifs aux droits de l'enfant ont permis de constater en outre que les différentes politiques publiques mises en œuvre au cours des dernières décennies n'ont eu que des résultats mitigés en matière d'accès à un logement convenable et abordable pour les ménages avec enfants⁸⁵. Pendant ce temps, le mal-logement a d'importantes conséquences négatives sur l'ensemble des sphères de la vie des enfants qui en sont victimes⁸⁶, particulièrement les enfants issus de ménages monoparentaux, de familles nombreuses (dont les familles autochtones), des familles de la catégorie des demandeurs d'asile, réfugiées ou migrants à statut précaire.

Ces conséquences risquent d'emporter des effets sur le développement de l'enfant⁸⁷. Elles peuvent par ailleurs perdurer dans le temps, notamment pour les jeunes qui ont été placés en vertu du système de protection de la jeunesse atteignant la majorité. S'appuyant entre autres sur les résultats de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placé(e)s au Québec⁸⁸, la CSDEPJ constatait également que, bien qu'ils soient parmi les plus vulnérables de la société, aucune assistance ne leur est offerte, incluant en matière de logement⁸⁹. Ainsi, plusieurs jeunes auparavant placés dans le système de la protection de la jeunesse connaissent de l'instabilité résidentielle et peuvent vivre de l'itinérance. Les plus récentes données du dénombrement des personnes en situation d'itinérance visible donnent d'ailleurs un aperçu préoccupant de ces enjeux alors qu'on y constate que « 29 % des personnes en situation d'itinérance [sondées] ont par le passé été placées par la Direction de la protection de la jeunesse dans une famille d'accueil ou un autre milieu institutionnel »⁹⁰. Le rapport indique également « cette proportion

LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Solidarité et inclusion sociale vers un troisième plan d'action gouvernemental »*, (Cat. 2.177.6), 2016; Didier FASSIN, Hélène GRANDJEAN, Monique KAMINSKY, Thierry LANG et Annette LECLERC, « Connaître et comprendre les inégalités sociales de santé », dans Annette LECLERC et al. (dir.), *Les inégalités sociales de santé*, Paris, La Découverte/INSERM, coll. « Recherches », 2000; ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Comblant le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé : rapport final de la Commission des Déterminants Sociaux de la Santé*, 2012; Michael MARMOT, *The Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity*, New York: Owl Books, 2004; Richard WILKINSON et Kate PICKETT, *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Bloomsbury Press, 2009.

⁸⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36.

⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36, p. 83 et suiv.

⁸⁷ *Id.*, p. 78.

⁸⁸ Voir notamment, publié depuis : Martin GOYETTE et al., *Itinérance, judiciarisation et marginalisation des jeunes ex-placés au Québec*, 2022, [En ligne]. http://edjep.ca/wp-content/uploads/rapport_itinerancev3.pdf

⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36, p. 269.

⁹⁰ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 70, p. 88.

est plus élevée chez les personnes en situation d'itinérance cachée (36 %), chez les personnes ayant passé la nuit du dénombrement dans un lieu extérieur (33 %) ou dans un centre de thérapie (32 %) »⁹¹.

Relevant la discrimination vécue par ces jeunes dans le domaine du logement de même que le manque de ressources résidentielles adaptées, la CSDEPJ recommandait d'ailleurs de rehausser l'offre de logements publics et communautaires puis de soutenir les organismes communautaires qui aident les jeunes à se loger et d'analyser la possibilité d'aide au logement⁹². L'étude sur le devenir de jeunes placés en vint aussi à de semblables conclusions, insistant « sur l'importance de mettre en place un continuum hébergement logement qui réponde à la variété des besoins d'accompagnement social des jeunes et les préserve d'une judiciarisation qui a pour principal effet d'accroître les difficultés plutôt que de soutenir leur insertion sociale »⁹³.

Dans une approche fondée sur les droits de la personne et les droits de l'enfant, il importe donc de ne pas appréhender les interventions en matière de logement en vase clos et de tenir compte des effets du mal-logement sur les groupes de personnes plus vulnérables.

2.3 Les multiples manifestations de l'actuelle crise du logement

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les manifestations de l'actuelle crise du logement sont larges et multiples. Tant les universitaires, les organismes spécialisés en matière d'habitation, les institutions de promotion et de défense du droit au logement, les associations de défense des locataires, les médias que les institutions financières ont documenté les différentes facettes de cette crise. Afin de pouvoir mettre en œuvre des moyens qui répondent à la diversité des enjeux, il est nécessaire de bien comprendre ceux-ci. Parmi les indices de cette crise sur lesquels la Commission souhaite insister, pensons notamment :

- à l'augmentation importante des avis d'éviction colligés par les comités logement de la province au cours des dernières années, dont des tentatives d'éviction pour changement

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.*, p. 274.

⁹³ M. GOYETTE et *al.*, préc., note 88, p. 16.

de vocation⁹⁴, voire pour des motifs frauduleux (faites sous un faux prétexte ou de mauvaise foi), qui ont été rapportées dans les médias⁹⁵ ;

- aux situations de harcèlement de locataires, bien souvent vulnérables, qui subissent des pressions afin qu'ils quittent leur logis⁹⁶, malgré les protections existantes ;
- aux publications à caractère discriminatoire, notamment dans le domaine du logement, sur le site d'annonces Kijiji et Facebook⁹⁷ ;
- aux différentes stratégies de « flip » qui seraient en nette augmentation, « la plus connue étant l'achat et la revente rapide après avoir effectué, ou non, des travaux de rénovation »⁹⁸ ;
- à la hausse significative du nombre de demandes de reprises de logement entendues devant le Tribunal administratif du logement, passant de « 1061 en 2018-2019, à 1484 en 2019-2020, à 1970 en 2020-2021 et à 2540 en 2021-2022 »⁹⁹ ;
- aux personnes qui, parce qu'elles ont auparavant exercé des recours au Tribunal administratif du logement, par exemple pour fixation de loyer, se voient refuser un

⁹⁴ Zacharie GOUDREAU, « Menacés d'éviction dans le Mile-Ex, deux artistes s'accrochent à leur logement », *Le Devoir*, 19 décembre 2022.

⁹⁵ COMITÉ LOGEMENT DE LA PETITE PATRIE, *Entre fraude et spéculation. Enquête sur les reprises et évictions de logement*, 2020.

FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, « Manifestation pour exiger que le Québec protège mieux le droit au logement », Communiqué, 2 avril 2022 ; Zacharie GOUDREAU, « Airbnb au cœur de reprises de logement, malgré la pandémie », *Le Devoir*, 26 avril 2022 ; Zacharie GOUDREAU, « Des propriétaires refusent des paiements comme tactique d'éviction », *Le Devoir*, 19 janvier 2023 ; Zacharie GOUDREAU, « Victoire en Cour supérieure pour des locataires menacés d'éviction », *Le Devoir*, 17 avril 2023.

Voir également : ÉDUCALOI, *Rénoventions : 5 situations où votre propriétaire ne peut pas vous évincer*, 9 avril 2021.

⁹⁶ Vincent LARIN, « Locataires poussés à quitter — "On a été bernés jusqu'au bout" », *La Presse*, 11 avril 2023 ; Frédéric-Xavier DUHAMEL, « C'est parce qu'ils l'ont mis dehors qu'il s'est laissé mourir », *La Presse*, 4 juin 2022 ; Katia GAGNON et Maxime BERGERON, « Mourir plutôt que partir », *La Presse*, 17 mai 2021 ; Stéphanie VALLET et Zacharie GOUDREAU, « Henri Zavriyev à la tête d'un empire de rénoventions à 28 ans », *Le Devoir*, 25 mai 2022.

⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 23.

⁹⁸ Hélène BÉLANGER, « Repenser le logement », dans *L'État du Québec 2022 – L'avenir est-il d'abord communautaire ?*, Institut du Nouveau Monde et Del Busso Éditeur, 2021, p. 141.

Voir aussi : SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 48, p. 149.

L'avenir nous dira si la nouvelle règle fiscale mise en place pourra venir freiner cette pratique, sachant que, désormais, le « gain en capital de toute acquisition revendue dans un délai inférieur à un an sera imposé à 100 %, comme un revenu d'entreprise, plutôt qu'à 50 % actuellement. » H. BÉGIN et M. BOULAIS-PRÉSEAU, préc., note 46.

⁹⁹ FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, *Crises du logement et droits humains au Québec — rapport à la Défenseure fédérale du logement*, décembre 2022, p. 11.

logement — qu'elles aient remporté ou non leur recours —, par des propriétaires ayant consulté les plunitifs du tribunal (en contravention de l'article 1899 du C.c.Q.)¹⁰⁰ ;

- aux pratiques de surenchères à la location, soit cette stratégie où les « aspirants locataires négocient un prix plus élevé dans l'espoir de signer le bail convoité »¹⁰¹ ;
- à la croissance, au cours des dernières années, du nombre de ménages qui, le 1^{er} juillet, doivent se tourner vers les services d'aide d'urgence temporaire, à défaut d'avoir trouvé un logement réellement abordable¹⁰² ;
- à la fermeture de plus de 500 résidences privées pour aînés (RPA) au cours des cinq dernières années¹⁰³ ainsi qu'aux conversions de RPA en immeubles locatifs sans

¹⁰⁰ Jeanne CORRIVEAU, « Contester sa hausse de loyer ou non », *Le Devoir*, 4 février 2023.

Voir également : Ariane KROL, « Sur une "liste noire" pour avoir contesté un loyer », *La Presse*, 24 avril 2021.

