Régie du logement Québec

Mémoire présenté à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre de l'étude de la pétition concernant une loi autorisant une personne handicapée d'être toujours accompagnée de son chien d'assistance

Pétition concernant une loi autorisant une personne handicapée d'être toujours accompagnée de son chien d'assistance

Me Luc Harvey, président

Le 16 avril 2013

1. INTRODUCTION

Monsieur le président, membres de la Commission,

C'est un immense privilège qui m'est accordé de participer, à titre de président de la Régie du logement, aux travaux de votre Commission. J'espère que notre expérience en matière de louage résidentiel permettra de jeter un éclairage utile sur la question qui vous est présentée.

Le mémoire que nous vous soumettons expose brièvement la situation vécue à la Régie du logement quant à la protection des droits des locataires dont l'état nécessite un chien d'assistance. Suite à une brève présentation, nous traiterons des droits et obligations découlant du bail de manière générale relativement à la possession d'animaux. Nous ferons ensuite état des droits spécifiques des personnes qui, en raison de leur état de santé, requièrent la présence d'un chien d'assistance dans leur logement afin de pallier un handicap. Nous effectuerons également un parallèle avec la situation dans les autres provinces canadiennes.

2. PRÉSENTATION DE LA RÉGIE DU LOGEMENT

La Régie du logement est un organisme public institué sous la *Loi sur la Régie du logement*[1]. Sa mission est multiple : elle est notamment chargée d'entendre les litiges entre les locataires et les locateurs en plus de les renseigner sur leurs droits et leurs obligations et de favoriser la conciliation.

La Régie du logement exerce ses fonctions dans 26 bureaux et 3 points de service situés sur l'ensemble du territoire québécois. À titre de tribunal administratif, par l'entremise de ses 42 régisseurs et de ses 4 greffiers spéciaux, elle entend en moyenne 75 000 demandes judiciaires et rend environ 50 000 décisions par année. Le tribunal de la Régie se caractérise principalement par son accessibilité et sa flexibilité. La procédure

[1] *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1.

y est simplifiée mais respecte un cadre procédural afin d'assurer le respect des droits fondamentaux des parties. En outre, la Régie se distingue des autres tribunaux administratifs québécois en ce qu'elle rend, à l'instar des tribunaux civils, des litiges entre parties privées. La Régie n'intervient en effet que très rarement dans les litiges entre l'administration et une partie privée. C'est notamment le cas lorsqu'elle est appelée à statuer sur une décision administrative d'un Office municipal d'habitation.

La compétence de la Régie du logement est établie par sa loi constitutive. Elle entend, en première instance, à l'exclusion de tout autre tribunal, toute demande relative au bail d'un logement lorsque la somme demandée ou la valeur de la chose réclamée ou de l'intérêt du demandeur dans l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour du Québec (i.e. 69 999,99 $). Elle est également chargée d'entendre toute demande relative à la fixation de loyer et toute autre modification du bail, en plus de veiller à la conservation du parc de logements locatifs au Québec.

Il convient de mentionner que l'article 5 de la *Loi sur la Régie du logement* contient les différentes missions confiées par le législateur à la Régie du logement. Elle décide notamment des demandes qui lui sont soumises et elle est chargée de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et leurs obligations résultant d'un bail de logement.

Ceci confère donc à la Régie l'obligation d'informer les parties sur leurs droits et leurs obligations et d'entendre, à titre de tribunal quasi judiciaire, les litiges qui lui sont soumis. Plus particulièrement, la *Charte des droits et libertés de la personne*[2] (ci-après la «*Charte*») édicte que toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause et ce, par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé. Ce principe s'applique tant aux tribunaux administratifs que judiciaires.

[2] *Charte des droits et libertés de la personne*, chapitre C-12.