¹⁰¹ Jean-Louis BORDELEAU, « La surenchère menace les prix des loyers à Montréal », *Le Devoir*, 31 mars 2021.

¹⁰² À titre d'exemple, l'Association de locataires de Sherbrooke notait que ce type de situation avait triplé par rapport à 2003 où l'on comptait 20 ménages n'ayant pas trouvé de logement en date du 1^{er} juillet par rapport à 60 en 2021. Claude FORTIN, « Huit villes québécoises sur 10 vivent une crise majeure du logement », *Le Journal de Montréal*, 29 juin 2021.

À Montréal, à la veille du 1^{er} juillet 2022, la ville estimait « que 10 % à 20 % de plus de Montréalais auront besoin d'une aide et anticip [ait] 1200 appels ». « Pénurie de logements : Québec annonce une aide de près de 78 M\$ pour le 1^{er} juillet », *Radio-Canada*, 18 mai 2022. Selon le FRAPRU, il y avait 600 ménages sans appartement le 1^{er} juillet en 2022 par rapport à 175 en 2019. Isabelle HACHEY, « Ces sans-logis qu'on refuse de voir », *La Presse*, 21 juin 2023.

Voir aussi : « Pénurie de logements : Québec annonce une aide de près de 78 M\$ pour le 1^{er} juillet », *Radio-Canada*, 19 mai 2022. FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, « Le FRAPRU dénonce l'instauration par Québec d'une contribution financière des locataires sans-logis », Communiqué, 19 avril 2023.

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain rappelait aussi récemment que l'« aggravation de la pénurie [de logements] au cours des quatre dernières années s'est directement répercutée sur l'ampleur [du recours aux mesures d'aide du 1^{er} juillet]. Le sommet a été atteint à l'été 2022, 4 000 ménages ayant fait appel aux services d'aide au logement de leur municipalité, là où il y en avait un. De ce nombre, 629 étaient toujours sans loges au lendemain du 1^{er} juillet selon la compilation effectuée par le FRAPRU. [...] Or, pour plusieurs, ce qui ne devait être qu'une courte période de dépannage s'est étiré sur plusieurs semaines et même mois, la recherche de logements étant compliquée par la rareté et le coût des logements disponibles, mais aussi par la discrimination visant notamment les ménages racisés, les familles nombreuses, les prestataires de l'aide sociale, les personnes en situation de handicap ou les personnes LGBTQIA2S+, Pour certains ménages, la situation perdure encore aujourd'hui. », FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, préc., note 99, p. et 6. (notre soulignement)

Concernant la situation rapportée au 1^{er} juillet 2023, voir : « Retour sur le 1^{er} juillet : plus de 40 ménages gatinois sans logis », *Radio-Canada*, 4 juillet 2023; Lise DENIS, « Valérie Plante appelle au "leadership" de Québec », *Le Devoir*, 1^{er} juillet 2023; Patrick MACINTYRE, « Les voyants au rouge partout au Québec », *La Presse*, 1^{er} juillet 2023; « La situation du logement à Montréal et à Gatineau est intenable, dénonce le FRAPRU », *Radio-Canada*, 4 juillet 2023; Fannie ARCAND et Marilou BAYARD TRÉPANIÉ, « Sans logement et à court d'options », *La Presse*, 5 juillet 2023.

¹⁰³ « Les petites résidences privées pour aînés ferment les unes après les autres dans la région », *Radio-Canada*, 5 mars 2022. Voir aussi : « Fermeture d'une résidence privée pour aînés à Sainte-Anne-de-la-

services, exposant les locataires à des hausses de loyers, des expulsions ou à l'obligation de quitter¹⁰⁴ ;

- à la difficile application de la réglementation visant la construction de logements sociaux à l'intérieur de nouveaux complexes de condominiums¹⁰⁵ ;
- à la hausse et la transformation de l'itinérance visible ou cachée dans plusieurs villes du Québec¹⁰⁶ ;
 - à l'usage de formes d'hébergement extérieur (campement, tente ou lieu informel) comme lieu d'habitation¹⁰⁷, et dont le campement Notre-Dame, érigé dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve à partir du printemps 2020 et démantelé par la Ville de Montréal en décembre de la même année, a constitué un cas inédit de par son ampleur¹⁰⁸ ;

Pérade », *Radio-Canada*, 4 juillet 2023 ; Marilou Bayard Trépanier, « Près de 500 ménages cherchent toujours un logement », *La Presse*, 4 juillet 2023.

¹⁰⁴ Voir : 955 *René-Lévesque Est c. Jetté*, 2023 QCCA 918.

Naomie GELPER, « Des aînés se battent pour combattre l'éviction de leur résidence », *Journal Métro*, 4 février 2022. Sam HARPER, « Les aînés de Mont-Carmel résistent et vont en Cour supérieure », *Pivot*, 6 avril 2022 ; Nicole FILION et Mercedes ROBERGE (et 80 co-signataires), « Le temps presse pour sauver Mont-Carmel », *Le Devoir*, 7 février 2023. Voir également : Élisabeth FLEURY, « Fermetures et reconversions de RPA : bientôt des solutions à Québec ? », *Le Soleil*, 28 mars 2023.

Dans le cadre du projet de loi n° 15, *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, la Commission s'est entre autres prononcée sur la question de la fermeture et de la conversion des RPA en appelant à des mesures fortes pour mieux protéger le droit au logement des aînés. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 84, 2023, p. 13 à 15.

¹⁰⁵ Jeanne CORRIVEAU, « Montréal doit remédier à la pénurie de logements sociaux au centre-ville, dit l'OCPM », *Le Devoir*, 30 août 2022 ; Jeanne CORRIVEAU, « Montréal persiste à limiter la tour 6 à quatre étages », *Le Devoir*, 16 septembre 2022. Voir aussi : OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Tour 6 du Square Children — Rapport de consultation publique*, 15 août 2022.

Quentin DUFRANNE, « Logement social et abordable : où en est le Règlement pour une métropole mixte ? », *Métro*, 8 juillet 2023 ; VILLE DE MONTRÉAL, « Métropole mixte : les retombées à ce jour », Communiqué, 12 juillet 2023.

¹⁰⁶ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 70 ; FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, préc., note 99 ; BUREAU DU DÉFENSEUR FÉDÉRAL DU LOGEMENT, préc., note 75, p. 11 et 12 ;

¹⁰⁷ COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Étude de cas : Montréal, Sherbrooke et Gatineau. Une analyse des campements au Canada axée sur les droits de la personne*, Caroline LEBLANC, Sue-Ann MACDONALD, Isabelle RAFFESTIN, Émilie ROBERGE et Laury BACRO, p. 5 et 6 (commandé par le Bureau fédéral du logement).

Voir aussi : Pierre-Étienne CAZA, « Campements urbains », *Actualités UQAM*, 19 août 2021 ; Sylvain LEFEBVRE et Jérémie DIAZ, *Les campements urbains dans la ville. Une revue de la littérature*, Rapport présenté à la Division de la lutte contre la pauvreté et l'itinérance, Service de la diversité et de l'inclusion sociale, Ville de Montréal, Collectif Ville Autrement, 12 février 2021.

¹⁰⁸ Voir entre autres : Valérie BOISCLAIR, « Le campement de la rue Notre-Dame en voie d'être démantelé », *Radio-Canada*, 6 décembre 2020 ; Jeanne CORRIVEAU, « Le campement de la rue Notre-Dame démantelé »,

- à l'utilisation consécutive ou prolongée dans le temps de chambres de motel comme logis¹⁰⁹ ;
- à la diminution du parc de maison de chambres qui sont un rempart à l'itinérance¹¹⁰ ;
- au manque d'espace et de ressources dans les refuges en itinérance du Québec¹¹¹ ;
- aux enjeux d'insalubrité (moisissures, vermines, insectes, etc.) dans les immeubles locatifs et aux difficultés d'appliquer certains règlements et plans d'action à cet égard¹¹² ;

Le Devoir, 8 décembre 2020 ; Guillaume CYR, « Un an plus tard, voici où sont les anciens du campement Notre-Dame où vivaient des personnes itinérantes à Hochelaga », *24 heures Montréal*, 7 décembre 2021.

D'autres campements ont été rapportés dans le secteur, ailleurs dans la métropole ainsi que dans d'autres municipalités les années suivantes (par exemple, à Sainte-Thérèse, Trois-Rivières, Granby). Voir à ce sujet : Dominic GILDENER et Jason PARÉ, « Itinérance : retour des campements à Montréal », *Métro*, 27 avril 2021 ; Zacharie GOUDREAU, « Un nouveau campement de fortune démantelé à Montréal », *Le Devoir*, 13 juillet 2021 ; Éric-Pierre CHAMPAGNE, « Un campement de sans-abri démantelé à Montréal-Nord », *La Presse*, 1^{er} septembre 2021 ; Frédérique GIGUÈRE, « Une situation répandue partout au Québec », *Le Journal de Montréal*, 24 septembre 2022 ; Mathieu MAX-GESSLER, « Campements de sans-abris démantelés à Trois-Rivières : "On fait juste bouger le problème" », *Le Nouvelliste*, 30 octobre 2022 ; Marie-France LÉTOURNEAU, « Fermeture du camp d'itinérants et opération d'accompagnement », *La Voix de l'est*, 7 novembre 2022 ; Isabelle DUCAS, « Un campement de sans-abri démantelé », *La Presse*, 22 juin 2023 ; Isabelle DUCAS, « Le campement pourra être démantelé, décide la Cour d'Appel », *La Presse*, 29 juin 2023 ; Isabelle CHÉNIER, « Démantèlement des campements : une logique « paradoxale » selon les organismes communautaires », *Métro*, 10 août 2023.

¹⁰⁹ Alex PROTEAU, « Enceinte, elle habite au motel depuis huit mois, *L'info du Nord*, 17 mars 2022 ; « Forcées de vivre à trois dans une chambre de motel : "on prend plus soin des animaux que de nous" », *TVA Nouvelles*, 23 mars 2022.

¹¹⁰ Morgan LOWRIE, « Des villes se tournent vers les maisons de chambre », *La Presse*, 1^{er} juillet 2023 ; VILLE DE QUÉBEC, *Stratégie concertée sur le maintien et le développement du parc des maisons de chambres et de pensions à Québec, 2021-2025*, mars 2021. Concernant la situation des maisons de chambre à la Ville de Montréal, voir : COMMISSION POPULAIRE SUR LA SAUVEGARDE DES MAISONS DE CHAMBRES À MONTRÉAL, *Maisons de chambre en péril : la nécessité d'agir*, 2010 ; COMMISSION PERMANENTE SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA DIVERSITÉ MONTRÉALAISE, *Les maisons de chambre à Montréal – Rapport et recommandations*, Ville de Montréal, 2012 ; RÉSEAU D'AIDE AUX PERSONNES SEULES ET ITINÉRANTES DE MONTRÉAL, *Rapport sur la sauvegarde des maisons de chambre*, 2019.

¹¹¹ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Pour des logements salubres et abordables*, Direction régionale de santé publique CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, 2015. Voir aussi : Maud CUCCHI, « Hébergement d'urgence au Québec : "Les villes sont à bout de souffle" », *Radio-Canada*, 4 février 2023 ; Hugo PRÉVOST, « "Nous on veut juste s'en sortir" : les visages des crises qui secouent Montréal », *Radio-Canada*, 10 juillet 2023.

¹¹² Zacharie GOUDREAU, « Une cible ratée et toujours peu d'amendes pour l'insalubrité à Montréal », *Le Devoir*, 13 avril 2022. Voir aussi cet article rapportant une situation souhaite imposer à ses locataires les frais d'extermination : Yvan LAMONTAGNE, « Des coquerelles, un appartement et des frais indésirables », *Radio-Canada*, 11 avril 2023 ; Quentin DUFRANNE, « Logement social et abordable : où en est le Règlement pour une métropole mixte ? », *Metro*, 8 juillet 2023.

- aux situations d'hébergement de personnes migrantes dans des logements non convenables¹¹³ ;
- à la pénurie de logements abordables destinés aux étudiants dans plusieurs villes de la province¹¹⁴, alors qu'on retrouverait environ 245 000 étudiants universitaires qui sont locataires au Québec, dont 220 000 vivent dans un logement locatif privé¹¹⁵.
- sans être nécessairement exhaustive, la présentation de ces éléments permet d'illustrer la diversité des manifestations de l'actuelle crise du logement, ainsi que son ampleur inédite. Afin de poser les gestes adéquats eu égard à la crise, il faut non seulement bien comprendre ces manifestations, mais aussi être en mesure d'identifier les principales causes.

2.4 Une crise du logement aux causes diverses et profondes

Plusieurs causes sont à l'origine de l'actuelle crise et, alors que la mise en œuvre de solutions adéquates à la crise actuelle du logement se fait de plus en plus urgente, il apparaît nécessaire de questionner les raisons expliquant un tel rétrécissement du parc locatif, dont la diminution du nombre de logements réellement abordables. Au nombre d'entre elles, rappelons les suivantes :

- la hausse de la valeur des maisons et des taux d'intérêt hypothécaires ainsi que la faible offre sur le marché de la revente, ce qui freine l'accès à la propriété et retient un nombre significatif de ménages à l'intérieur du marché locatif¹¹⁶ ;
- l'accélération des migrations interrégionales observées durant la pandémie¹¹⁷ qui ont pu contribuer au resserrement du marché de l'habitation ;

¹¹³ À titre d'exemple voir notamment : Julie MARCEAU, « "Une porcherie !" : des familles migrantes en quête d'un toit laissées à elles-mêmes », *Radio-Canada*, 16 février 2023 ; Commission des droits de la personne, préc., note 76, 2019.

¹¹⁴ UNITÉ DE TRAVAIL POUR L'IMPLANTATION DE LOGEMENT ÉTUDIANT, « Pénurie de logement étudiant – Les acteurs des milieux de l'habitation et de l'éducation en mode solution », Communiqué, 11 avril 2023 ; Frédéric LACROIX-COUTURE, « Une mobilisation pour résorber le manque de logements étudiants au Québec », *Le Devoir*, 11 avril 2023.

¹¹⁵ UNITÉ DE TRAVAIL POUR L'IMPLANTATION DE LOGEMENT ÉTUDIANT, *Le logement étudiant au Québec — Rapport de recherche*, janvier 2022, p. III.

¹¹⁶ STATISTIQUE CANADA, préc., note 63.

¹¹⁷ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Le marché sous la loupe — RMR de Montréal*, mars 2021.

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) observe entre 2019 et 2021 une accélération de la croissance démographique de certaines régions administratives, tandis que les grands centres urbains, dont Montréal qui demeure la principale ville d'accueil des immigrants, ont connu un ralentissement de leur croissance démographique. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « La population des régions administratives du Québec en 2020 », *Bulletin sociodémographique*, vol. 25, n° 2, janvier 2021, p. 3. Voir aussi : INSTITUT DE LA

- la diminution des constructions en raison entre autres de la hausse des coûts des matériaux¹¹⁸ et de la pénurie de main-d'œuvre¹¹⁹, mais aussi de l'intérêt moins grand des promoteurs pour les immeubles locatifs¹²⁰ ;
- la spéculation immobilière ciblant des immeubles locatifs dont les loyers sont en deçà du prix moyen du marché¹²¹, soit pour en tirer un revenu plus élevé, soit pour convertir ces logements en copropriétés¹²², ce qui alimente par ailleurs les dynamiques de gentrification ou d'embourgeoisement des quartiers¹²³ ;
- l'accaparement à travers le Québec de milliers de logements par la location à court terme de type Airbnb¹²⁴ ;

STATISTIQUE DU QUÉBEC, « La migration interrégionale au Québec en 2020-2021 : les pertes accrues des grands centres profitent à plusieurs régions », vol. 26, n° 1, janvier 2022.

Entre 2021 et 2022, l'effet de la pandémie sur les migrations interrégionales se serait estompé selon l'ISQ. Voir : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « La migration interrégionale au Québec en 2021-2022 : Montréal voit ses pertes diminuer après avoir accusé un déficit record l'année précédente », *Bulletin sociodémographique*, vol. 27, no 1, janvier 2023.

¹¹⁸ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 56. Voir aussi : Jean-Philippe CLICHE, « Note économique : La hausse des coûts de construction résidentielle s'accélère au 1^{er} trimestre », *Construire*, 1er juin 2022; Jean-Philippe CLICHE, « Note économique : La hausse des coûts de construction industrielle s'accélère au 1^{er} trimestre », *Construire*, 30 juin 2022.

¹¹⁹ ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC, *Mémoire dans le cadre du Projet de règlement — Mesures visant à contrer les effets de la rareté de la main-d'œuvre*, 29 janvier 2021 ; Alice Chantal TCHANDEM KAMGANG, « Le manque de travailleurs plombe l'industrie de la construction », *Radio-Canada International*, 22 mars 2021.

¹²⁰ Entre 2016 et 2021, ce sont 6 187 logements sociaux qui ont été livrés par rapport à 111 619 mises en chantier de logements locatifs privés. FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, préc., note 99, p. 4 et 5; OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 105.

¹²¹ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, *Déloger pour s'enrichir — La hausse alarmante des évictions forcées au Québec*, décembre 2022.

¹²² COMITÉ LOGEMENT DE LA PETITE PATRIE ET LABORATOIRE URBAIN DE L'UNIVERSITÉ CONCORDIA, *L'érosion du parc de logements locatifs de la Petite Patrie — La conversion en condos et la copropriété indivise dans le quartier de la Petite Patrie*, mars 2014.

¹²³ H. BÉLANGER, préc., note 98.

¹²⁴ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET DES ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES, *La démesure Airbnb — Un saccage du parc locatif québécois*, 23 mars 2023, p. 5. Voir aussi : COMITÉ LOGEMENT DU PLATEAU MONT-ROYAL, *Le phénomène Airbnb, bienfait ou calamité pour les locataires ?*, Novembre 2016 ; Martine AUGUST, « La financiarisation du logement au Canada — Un rapport de synthèse pour le Bureau du défenseur fédéral du logement », juin 2022, p. vi et vii.

Selon un dénombrement effectué à l'échelle du Québec, en février 2023, par le Regroupement des comités logement et associations de locataires, on retrouverait 29 482 locations offertes sur la plateforme Airbnb, dont 79 % ne détenait pas de certification. L'organisme estime que ces données sont conservatrices compte tenu de la période de l'année lors de laquelle a été effectué l'exercice. Dans une proportion de 90 %, les offres de location proposaient des logements entiers, soit des « logements locatifs retirés du marché traditionnel ». REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET DES ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES, *La démesure Airbnb — Un saccage du parc locatif québécois*, 23 mars 2023, p. 4, 6 et 11.

Voir aussi : Isabelle LUCAS, « Des centaines de logements pourraient revenir sur le marché locatif », *La Presse*, 28 mars 2023.