3. LES CHIENS D'ASSISTANCE DANS UN CONTEXTE DE LOUAGE RÉSIDENTIEL

CONTEXTE

Une pétition ayant récolté 1059 signatures a été présentée à l'Assemblée nationale et est présentement sous étude par votre Commission. Ce mémoire s'inscrit dans le cadre de cette étude. Le texte réclame une modification législative qui autoriserait « une personne atteinte d'un handicap d'être accompagnée de son chien d'assistance non seulement dans un endroit public, mais aussi dans son lieu d'habitation, que ce lieu soit une unité de condominium ou un logement locatif »[3].

Les signataires de la pétition déplorent le fait qu'il n'existe aucune loi au Québec autorisant une personne atteinte d'un handicap à être accompagnée de son chien d'assistance dans son lieu d'habitation et ce, contrairement à plusieurs autres provinces canadiennes. Le texte fait également référence à l'article 10 de la *Charte* qui prévoit qu'une personne atteinte d'un handicap a droit d'utiliser un moyen pour pallier son handicap.

[3] Extrait de la pétition, 12 février 2013.

ÉTAT DU DROIT

a) *Les droits et obligations découlant du bail de logement*

De prime abord, précisons que le droit d'un locataire de garder un animal doit être exercé conformément à ses obligations découlant du bail (ex : utiliser le logement avec prudence et diligence, ne pas troubler la jouissance paisible des autres locataires). Il doit également être exercé conformément aux lois et règlements municipaux relatifs à la sécurité et à la salubrité. La clause du bail interdisant au locataire de garder un animal s'inscrit dans le contexte du maintien de la qualité des logements et du bon voisinage et sera généralement considérée légale. Le *Code civil du Québec* ne contient pas de disposition spécifique encadrant le droit d'une personne handicapée de posséder un chien d'assistance dans un contexte de louage résidentiel.

Toutefois, une clause interdisant au locataire de garder un animal peut être écartée lorsque sa présence constitue un traitement préventif ou curatif dans le cadre d'une zoothérapie[4] médicalement prescrite[5]. Il en est ainsi surtout lorsque l'animal ne cause de préjudice à quiconque. Néanmoins, la zoothérapie n'excuse pas le fait de troubler la jouissance paisible des autres occupants de l'immeuble[6].

Toutefois, bien que certaines décisions de notre tribunal aient permis la présence d'un animal dans le cadre d'une zoothérapie[7], d'autres ont par contre statué que le locateur

---

[4] La zoothérapie est une forme de soins thérapeutiques assistés d'un animal.

[5] Selon une certaine jurisprudence, la prescription de zoothérapie doit être antérieure à l'acquisition de l'animal : *Lavertu c. Ruel*, R.L. Drummondville 16-110715-005G, le 27 octobre 2011, r. M. Leclerc; *Ménard c. Levasseur*, R.L. Laval 36-110217-005G, le 6 mai 2011, r. M.L. Santirosi; *Coopérative d'habitation de Richelieu c. Tremblay*, R.L. Montréal 31-101025-230G, le 10 juillet 2012, r. L. De Palma.

[6] *Les Habitats Bonaventure inc c. St-Onge*, R.L. Gaspé 08-110627-001G, le 20 septembre 2011, r. P. Simard.

[7] *D.C. c. Berthierville*, 2012 QCCQ 1524; *J.L. c. Coopérative de l'Ébène*, [2005] R.J.Q. 267 (C.S.); *7037457 Canada inc. c. Audelin*, R.L. Montréal 31-080610-027G, le 24 janvier 2012, r. F. Jodoin; *Office municipal d'habitation de Chandler c. Luce*, R.L. Gaspé 08-120411-002G, le 6 juin 2012, r.

était en droit d'en interdire la présence dans ses logements et ont, conséquemment, sanctionné la validité de la clause du bail à cet égard[8]. La jurisprudence est donc nuancée et chaque cas doit être apprécié au mérite.

La jurisprudence est également diversifiée en ce qui concerne la tolérance du locateur face à la présence d'un animal lorsqu'il existe une clause en interdisant la possession. Certains régisseurs sont d'avis que la tolérance de l'animal n'équivaut pas à une renonciation du locateur à se prévaloir de cette clause[9]. D'autres régisseurs croient au contraire que c'est le cas[10].

Une clause sera également considérée discriminatoire et par conséquent, invalide, si l'interdiction s'adresse à une catégorie particulière de locataires, en fonction d'une distinction prévue par la *Charte* (ex : personne âgée ou personne handicapée).

.

C. Courtemanche; *Forget c. Champagne*, R.L. Saint-Jérôme 28-120120-009G, le 30 octobre 2012, r. M.L. Santirori : Dans cette affaire le tribunal suspend la clause d'interdiction de posséder un chien tant que le locataire obtiendra une prescription médicale de la nécessité d'obtenir l'assistance d'un animal.

[8] *Office municipal de Drummondville c. Boisvert*, J.E. 2000-763 (C.Q.).

[9] *Gélinas* c. *Gauthier* [1987] R.J.Q. 661 (C.P.); *Lien* c. *Mantion*, R.L. Longueuil 37-040924-028G, le 20 octobre 2005, r. Harvey; *Morelli c. Paquin*, R.L. Laval 36-110218-005G, le 14 avril 2011, r. Santirosi; *Odemis* c. *André*, R.L. Montréal 31-110509-012G, le 12 août 2011, r. Charbonneau; *D.C. c. Berthierville (Office municipal d'habitation de)*, *op. cit.* note 6.

[10] *Office municipal d'habitation de Dégelis c. Lebrun*, [1994] J.L. 127. (C.Q.); *Office municipal d'habitation de Charlesbourg c. Labrecque*, [1998] J.L. 65 (R.L.); *Mailloux et fils ltée c. Fournier*, [2003] J.L. 12 (R.L.); *Agence d'assurance Richard Simard inc*. c. *Patrice*, 2011 QCRDL 40543.

b) *La protection conférée au locataire possédant un chien d'assistance pour pallier un handicap*

La protection conférée par la *Charte des droits et libertés de la personne* :

La *Charte* prévoit des dispositions permettant de protéger les locataires qui ont un chien d'assistance. L'interdiction à un locataire de posséder un chien d'assistance est discriminatoire lorsque ce chien constitue un moyen de pallier un handicap. En effet, l'article 10 stipule que :

> Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée- entre autres choses- sur le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

Ainsi, le bail constitue un acte juridique et le refus de louer à une personne handicapée parce qu'elle possède un chien d'assistance pour pallier ce handicap constitue de la discrimination en ce sens. L'article 12 de la *Charte* prévoit que « nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinaires offerts au public ».

Également, une clause dans un bail interdisant la présence de chien d'assistance pour les personnes handicapées serait contraire à la Charte. En vertu de l'article 13 de la *Charte*, « nul ne peut, dans un acte juridique, stipuler une clause comportant discrimination. Une telle clause est sans effet ».

Toutefois, le locataire qui prétend que la présence d'un chien d'assistance est essentielle pour pallier à son handicap ou à celui d'un occupant (ex : enfant), devra en faire la preuve. À cet effet, précisons que la notion de handicap n'est pas définie dans la *Charte*. Il faut plutôt se référer à la jurisprudence.

La notion de handicap :

Pour déterminer que l'interdiction de posséder un chien d'assistance est discriminatoire, encore faut-il préciser ce qui constitue un handicap. Les grands principes retenus par la Cour suprême pour interpréter la notion de handicap ressortent de l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*[11]:

> Le motif «handicap» ne doit pas être enfermé dans une définition étanche et dépourvue de souplesse. Il y a plutôt lieu d'adopter une approche multidimensionnelle qui tienne compte de l'élément socio-politique du motif. L'emphase est mise sur la dignité humaine, le respect et le droit à l'égalité, plutôt que sur la condition biomédicale tout court. Un handicap peut être soit réel ou perçu. Ainsi, une personne peut n'avoir aucune limitation dans la vie courante sauf celles qui sont créées par le préjudice et les stéréotypes. Les tribunaux devront donc tenir compte non seulement de la condition biomédicale de l'individu, mais aussi des circonstances dans lesquelles une distinction est faite. Un «handicap» n'exige pas obligatoirement la preuve d'une limitation physique ou la présence d'une affection quelconque. L'accent est mis sur les effets de la distinction, exclusion ou préférence plutôt que sur la cause ou l'origine précise du handicap.