- le retour en présentiel des étudiants du postsecondaire ainsi que l'augmentation du bilan migratoire au seuil prépandémique de 2019¹²⁵.

Sur ce dernier point, certains tendent aujourd'hui à réduire la situation du logement à la question de l'immigration. Disons-le à nouveau¹²⁶, il apparaît toutefois incorrect d'isoler ce facteur. Comme mentionné précédemment, la crise du logement est désormais généralisée à pratiquement l'ensemble des municipalités de plus de 10 000 habitants¹²⁷. Sachant que la grande majorité d'entre elles ne constituent pas des lieux statistiquement importants pour l'accueil des personnes immigrantes, tant au moment de leur arrivée que lors de leur implantation, cela vient remettre en cause cet amalgame.

Afin de résoudre l'actuelle crise du logement, il faut plutôt tenir compte de l'ensemble des causes, en s'intéressant tout particulièrement à l'enjeu de disponibilité des logements sociaux et communautaires. On a observé au tournant des années 90 un désinvestissement du financement du secteur du logement social par le gouvernement fédéral et le transfert de ces programmes vers les provinces et territoires¹²⁸, créant un déficit structurel annuel du point de vue des nouveaux logements de ce type mis en chantier et de l'entretien du parc de logement existant¹²⁹. Ainsi, entre 1970 et 1989, ce sont 28 430 unités de logement social ou abordable qui étaient construites annuellement au Québec, en comparaison de 15 125 par an pour la période

Soulignons que le 9 mai 2023, le projet de loi n° 25, *Loi visant à lutter contre l'hébergement touristique illégal*, a été présenté à l'Assemblée nationale. Des consultations particulières ont eu lieu dans les semaines qui ont suivi. La loi a été adoptée le 7 juin 2023 ; ses dispositions sont entrées en vigueur entre juin et septembre 2023.

¹²⁵ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 48, p. 134.

¹²⁶ Philippe-André TESSIER, Myrlande PIERRE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans le cadre de la consultation sur la planification de l'immigration pour la période 2024-2027* », lettre envoyée au ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et à la Commission des relations avec les citoyens, 8 septembre 2023.

¹²⁷ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., notes 44 et 49.

¹²⁸ CANADA-BRITISH COLUMBIA EXPERT PANEL ON THE FUTURE OF HOUSING SUPPLY AND AFFORDABILITY, *Opening Doors: Unlocking Housing Supply for Affordability—Final Report*, 2021, p. 33; Greg SUTTOR, *Still Renovating—A history of Canadian Social Housing Policy*, McGill-Queen's University Press, 2016; Greg Suttor, "Lessons from the past on a national housing strategy", *Options Politiques*, 27 mars 2017 ; Rebecca ZANDBERGEN, "The federal government used to build social housing. Then it stopped. How is that going?", *CBC*, 27 août 2023.

¹²⁹ L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques souligne que c'est « en raison de sévères réductions dans les transferts fédéraux et de la priorité donnée par Québec au déficit zéro à tout prix, [que] le financement des logements sociaux a vite été sacrifié. » Philippe HURTEAU, *Vers une crise permanente du logement*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, n° 14, juin 2019, p. 4.

de 1990 à 2019¹³⁰. De même, selon un portrait de la Communauté métropolitaine de Montréal, bien que les logements sociaux et communautaires représentent 9,1 % des logements locatifs de la région de Montréal, ils n'occupent que 7,6 % de la part des unités construites au cours des cinq dernières années¹³¹.

Quant aux logements publics¹³², soulignons que les besoins sont également criants. Au 31 décembre 2021, ce sont 37 553 ménages locataires à faible revenu qui étaient en attente d'une habitation à loyer modique¹³³ ou d'un supplément au loyer régulier au Québec¹³⁴ — un portrait conservateur, car il ne comptabilise que les ménages admissibles ayant formulé une demande¹³⁵. On constate aussi des délais dans l'octroi des fonds gouvernementaux disponibles qui sont dédiés à la rénovation du parc de logement HLM¹³⁶ dont l'état représente un enjeu important. Comme le rapporte la FLHLM, la Société d'habitation du Québec¹³⁷ ne parviendrait

¹³⁰ CANADA-BRITISH COLUMBIA EXPERT PANEL ON THE FUTURE OF HOUSING SUPPLY AND AFFORDABILITY, préc., note 128, référant à Canada Mortgage and Housing Corporation, *Examining Escalating House Prices in Large Canadian Metropolitan Centres*, 2019, [En ligne]. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pdfs/content/en/69262.pdf?rev=2a923257-c691-4968-b2f1-0d91cd13624e>

¹³¹ COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, « Portrait de l'habitation dans le Grand Montréal », *Cahiers Métropolitains*, n° 10, mai 2022, p. 11.

¹³² Une des formes de logements sociaux, les « logements publics sont des logements subventionnés, construits et gérés par l'État et qui ont pour objectif d'assister les ménages à faible revenu en leur permettant de consacrer une part réduite de leur budget au paiement de leur loyer (SCHL, 2011). Au Québec, ces loyers sont souvent appelés Habitations à loyer modique (HLM) en référence au Programme d'Habitations à loyer modique public de la Société d'habitation du Québec (SHQ) qui permet aux locataires de payer un loyer correspondant à 25 % de leur revenu (Aubin, 2011). » ÉQUIPE DE RECHERCHE EN HLM, *La gestion des logements publics québécois, Habitation à loyer modique. Enjeux et résultats de recherche*, Université de Sherbrooke, février 2014, no 3. Voir aussi : SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation du programme de logement sans but lucratif (HLM public) — Volet régulier*, 2011, p. 10 à 13.

¹³³ Ci-après « HLM ».

¹³⁴ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Nombre de ménages en attente d'un HLM public ou d'un supplément au loyer régulier par région administrative au 31 décembre 2021*, Demande d'accès à l'information, 21 février 2023, [En ligne]. http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/SHQ/acces_information/2022-2023/demandeacces-2022-2023-54.pdf

¹³⁵ FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, « Sommet de l'habitation: Le FRAPRU demande aux partis voulant former le prochain gouvernement de faire preuve d'ambition », Communiqué, 26 août 2022 ; FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, « Budget Girard : Le FRAPRU dénonce l'abandon du logement social en pleine crise du logement », Communiqué, 23 mars 2022.

¹³⁶ Marie-France BÉLANGER, « HLM : un budget rénovation utilisé pour de la construction », *Radio-Canada*, 28 février 2023.

¹³⁷ Ci-après « SHQ ».

pas à atteindre les cibles qu'elle s'est données pour la rénovation du parc de logements publics :

« [Dans] son plan stratégique précédent pour 2017-2021, la SHQ s'était donné pour objectif louable de ramener tous les immeubles en mauvais et très mauvais état à un niveau acceptable, soit la cote C sur l'échelle de vétusté des infrastructures utilisée par le gouvernement du Québec. Dans son rapport de gestion 2020-2021, la SHQ a cependant dû faire le constat désolant qu'elle avait atteint seulement 53 % de son objectif. Des 1 412 immeubles identifiés à l'époque, seulement 757 avaient été rénovés et 664 autres avaient continué de se dégrader. À vrai dire, selon des données de la SHQ obtenues en vertu de la Loi d'accès à l'information, en date du 1er juillet 2021, le nombre d'immeubles cotés D et E loin de diminuer durant le plan stratégique de cinq ans avait, au contraire, augmenté passant de 1 421 immeubles en 2017 à 1 824 en 2021. »¹³⁸

Concernant plus spécifiquement la condition du parc montréalais de HLM, le pourcentage d'immeubles à logements publics en mauvais ou très mauvais état serait même passé de 66 % à 75 % en 2022 par rapport à l'année précédente¹³⁹. En septembre 2022, 285 immeubles étaient en mauvais état (cotés D) et 351 autres étaient en très mauvais état (cotés E)¹⁴⁰. Quatorze immeubles totalisant près de 400 logements seraient par ailleurs barricadés¹⁴¹.

Mise à part la Ville de Montréal qui détient un bilan plus sombre à cet égard, les régions de Laval (65 %), Lanaudière (54 %), Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (42 %), Montérégie (37 %) et de la Capitale nationale (33 %) sont également devant une situation préoccupante quant à la proportion d'immeubles HLM en mauvais et très mauvais état¹⁴², sachant qu'un logement en mauvais état constitue un risque du point de vue de la santé des locataires.

Le gouvernement du Québec prévoit notamment « de rénover le parc d'habitations à loyer modique » et « d'accélérer la réalisation d'environ 3 300 logements AccèsLogis déjà annoncés »¹⁴³, ce que de nombreux intervenants des milieux municipal et communautaire ont

¹³⁸ FÉDÉRATION DES LOCATAIRES D'HLM DU QUÉBEC, *Accélérer la rénovation du parc de logement public tel que promis !*, Mémoire déposé au ministres des finances dans le cadre de la consultation prébudgétaire 2023-2024, 10 février 2023, p. 4. (notre soulignement)

¹³⁹ *Id.*, p. 5.

¹⁴⁰ *Id.* (notre soulignement)

¹⁴¹ *Id.*, p. 6.

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Budget 2023-2024 — Un Québec engagé. Plan budgétaire*, 21 mars 2023, p. E 18.

jugé insuffisant¹⁴⁴. Quant aux 1500 nouveaux logements abordables annoncés, dont 500 unités dans le cadre du nouveau Programme d'habitation abordable Québec¹⁴⁵, soulignons que le sens accordé au terme « abordable » demeure plus limité¹⁴⁶. En effet, le PHAQ n'offre pas de logements dont le coût correspond à 30 % du revenu des ménages avant impôt, mais plutôt des logements dont le prix maximum est « fixé par la Société d'habitation du Québec et correspondant environ au loyer médian »¹⁴⁷. En ce sens, le PHAQ n'apparaît pas garantir l'abordabilité des logements qu'il permettra de développer. C'est pourquoi il devient nécessaire pour le gouvernement du Québec de remettre de l'avant le logement social et de financer ce type d'habitation à la hauteur des besoins des ménages.