La *Déclaration des droits des personnes handicapées*[12] telle qu'adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dès 1975 définit comme suit ce terme à son article 1 :

> Le terme « handicapé » désigne toute personne dans l'incapacité d'assurer par elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, de ses capacités physiques ou mentales.

[11] *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, (2000) 1 R.C.S. 665.

[12] *Déclaration des droits des personnes* handicapées, Rés. AG, Doc. off. AG NU, (1975).

La protection conférée à la Régie du logement :

Une personne qui se voit refuser un logement pour un motif qu'elle croit être discriminatoire au sens de la *Charte* tel que, par exemple, l'utilisation d'un chien d'assistance pour pallier un handicap, doit porter plainte à la Commission de droits de la personne et de la jeunesse. Cette dernière procédera à une enquête et, si elle le juge justifié, portera la cause devant le Tribunal des droits de la personne qui est le tribunal spécialisé pour entendre les litiges lorsqu'une violation de la *Charte* est alléguée.

Néanmoins, à l'instar de l'ensemble des tribunaux administratifs du Québec, la Régie du logement a compétence pour appliquer la *Charte*. Elle a le pouvoir de rendre des décisions dans des affaires où les chiens d'assistance sont utilisés pour pallier un handicap, dès lors qu'un bail est conclu entre les parties. Elle rend plus particulièrement des décisions où une clause du bail interdit la présence d'animaux et dans les cas de demande de résiliation de bail.

Dans l'arrêt *Forget c. Champagne*[13], le locateur avait demandé la résiliation du bail du locataire au motif que ce dernier gardait un chien dans son logement, en contravention du bail, et que ce chien lui causait un préjudice sérieux. Le bail comprenait une clause interdisant de posséder un chien et le règlement de l'immeuble prévoyait également cette interdiction. Le locateur se plaignait de la présence d'excréments de l'animal sur le terrain et des odeurs nauséabondes émanant du logement. Il alléguait avoir perdu deux locataires pour cette raison. Le locataire est paraplégique. Ce dernier a également expliqué au tribunal et présenté en preuve des notes médicales à l'effet qu'il s'était fracturé la hanche peu après son emménagement dans le logement, ce qui avait réduit d'autant plus sa mobilité.

Le tribunal a déterminé que dans le cas en l'espèce, le chien compensait partiellement pour le handicap du locataire et que l'application de la clause du bail interdisant les animaux était déraisonnable pour le locataire étant donné son invalidité. Le régisseur explique également ne pas avoir été convaincu du préjudice subi par le locateur. Le tribunal a conséquemment refusé la résiliation du bail et suspendu l'application de la

[13] *Forget c. Champagne* , *op. cit.* note 6.

clause interdisant de posséder un chien, tant et aussi longtemps que le locataire obtiendrait une prescription médicale démontrant la nécessité qu'il ait recours à l'assistance d'un animal.

Dans l'affaire *Migneault c. GFM IN TRUST 6950*[14], le tribunal a déterminé que le chien de la locataire était un moyen de pallier son handicap visuel et que le locateur ne pouvait ni l'interdire, ni exiger le départ de la locataire. Il a rappelé que la loi prohibait toute clause interdisant à une personne d'avoir un chien guide.