D'ailleurs, en février dernier, les députés de l'Assemblée nationale ont reconnu notamment le « manque de logements sociaux destinés aux personnes à plus faibles revenus » et exigé que le gouvernement du Québec « [assume] cette mission de l'État par la mise sur pied d'un plan d'action en matière d'habitation afin d'agir à la fois sur la disponibilité des logements sociaux, l'abordabilité du parc locatif et l'accès à la propriété »¹⁴⁸.

Comme nous le verrons dans la prochaine partie du présent mémoire, ce plan d'action devrait mettre de l'avant une réelle abordabilité et tenir compte des nombreux indices de la crise de logement soulignés plus haut.

¹⁴⁴ UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, « Budget du Québec 2023-2024 — Un budget en deçà des attentes, déplore l'UMQ », Communiqué, 21 mars 2023 ; CABINET DE LA MAIRESSE ET DU COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, « Budget 2023-2024 du Québec — Le gouvernement du Québec fait le choix d'ignorer la crise de logement », Communiqué, 21 mars 2023 ; Mathieu BÉLANGER, « Budget : la timidité de Québec en logement préoccupe la mairesse Bélisle », *Le Droit*, 31 mars 2023 ; Geneviève PROULX, « Budget provincial : plusieurs déceptions en Estrie », *Radio-Canada*, 22 mars 2023 ; LE RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES OSBL D'HABITATION, « Le logement social dans le budget 2023 : un gouvernement désengagé », Communiqué, 21 mars 2023 ; FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, « Un Québec qui se désengage de ses responsabilités envers le logement social », Communiqué, 21 mars 2023 ; ASSOCIATION DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES DU QUÉBEC, « Budget 2023-2024 : la crise du logement va s'amplifier », Communiqué, 21 mars 2023.

¹⁴⁵ Ci-après « le PHAQ ».

¹⁴⁶ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Programme d'habitation abordable du Québec — Cadre normatif 2021-2024*, 22 juin 2022, p. 3, 28, 30 et 12 [En ligne.] <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/Programmes/PHAQ/cadre-normatif-phaq.pdf>

¹⁴⁷ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, « Encore plus de logements abordables pour les Québécoises et les Québécois », Communiqué, 3 février 2022.

¹⁴⁸ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1^{re} sess., 43^e légis., 9 février 2023, « Motion d'amendement à la motion proposant que l'Assemblée exige du gouvernement la mise sur pied d'un plan d'action en matière d'habitation afin d'agir sur la disponibilité des logements sociaux, l'abordabilité du parc locatif et l'accès à la propriété ».

3 L'ANALYSE DU PROJET DE LOI À LA LUMIÈRE DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE L'ENFANT

À la lumière de ce contexte, l'analyse du projet de loi permet de constater l'insuffisance des mesures qu'il propose pour mettre fin à la crise généralisée du logement qui persiste. En ce sens, il ne constitue pas la réponse attendue aux conséquences importantes que la situation actuelle entraîne pour les droits de la personne et les droits de l'enfant.

3.1 Des propositions de modifications aux règles relatives au bail de logement

Le projet de loi prévoit d'abord des modifications à certaines règles relatives au bail de logement prescrites au C.c.Q. Ces propositions portent plus spécifiquement sur trois éléments, à savoir les règles d'exception suivant lesquelles un locateur ou un locataire ne peut, sous certaines conditions, faire fixer le loyer ni modifier d'autres conditions du bail par le tribunal¹⁴⁹, les règles relatives à l'éviction d'un locataire¹⁵⁰ ainsi que celles qui portent sur la cession de bail¹⁵¹.

3.1.1 Une modification aux règles de la cession de bail qui risque d'invisibiliser la discrimination

La Commission est plus particulièrement préoccupée par les impacts sur le droit au logement et son exercice en pleine égalité que pourrait avoir la modification inscrite à l'article 7 du projet de loi et qui viendrait restreindre la possibilité d'un locataire de céder un bail. En vertu de cette disposition, le locateur avisé de l'intention du locataire de céder le bail pourrait refuser d'y consentir pour un motif autre qu'un motif sérieux visé au premier alinéa de l'article 1871 C.c.Q. Le bail serait alors résilié à la date de cession indiquée dans l'avis transmis par le locataire¹⁵² et il appartiendrait au locateur de trouver un nouveau locataire.

L'analyse de la jurisprudence permet de constater que malgré les limites légales imposées à cet égard, la cession de bail demeure l'un des moments où risquent plus spécifiquement de se poser les enjeux de discrimination dans l'accès à un logement. S'agissant notamment de la jurisprudence relative au refus de location pour un motif discriminatoire, la doctrine constate en

¹⁴⁹ Projet de loi, art. 1 ; C.c.Q., art. 1955.

¹⁵⁰ Projet de loi, art. 2 à 6 ; C.c.Q., art. 1962, 1963, 1965, 1966, 1968.

¹⁵¹ Projet de loi, art. 7 ; C.c.Q., art. 1871.

¹⁵² Projet de loi, art. 7.

effet que « si ces manifestations de discrimination sanctionnées par les tribunaux se produisent souvent au moment de la conclusion du bail, elles se retrouvent aussi, évidemment, à l'occasion d'une tentative de cession de bail [...] »¹⁵³.

Il est déjà difficile de sanctionner la discrimination qui perdure dans le domaine du logement, notamment en raison de l'inégalité du rapport de force reconnu en la matière. Ces difficultés sont encore plus exacerbées dans une situation de pénurie de logements convenables. Dans un tel contexte, l'obligation pour le locateur d'opposer un motif sérieux pour refuser de consentir à une cession de bail constitue l'un des mécanismes dont on dispose pour contrôler les raisons motivant un tel refus et assurer le droit à l'égalité dans l'accès à un logement. À l'opposé, la modification proposée par le projet de loi risque d'invisibiliser davantage la discrimination et d'emporter des conséquences néfastes sur l'accès à un logement en pleine égalité.

Plus généralement, cette modification risque de contribuer à la hausse des loyers et, ainsi, d'avoir un impact sur le droit au logement en pleine égalité. Rappelons que la hausse des loyers est plus marquée pour les logements nouvellement remis en disponibilité sur le marché locatif¹⁵⁴. À titre d'exemple, alors que la hausse de loyer au cours d'une année était de 3,5 % en 2022 pour les appartements de deux chambres sur l'Île de Montréal où il n'y a pas eu de changement d'occupants, la hausse était plutôt de 28 % pour des logements équivalents ayant changé de locataires¹⁵⁵. De même, à Gatineau, cette hausse était de 11 % pour les « unités où il y a eu rotation » de locataires¹⁵⁶, alors qu'elle était de l'ordre de 8,2 % à Québec¹⁵⁷. On remarque donc que, dans plusieurs régions et pour différents types de logements, les prix des loyers nouvellement affichés dépassent de beaucoup le taux d'inflation de même que le taux d'ajustement suggéré par le Tribunal administratif du logement¹⁵⁸.

Ce phénomène est également documenté par le Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec, dans la quatrième édition de son enquête annuelle sur le

¹⁵³ L. DE PALMA, préc., note 31, p. 308.

¹⁵⁴ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 48, p. 149.

¹⁵⁵ *Id.*

¹⁵⁶ *Id.*, p. 136.

¹⁵⁷ *Id.*, p. 141.

¹⁵⁸ *Id.*

prix des logements à louer menée à partir de 49 000 annonces placées sur un site de revente. Ce regroupement s'inquiétait alors des « hausses de loyers les plus importantes des quatre dernières années » :

« Entre 2022 et 2023, le prix des logements à louer a bondi de 13,7 % pour l'ensemble de la province, toute typologie de logement confondue, ce qui constitue la hausse la plus importante en quatre années d'enquête. Qui plus est, 58 % des régions de la province ont subi cette année une hausse du coût des loyers en location de plus de 15 % et 24 % d'entre elles affichent une hausse de plus de 25 %. Par exemple, les augmentations atteignent 19 % en moyenne pour la région métropolitaine de recensement (RMR) de Québec, 18 % pour la RMR de Sherbrooke, 17 % pour la RMR de Saguenay et 14 % pour la RMR de Montréal. Trois-Rivières est la région la plus touchée par les hausses avec une augmentation de 24 % comparativement à l'année dernière. Outre les grands centres urbains, plusieurs villes du Québec sont durement affectées par l'explosion des loyers. En comparant nos données de 2022 et 2023, nous notons une augmentation moyenne des prix de 44 % à Cowansville, de 42 % à Shawinigan, de 26 % à Rimouski et de 23 % à Joliette.

Toutefois, ce qui est encore plus inquiétant est de constater le cumul de ces hausses depuis que nous collectons ces données. À Trois-Rivières, le loyer des logements à louer a augmenté en moyenne de 63 %, toute taille confondue, depuis 2021. À Sherbrooke, cette augmentation est de 50 %, de 39 % au Saguenay, de 25 % à Québec et de 21 % à Montréal. [...]