[14] *Migneault c. GFM IN TRUST 6950,*R.L. Montréal 31-020509-199G, le 30 mai 2002, r. J. Giroux.

c) *Analyse comparative*

Il est pertinent de jeter un œil sur la législation des autres provinces et territoires du Canada quant à l'existence d'une protection conférée au locataire possédant un chien pour pallier un handicap. Selon les informations répertoriées, l'Alberta[15], la Colombie-Britannique[16], l'Ontario[17], la Nouvelle-Écosse[18] et Terre-Neuve-et-Labrador[19] sont tous dotés d'une législation protégeant les droits des personnes qui possèdent un animal pour pallier un handicap.

Il est à noter que l'Ontario prévoit depuis 2006 la nullité de toute disposition d'une convention d'habitation interdisant la présence d'animaux[20]. Cette province entend par ailleurs élargir sa législation afin de mieux protéger les droits des personnes handicapées ayant recours à des chiens d'assistance et ce notamment, relativement à leur accès et à leur maintien dans un logement locatif. Cette intention se manifeste dans le projet de loi 70 ou « Loi *modifiant la Loi sur les droits des aveugles* »[21], dont la première lecture remonte au 7 mai 2008. Ce projet de loi n'a toujours pas été adopté.

Pour ce qui est du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-prince-Édouard, de la Saskatchewan, du Yukon, des Territoires-du-Nord-Ouest et du Nunavut, ceux-ci appliquent, comme le Québec, leur Charte des droits et libertés respective. Au plan international, soulignons que le Canada est signataire depuis mars 2007 de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*[22] qui fût ratifiée en 2010.

---

[15] Blind Persons' Rights Act, Revised Statutes of Alberta 2000, Chapter B-3.

[16] Guide Animal Act, RSBC 1996, c. 177.

[17] *Loi sur les droits des aveugles*, L.R.O. 1990, Chapitre B.7.

[18] Blind Persons' Rights Act, RSNS 1989, c. 40.

[19] An Act to ensure access for service animals used by persons with disabilities, SNL 2012, Chapter S-13.02.

[20] *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, L.O. 2006, C.17, article 14.

[21] Projet de loi 70, 1ère session, 39e législature, Ontario, 57 Elizabeth II, 2008.

[22] *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2525 R.T.N.U. p. 3, Entrée en vigueur le 30 mars 2007, signature du Canada le 30 mars 2007 et ratification le 11 mars 2010.

4. CONCLUSION

Ainsi, généralement, les clauses de bail et les articles de règlement d'immeuble interdisant la possession d'un animal par le locataire, tel un chien, seront considérés légalement valides. Néanmoins, une telle clause ou un tel article pourrait être écarté si l'animal est utilisé par le locataire dans un cadre de zoothérapie ou lorsque le locateur a déjà toléré, durant une certaine période, la présence de l'animal dans le logement du locataire ou ailleurs dans l'immeuble. Dans tous les cas, le locataire devra continuer à respecter ses obligations découlant du bail.

La situation du locataire qui possède un chien d'assistance et l'utilise pour pallier un handicap fait également exception à la règle générale selon laquelle interdire la possession d'un animal dans un logement est légal. En effet, les droits du locataire sont, à cet égard, protégés par la *Charte*. La Régie du logement rend des décisions dans lesquelles elle écarte des clauses ou refuse la résiliation du bail du locataire lorsqu'il s'avère que ce dernier est handicapé et possède un chien d'assistance pour pallier ce handicap. L'handicap et l'utilité du moyen pour y pallier doivent être démontrés. Il est important de ne pas importer ces règles à la copropriété divise, laquelle ne relève pas de la juridiction de la Régie du logement.

En conséquence, nous estimons que le projet de modification législative tel que proposé dans la pétition confirmerait la position de protection du locataire possédant un chien pour pallier un handicap qui est déjà ancrée dans la jurisprudence de la Régie du logement et dans la Charte. Cette modification pourrait toutefois permettre de limiter les risques d'interprétation des dispositions déjà en vigueur et de la jurisprudence, en plus de faciliter les ententes à l'amiable entre les parties. En cela, vous avez notre soutien. Je vous remercie.

Me Luc Harvey, président, Régie du logement