Après quatre années à récolter plusieurs dizaines de milliers de données sur le coût des logements à louer, nous constatons que l'écart entre les loyers moyens (données issues des enquêtes de la SCHL) et les loyers en location se creuse de plus en plus, pour atteindre 50,5 % cette année en moyenne au Québec, toute typologie de logement confondue. L'écart pour les grands logements (5 1/2 et plus) est encore plus important et atteint 60,1 %. »¹⁵⁹

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission recommande au législateur de ne pas aller de l'avant avec la modification envisagée à l'article 7 du projet de loi.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande au législateur de ne pas adopter l'article 7 du projet de loi n° 31 de façon à ne pas restreindre la possibilité d'un locataire de céder un bail.

¹⁵⁹ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENTS ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, « Crise du logement — Enquête sur le coût des logements à louer : des hausses jamais vues un peu partout au Québec », Communiqué, 20 juin 2023.

3.1.2 Des propositions visant des resserrements mineurs au cadre législatif

A. Les règles relatives à l'éviction

Le projet de loi propose par ailleurs de modifier les règles prescrites par le C.c.Q. relatives à l'éviction d'un locataire par le propriétaire. Ainsi, il reviendrait au locateur qui souhaiterait évincer un locataire qui refuse de quitter le logement (ou qui ne répond pas) de présenter une demande à cette fin au tribunal¹⁶⁰. Le projet de loi viendrait aussi codifier les frais de déménagement et une indemnité auxquels le locataire aurait droit advenant une éviction¹⁶¹. Puis, il établirait l'obligation pour le locateur dans le cadre d'un recours en dommages-intérêts résultant d'une reprise d'un logement ou d'une éviction, de prouver que celle-ci a été faite de bonne foi¹⁶².

Ces dispositions doivent être saluées dans la mesure où elles pourront contribuer au resserrement nécessaire du cadre législatif et réglementaire visant à garantir l'exercice effectif du droit au logement¹⁶³.

On peut toutefois se préoccuper de l'insuffisance de ces mesures, particulièrement à la lumière du contexte résumé dans la deuxième partie de ce mémoire. Encore faut-il, par exemple, que les locataires qui se font évincer puissent trouver à se reloger dans un logement convenable alors que ceux-ci ne sont à peu près pas disponibles, particulièrement pour certaines catégories de la population davantage victime de discrimination dans le secteur du logement, tout particulièrement les ménages à faible revenu¹⁶⁴. Le rapport du plus récent dénombrement des personnes en situation d'itinérance visible le confirme d'ailleurs. S'agissant des principales raisons évoquées par les personnes sondées pour expliquer la perte de logement, le rapport souligne que « force est de reconnaître que les locataires évincés ne parviennent pas tous à se reloger »¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Projet de loi, art. 2, 3 et 5 ; C.c.Q., art. 1962, 1963 et 1966.

¹⁶¹ Projet de loi, art. 4 ; C.c.Q., art. 1965.

¹⁶² Projet de loi, art. 6, C.c.Q., art. 1968.

¹⁶³ Voir notamment : Philippe-André TESSIER, Myrlande PIERRE et Suzanne ARPIN, *Le droit au logement est protégé par la Charte des droits et libertés de la personne*, Lettre, 1^{er} mai 2021, [En ligne].
<https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/lettre-droit-au-logement>

¹⁶⁴ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHEQUE ET DE LOGEMENT, préc., note 48.

¹⁶⁵ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 70, p. 280.

B. La clause F du bail

Le projet de loi envisage par ailleurs de modifier la disposition d'exception du C.c.Q. suivant laquelle un locateur ou un locataire ne peut, sous certaines conditions, faire fixer le loyer ni modifier d'autres conditions du bail par le tribunal¹⁶⁶. Rappelons qu'en vertu de l'article 1955 al. 2 C.c.Q. « ni le locateur ni le locataire d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent ne peut exercer un tel recours, dans les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné »¹⁶⁷. Le troisième alinéa de cet article prévoit que « le bail d'un tel logement doit toutefois mentionner ces restrictions, à défaut de quoi le locateur ne peut les invoquer à l'encontre du locataire »¹⁶⁸. C'est la clause F du bail de logement.

Le projet de loi viendrait modifier l'alinéa 3 de l'article 1955 C.c.Q. afin que ces restrictions ne puissent « être invoquées à l'encontre du locataire par le locateur que si elles sont prévues dans le bail et, lorsqu'il s'agit d'un logement visé au deuxième alinéa, que si le bail indique le loyer maximal que le locateur pourra imposer dans les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné »¹⁶⁹.

De l'avis de la Commission, l'inscription au bail du loyer maximal que le locateur pourrait imposer en vertu de la clause F ne pourra pallier le problème que constate le gouvernement « d'augmentations déraisonnables de loyers dans des immeubles nouvellement bâtis ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent »¹⁷⁰. Au contraire, la modification envisagée pourrait inciter certains locateurs à réclamer une augmentation de loyer, non pas en lien avec des coûts réellement encourus, mais eu égard à un loyer maximal inscrit au bail jusqu'à des années à l'avance. Ajoutons que, même si l'article 1 du projet de loi était adopté, les locataires dont le loyer s'inscrit dans ce régime d'exception se retrouveraient toujours sans recours face à d'éventuelles « augmentations déraisonnables ».

¹⁶⁶ Projet de loi, art. 1 ; C.c.Q., art. 1955.

¹⁶⁷ C.c.Q., art. 1955 al. 2.

¹⁶⁸ C.c.Q., art. 1955, al. 3.

¹⁶⁹ Projet de loi, art. 1.

¹⁷⁰ F.-É. DURANCEAU, préc., note 61, p. 1 et 2.

Dans le contexte actuel marqué par le manque grandissant de logements réellement abordables¹⁷¹, plusieurs seraient toujours aux prises avec le choix impossible de devoir accepter un logement trop cher, au prix de se retrouver dans une situation de besoin impérieux en matière de logement¹⁷². Un tel contexte peut aussi emporter des conséquences encore plus importantes pour certaines populations, notamment pour les locataires à faible revenu ou en situation de vulnérabilité qui risquent davantage de se retrouver en situation d'itinérance faute d'autres options. Comme le souligne le Bureau de la défenseure fédérale du logement :

« Des milliers de personnes à travers le pays voient leur droit à un logement adéquat violé. L'abordabilité pour ceux et celles qui en ont le plus besoin s'effrite. La précarité du logement s'accroît. Les personnes risquent de passer à travers les mailles de plus en plus nombreuses du filet de sécurité et de se retrouver en situation d'itinérance. »¹⁷³

On revient au déséquilibre du rapport de force entre locateurs et locataires que la réglementation en matière de logement locatif devrait justement avoir pour objectif de corriger¹⁷⁴.

Encore récemment, le législateur faisait d'ailleurs un pas vers un meilleur encadrement du contrôle des hausses de loyer dans le marché locatif privé. Le projet de loi n° 37, *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation*¹⁷⁵ présentée l'Assemblée nationale en mai 2022 prévoyait notamment modifier l'article 1955 C.c.Q. afin de réduire de cinq à trois ans la période pendant laquelle un recours en fixation du loyer ou en modification des conditions du bail ne peut être pris devant le Tribunal administratif du logement à l'égard d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation. Cette proposition n'a pas été adoptée à la suite

¹⁷¹ Notons d'ailleurs que le nombre de logements réellement abordables parmi les nouvelles constructions demeure bien souvent minime. À titre d'illustration : Mickaël BERGERON, « Le mauvais exemple de Sherbrooke », *La Tribune*, 20 avril 2022.

¹⁷² STATISTIQUE CANADA, préc., note 61.

¹⁷³ BUREAU DU DEFENSEUR FEDERAL DU LOGEMENT, préc., note 75, p. 4; voir également : Marie-Josée HOULE, « Tirer un trait sur la crise du logement et de l'itinérance », *Le Devoir*, 22 novembre 2022, [En ligne]. <https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/771730/libre-opinion-tirer-un-trait-sur-la-crise-du-logement-et-de-l-itinerance>

¹⁷⁴ CABINET DE LA MINISTRE RESPONSABLE DE L'HABITATION, préc., note 8; L. DE PALMA et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31.

¹⁷⁵ *Loi modifiant diverses législations principalement en matière d'habitation*, projet de loi n° 37 (présentation — 25 mai 2022), 2^e sess., 42^e légis. (Qc)

d'amendements survenus dans le cadre de l'étude du projet de loi¹⁷⁶. Entretemps, la situation des locataires aux prises avec les hausses de loyers permises par un tel mécanisme d'exception, souvent sans autre véritable option dans le marché locatif actuel, demeure la même.

Pourtant, l'absence de la clause F au bail n'empêcherait pas une hausse du loyer qui s'avèrerait justifiée, après contrôle du tribunal au besoin.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier l'article 1955 C.c.Q de façon à ce que le locateur et le locataire d'un logement privé puissent faire fixer le loyer ou modifier d'autres conditions du bail par le tribunal, et ce, en tout temps suivant la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné.

3.2 Une réponse inadéquate à la crise du logement et aux recommandations de la Commission

Plus largement, le projet de loi propose ensuite certaines modifications à d'autres lois. Celles-ci visent notamment à élargir la compétence de la Communauté métropolitaine de Montréal en matière d'habitation, plutôt que de logement social¹⁷⁷ ; à modifier la *Loi sur les compagnies*¹⁷⁸ ainsi que la *Loi sur les coopératives*¹⁷⁹ afin de préciser l'assujettissement d'un organisme sans but lucratif et d'une coopérative d'habitation, propriétaire d'un immeuble qui a été acquis, construit, restauré ou rénové grâce à une aide en matière d'habitation, à des exigences spécifiques à ces immeubles¹⁸⁰ ; à permettre à la SHQ d'offrir des services à des intervenants du secteur, moyennant compensation et dans un objectif d'autofinancement¹⁸¹ ; à permettre à une municipalité ou à un office d'habitation qui aliène un immeuble d'habitation à loyer modique d'employer le produit de l'aliénation afin de rénover ou de reconstruire un tel immeuble ou de

¹⁷⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 2^e sess., 42^e légis., 8 juin 2022, « Étude détaillée du projet de loi n° 37, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation » ; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 2^e sess., 42^e légis., 3 juin 2022, « Étude détaillée du projet de loi n° 37, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation ».

¹⁷⁷ Projet de loi, art. 8 à 10.

¹⁷⁸ *Loi sur les compagnies*, RLRQ, c. C-38.

¹⁷⁹ *Loi sur les coopératives*, RLRQ, c. C-67.2.

¹⁸⁰ Projet de loi, art. 11 à 17.

¹⁸¹ Projet de loi, art. 18.

réaliser des logements abordables, avec l'accord de la Société¹⁸² ; à modifier les règles relatives à l'administration provisoire par la Société d'un organisme d'habitation visé¹⁸³ puis, enfin, à réviser des dispositions de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* relatives à l'organisation de celui-ci et à la procédure qui y est applicable¹⁸⁴.

Tenant compte de l'ensemble de ces dispositions, la Commission est d'avis que le projet de loi constitue une réponse inadéquate pour pallier les conséquences du mal-logement sur l'exercice des droits et libertés garantis par la Charte. En fait, au-delà des commentaires que la Commission a formulés dans la partie 3.1 du présent mémoire, la crise généralisée et persistante du logement illustre que l'encadrement législatif et réglementaire, les politiques publiques actuellement en vigueur et les programmes mis en œuvre en matière de logement social ne permettent pas d'assurer le rééquilibrage du rapport de force entre locateurs et locataires qui permettrait de garantir l'ensemble des droits de la personne et des droits de l'enfant.

Pourtant, la Commission a déjà souligné la nécessité et l'urgence de mettre en place des actions systémiques et pérennes, par le biais de mesures législatives et gouvernementales structurantes, qui permettent de garantir l'effectivité du droit au logement ainsi que son exercice effectif en pleine égalité, particulièrement pour les locataires à faible revenu.

3.2.1 Une politique gouvernementale en matière de logement

Au cours des deux dernières décennies, la Commission a entre autres insisté sur la nécessité de mettre en œuvre une politique gouvernementale sur le logement fondée sur une compréhension adéquate des droits et libertés de la personne et de l'interdépendance de ceux-ci en plus d'intégrer une perspective de lutte contre la discrimination et la pauvreté. Une telle politique permettrait notamment de tenir une consultation publique de l'ensemble des intervenants du secteur du logement locatif et d'assurer la participation des personnes concernées à l'élaboration des mesures qui les regardent. La Commission constate d'ailleurs à cet égard que de nombreux intervenants mettent de l'avant d'importantes pistes de solutions et d'actions auxquelles il faudrait porter davantage attention. Une politique en matière de logement

¹⁸² Projet de loi, art. 19.

¹⁸³ Projet de loi art. 20 à 22.

¹⁸⁴ Projet de loi, art. 24 à 31 ; *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, RLRQ, c. T-15.01.

permettrait ensuite d'assoir les principes et orientations de l'action gouvernementale en la matière afin d'amener ce que la SCHL a qualifié de « transformation radicale » de l'approche gouvernementale en matière de locative. Elle permettrait en outre de mettre en œuvre les mécanismes appropriés de reddition de compte¹⁸⁵ afin d'évaluer l'impact des mesures entreprises sur les droits et libertés de la personne.

Tout en se désolant que cette recommandation n'ait pas été suivie, la Commission prend acte de l'annonce par la ministre Duranceau du dépôt prochain d'un plan d'action sur l'habitation¹⁸⁶. À défaut de politique, celui-ci devra rappeler le rôle indispensable de l'État pour assurer le droit au logement suffisant à chacun et chacune, notamment en rétablissant véritablement l'équilibre dans les rapports de force entre locateurs et locataires¹⁸⁷ et en mettant prioritairement de l'avant des mesures visant à répondre à la situation intenable des 173 000 ménages locataires qui ont des besoins impérieux en matière de logement ainsi que des personnes en situation d'itinérance. Il devra inclure les mesures systémiques à même de permettre l'exercice d'un tel droit, par exemple en abordant les enjeux du logement dans une perspective interministérielle, entre autres en regard de l'itinérance.

Au chapitre de ces mesures gouvernementales, devrait d'abord et avant tout figurer le rehaussement du financement du logement social à la hauteur de la crise du logement et des problèmes sociaux découlant du mal-logement. Ce financement devrait en outre être reconduit de façon pérenne et viser la mise en œuvre de logements sociaux de différents types (logements familiaux, logements avec ou sans soutien communautaire, OSBL, HLM, coopératives, maisons de chambres, etc.) dans le but de répondre adéquatement aux besoins divers des populations visées. De plus, des programmes particuliers et adaptés pour des catégories de locataires plus susceptibles d'éprouver des difficultés en matière de logement et d'itinérance devraient par ailleurs être mis en œuvre.

¹⁸⁵ Voir les travaux de la Commission à ce sujet, notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 84 (septembre 2023); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 84 (juillet 2023).

¹⁸⁶ Voir notamment : Isabelle PORTER, « La ministre tient de nouvelles consultations », *Le Devoir*, 15 août 2023 ; LA PRESSE, « Québec présentera sous peu son plan d'action », *La Presse*, 15 mai 2023.

¹⁸⁷ CABINET DE LA MINISTRE RESPONSABLE DE L'HABITATION, préc., note 8; L. DE PALMA et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31.

Si la Commission réitère les recommandations qu'elle a déjà formulées en ce sens, c'est que l'apport du logement social à la réalisation effective des droits et libertés de la personne a été maintes fois démontré¹⁸⁸. À l'instar de la SHQ et du ministère de la Santé et des Services sociaux, rappelons que le logement social réfère à « une formule de propriété collective qui a une mission sociale et ne poursuit aucune finalité de profit »¹⁸⁹. Concernant sa fonction, ceux-ci ajoutent que :

« le logement social et communautaire permet d'offrir un toit aux personnes vulnérables, mais il représente aussi un levier susceptible d'encourager le maintien des personnes dans leur milieu, dans un contexte d'inclusion sociale lorsqu'il est accompagné de services, ce qui représente pour ces personnes l'occasion d'exercer concrètement leur droit au logement. »¹⁹⁰

Les logements sociaux et communautaires sont des logements hors marché, financés par des programmes gouvernementaux et administrés par des organismes communautaires sans but lucratif ou des coopératives, et sont destinés à des groupes de locataires plus susceptibles de subir le mal-logement, notamment en raison de leurs revenus¹⁹¹. Le logement social permet de protéger ces ménages par rapport aux logiques marchandes exposées ci-haut et leur garantit une réelle abordabilité à long terme¹⁹². Les logements publics ou habitations à loyer modique constituent aussi des logements sociaux permettant de mieux garantir le droit au logement. La Fédération des locataires de HLM du Québec insiste d'ailleurs sur l'importance que revêtent les logements publics dans le contexte actuel :

« En cette période de crise où il est devenu extrêmement difficile pour tous les ménages de se trouver un logement dans toutes les régions du Québec, il est essentiel de rappeler que le parc de logements publics est le seul qui, par une réglementation très stricte et la présence obligatoire de comité de sélection, assure un droit au logement sans discrimination aux ménages les plus pauvres et les plus vulnérables du Québec. Il

¹⁸⁸ Voir, par exemples : BUREAU DU DÉFENSEUR FÉDÉRAL DU LOGEMENT, préc., note 75; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 83; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 22 ; Voir également le projet de recherche du Laboratoire de recherche sur la santé quant aux effets du logement social sur les trajectoires de vie, les capitaux et l'accessibilité aux ressources des locataires.

¹⁸⁹ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC et MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social — Une intervention intersectorielle des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'habitation*, Gouvernement du Québec, 2007, p. 6.

¹⁹⁰ *Id.* (notre soulignement)

¹⁹¹ *Id.* ; SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *À propos du logement abordable au Canada*, [En ligne]. [À propos du logement abordable au Canada \(cmhc-schl.gc.ca\)](https://cmhc-schl.gc.ca)

¹⁹² *Id.* STATISTIQUE CANADA, « Logement acceptable », *Dictionnaire, Recensement de la population 2021*, 21 septembre 2022.

garantit également des loyers correspondant à un taux d'effort de 29 % des revenus bruts des ménages en incluant les coûts pour l'électricité domestique et le chauffage. »¹⁹³

En somme, les logements sociaux, dont les logements publics, permettent d'assurer une stabilité résidentielle de nombreux ménages. De plus, comme le soulignait le Directeur de la santé publique de Montréal, les risques de l'insécurité résidentielle pour la santé peuvent être réduits en améliorant l'offre et le financement de hors marché¹⁹⁴.

Cela dit, comme démontré dans la deuxième partie du présent mémoire, l'offre de tels logements réellement abordables ne suffit à la demande. La Commission réitère donc les recommandations suivantes.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande que le plan d'action gouvernemental annoncé en matière d'habitation soit fondé sur une compréhension adéquate des droits et libertés de la personne et de l'interdépendance de ceux-ci en plus d'intégrer une perspective de lutte contre la discrimination, incluant la discrimination systémique et intersectionnelle.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande également :

- **que le plan d'action gouvernemental annoncé en matière d'habitation inclue les mesures concrètes permettant d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, notamment par un rehaussement du financement du logement social à la hauteur de la crise du logement et des problèmes sociaux découlant du mal-logement ;**
- **que, ce faisant, le plan d'action prévoit la reconduction pérenne de ce financement ;**
- **qu'il vise en outre la mise en œuvre de logements sociaux de différents types (coopératives, OSBL, HLM, logements familiaux, logements avec ou sans soutien communautaire, coopératives, maisons de chambres, etc.)**

¹⁹³ FÉDÉRATION DES LOCATAIRES D'HLM DU QUÉBEC, préc., note 138, p. 3. (notre soulignement)

Plus largement, il rappelait le rôle crucial qui a été reconnu aux logements publics du point de vue des locataires à faible revenu mais aussi des communautés: « Un rapport d'évaluation du programme de HLM public réalisé en 2011 par la Société d'habitation du Québec concluait à la pertinence et à l'efficacité de celui-ci. Une étude réalisée, en 2013, par la firme AECOM sur les impacts sociaux des habitations sociales concluait également que le programme HLM contribuait à la lutte contre la pauvreté, réduisait les problèmes d'itinérance, créait un environnement favorable à l'insertion sociale et professionnelle, réduisait l'utilisation des services publics et des coûts d'hospitalisation et permettait une meilleure cohésion sociale. » *Id.* p. 3 référant à SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation du programme de logement sans but lucratif public – volet régulier*, 2011, et AECOM, *Étude sur les impacts sociaux des activités de la Société d'habitation du Québec*, juin 2013. (notre soulignement)

¹⁹⁴ DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 111, p. 50

dans le but de répondre adéquatement aux besoins divers des populations visées.

3.2.2 Rendre explicite la garantie que la Charte confère au droit au logement

Enfin, bien qu'il y soit implicitement reconnu, la Commission recommande que le droit au logement soit explicitement inscrit à l'article 45 de la Charte comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent¹⁹⁵.

Dès 2003, constatant, « comme un fait avéré », l'insuffisance des politiques publiques relatives au logement et la discrimination qui rend l'accès au logement plus difficile pour certaines catégories de personnes, la Commission soulignait notamment que :

« l'énonciation explicite du droit à un logement suffisant, comme élément du droit à des mesures sociales et financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, permettra de mieux tenir compte des facteurs systémiques qui empêchent l'accès au logement en toute égalité, et d'infléchir les politiques publiques dans un sens favorable à la pleine réalisation de ce droit. »¹⁹⁶

C'est pourquoi la Commission a recommandé que le droit au logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit, garanti par l'article 45 de la Charte, à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent¹⁹⁷.

Elle a réitéré cette recommandation depuis, notamment face aux constats qu'elle a dû dresser au moment de la CSDEPJ quant à la nécessité de garantir l'exercice effectif du droit au logement pour l'ensemble des enfants¹⁹⁸. À la lumière du portrait résumé dans la deuxième partie du présent mémoire, force est d'admettre que la situation s'est aggravée depuis. C'est pourquoi la Commission réitère la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande d'amender le projet de loi pour y prévoir que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

¹⁹⁵ 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. 25, [En ligne].
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan_charte.pdf

¹⁹⁶ *Id.*, p. 24.

¹⁹⁷ *Id.*, p. 25.

¹⁹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *préc.*, note 36, p. 128.

CONCLUSION

Conformément aux missions qui lui ont été conférées par l'Assemblée nationale, la Commission a évalué la conformité du projet de loi en regard des droits et libertés de la personne protégés par la Charte ainsi que des droits de l'enfant. Elle a amorcé le présent mémoire en rappelant le cadre législatif qui s'impose afin d'assurer l'exercice effectif du droit au logement de même que des droits qui peuvent être mis en cause par les multiples conséquences du mal-logement. Considérant que le projet de loi vise notamment à « préserver un équilibre entre les propriétaires et les locataires [...] », il convient d'insister sur la nécessité qui est reconnue en droit québécois d'encadrer plus particulièrement le contrat de bail afin de corriger l'inégalité des rapports de forces entre le locateur et le locataire.

La Commission a ensuite résumé le contexte actuel de crise du logement généralisée et persistante qui sévit au Québec. À la lumière des constats qu'elle a alors dressés, il importe à la Commission d'évaluer le contenu du projet de loi en regard de la capacité réelle qu'auront les changements proposés à répondre aux divers indices d'une crise du logement aux dimensions systémiques et, ce faisant, d'assurer l'exercice effectif des droits et libertés garantis par la Charte.

De façon plus particulière, la Commission est d'abord préoccupée par l'impact sur le droit au logement, et son exercice en pleine égalité, que pourrait avoir l'article 7 du projet de loi, une disposition qui viendrait restreindre la possibilité d'un locataire de céder un bail. La cession de bail demeure l'un des moments où risquent plus spécifiquement de se poser les enjeux de discrimination dans l'accès à un logement. Alors qu'il s'avère déjà particulièrement difficile de sanctionner de telles atteintes au droit à l'égalité dans le contexte actuel, la proposition faite par le projet de loi risque d'invisibiliser encore davantage la discrimination. La Commission recommande ce qui suit à ce sujet :

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande au législateur de ne pas adopter l'article 7 du projet de loi n° 31 de façon à ne pas restreindre la possibilité d'un locataire de céder un bail.

Les dispositions que prévoit le législateur concernant les règles relatives à l'éviction doivent par ailleurs être saluées dans la mesure où elles pourront contribuer au resserrement nécessaire du cadre législatif et réglementaire visant à garantir l'exercice effectif du droit au logement. La

Commission demeure néanmoins préoccupée par l'insuffisance de ces mesures, particulièrement à la lumière du contexte actuel alors que les logements convenables demeurent trop peu disponibles pour se reloger en cas d'éviction. La situation est d'ailleurs encore plus difficile pour certaines catégories de la population davantage victimes de discrimination dans le secteur du logement.

La Commission s'est ensuite attardée aux dispositions du projet de loi relatives à la clause F du bail qui portent donc sur les règles d'exception du C.c.Q. suivant lesquelles un locateur ou un locataire ne peut, sous certaines conditions, faire fixer le loyer ni modifier d'autres conditions du bail par le tribunal. De l'avis de la Commission, la modification proposée à l'article 1955 C.c.Q. ne pourra régler le problème largement constaté « d'augmentations déraisonnables de loyers dans des immeubles nouvellement bâtis ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent »¹⁹⁹. C'est pourquoi elle recommande ce qui suit à ce sujet.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier l'article 1955 C.c.Q. de façon à ce que le locateur et le locataire d'un logement privé puissent faire fixer le loyer ou modifier d'autres conditions du bail par le tribunal, et ce, en tout temps suivant la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné.

Après s'être plus généralement attardée à l'ensemble des dispositions du projet de loi, la Commission constate le caractère inadéquat des mesures proposées pour mettre fin à cette crise du logement. Le projet de loi ne constitue pas la réponse attendue à celle-ci. De l'avis de la Commission, l'ampleur de la crise du logement qui sévit illustre pourtant l'insuffisance de l'encadrement législatif et réglementaire ainsi que les politiques publiques actuellement en vigueur et les programmes mis en œuvre en matière de logement social.

Rappelant le rôle de l'État à cet égard, la Commission insiste sur la nécessité et l'urgence de mettre en place des actions systémiques et pérennes, par le biais de mesures législatives et gouvernementales structurantes. Depuis 20 ans, elle recommande notamment l'adoption d'une politique gouvernementale sur le logement fondée sur une compréhension adéquate des droits et libertés de la personne et de l'interdépendance de ceux-ci en plus d'intégrer une perspective de lutte contre la discrimination. Se désolant que cette recommandation n'ait toujours pas été

¹⁹⁹ F.-É. DURANCEAU, préc., note 61, p. 1 et 2.

suivie, elle note l'annonce de la présentation prochaine d'un plan d'action sur l'habitation et formule les recommandations suivantes eu égard à celui-ci.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande que le plan d'action gouvernemental annoncé en matière d'habitation soit fondé sur une compréhension adéquate des droits et libertés de la personne et de l'interdépendance de ceux-ci en plus d'intégrer une perspective de lutte contre la discrimination, incluant la discrimination systémique et intersectionnelle.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande également :

- **que le plan d'action gouvernemental annoncé en matière d'habitation inclue les mesures concrètes permettant d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, notamment par un rehaussement du financement du logement social à la hauteur de la crise du logement et des problèmes sociaux découlant du mal-logement ;**
- **que, ce faisant, le plan d'action prévoit la reconduction pérenne de ce financement ;**
- **qu'il vise en outre la mise en œuvre de logements sociaux de différents types (coopératives, OSBL, HLM, logements familiaux, logements avec ou sans soutien communautaire, coopératives, maisons de chambres, etc.) dans le but de répondre adéquatement aux besoins divers des populations visées.**

Enfin, bien qu'il y soit implicitement reconnu, la Commission recommande depuis 2003 que le droit au logement soit explicitement inscrit à l'article 45 de la Charte. De l'avis de la Commission, « l'énonciation explicite du droit à un logement suffisant, comme élément du droit à des mesures sociales et financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, permettra de mieux tenir compte des facteurs systémiques qui empêchent l'accès au logement en toute égalité, et d'infléchir les politiques publiques dans un sens favorable à la pleine réalisation de ce droit ». La Commission réitère cette recommandation.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande d'amender le projet de loi pour y prévoir que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.