



Urgence en la demeure

**Rapport de la Commission
populaire itinérante
sur le droit au logement**

MARS 2013

Liste des villes visitées par la Commission

KUUJJUAQ – 12 OCTOBRE 2012

RIMOUSKI – 16 OCTOBRE 2012

GASPÉ – 17 OCTOBRE 2012

LAVAL – 18 OCTOBRE 2012

SHAWINIGAN – 22 OCTOBRE 2012

VICTORIAVILLE – 23 OCTOBRE 2012

SEPT-ÎLES – 24 OCTOBRE 2012

SAGUENAY – 25 OCTOBRE 2012

MANIWAKI – 29 OCTOBRE 2012

GATINEAU – 30 OCTOBRE 2012

QUÉBEC – 5 NOVEMBRE 2012

MONTRÉAL – 7 NOVEMBRE 2012

SHERBROOKE – 13 NOVEMBRE 2012

SAINTE-THÉRÈSE – 15 NOVEMBRE 2012

LÉVIS – 19 NOVEMBRE 2012

JOLIETTE – 20 NOVEMBRE 2012

LONGUEUIL – 21 NOVEMBRE 2012

ROUYN-NORANDA – 22 NOVEMBRE 2012

COMMUNAUTÉ ANISHNABE DE LAC
SIMON – 23 NOVEMBRE 2012



TABLE DES MATIÈRES

<i>INTRODUCTION</i>	Avoir feu et lieu	1
<i>CHAPITRE 1</i>	Se loger, une lutte au quotidien	5
	1.1 Le coût du logement et ses conséquences	6
	1.2 Un logement adéquat : du rêve à la réalité	14
<i>CHAPITRE 2</i>	Le droit au logement : un non-droit ?	23
	2.1 La Régie du logement et les locataires	24
	2.2 Le non-recours aux mesures d'aide	26
	2.3 Les causes du non-recours aux droits et du non exercice du droit au logement	27
<i>CHAPITRE 3</i>	L'environnement politique	31
	3.1 La fédération canadienne et le rôle des municipalités en matière de logements	31
	3.2 Des politiques municipales peu fonctionnelles	33
	3.3 Le gouvernement du Québec	35
	3.4 Les politiques fédérales	38
<i>RECOMMANDATIONS</i>	Un ensemble d'actions nécessaires	41

POLITIQUE DE FÉMINISATION

L'emploi de termes neutres est privilégié ainsi que l'utilisation du « E » majuscule pour la féminisation. Par exemple, « résidentes et résidents » deviennent « résidentEs » et « citoyennes et citoyens » deviennent « citoyeNEs ». Lorsqu'il s'avère difficile d'appliquer ces deux règles ou lorsque le document ne se prête pas à ce type de féminisation, les deux genres doivent être nommés.

INTRODUCTION

Avoir feu et lieu

Quiconque a été placé, ne serait-ce qu'une fois dans sa vie, face à la réelle inquiétude de ne pas avoir de toit pour une nuit ou pour quelques jours a pu mesurer le caractère fondamental du besoin de se loger.

L'importance d'avoir un lieu où habiter doit être réaffirmée. Là se trouvent nos repères et nos références, la sécurité, l'intimité et le refuge. Et c'est aussi une partie de notre identité qui s'y joue : pouvoir se loger est donc une question de dignité.

Disposer d'un endroit décent où habiter n'est peut-être pas une condition suffisante au bien-être de chacun, mais elle en est certainement une condition nécessaire. Le logement est un bien de première nécessité. Plus encore, c'est un droit garanti par les traités de droits humains.

En 1976, le Canada et le Québec ont adhéré au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui mettait en œuvre une série de droits, dont celui « de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants [...] ». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, chargé de veiller au respect du Pacte et d'en préciser le contenu, indiquait en 1991 qu'il convient d'interpréter ce droit au logement comme « le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité dans la paix et la dignité »¹.

Le droit au logement inclut la protection contre les évictions forcées et la présence d'infrastructures et d'équipements nécessaires à la santé, à la sécurité et au confort. Il

comporte l'exigence d'un coût économique qui ne menace ni ne compromet la satisfaction d'autres besoins essentiels.

Aucun compromis et aucune compromission ne devraient être admis dans la mise en œuvre d'un droit aussi fondamental, d'autant qu'il existe une interdépendance étroite entre les droits de base, dont celui à l'éducation, à la nourriture, au logement et à la santé. Une entrave à l'un de ces droits se répercute inévitablement sur les autres. C'est particulièrement vrai dans le cas du logement. « Les conséquences du logement indigne, ce sont des droits bafoués et une citoyenneté amputée », nous dira l'un des groupes entendus lors des audiences de la Commission populaire itinérante sur le logement (la Commission).

En adhérant au PIDESC, le Canada et le Québec ont pris des engagements qui doivent se traduire par l'obligation de respecter les droits économiques, sociaux et culturels (ne pas y créer d'entraves), l'obligation de les protéger (prendre des mesures nécessaires pour empêcher un tiers d'en entraver la jouissance) et l'obligation de les promouvoir et de les mettre en œuvre.

Pour être effectif, le droit au logement doit se traduire concrètement par un ensemble cohérent de lois, de règlements et de politiques. Or, plus de 35 années après l'adoption du PIDESC et la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (CDPJQ), la Commission populaire a constaté, lors de ses audiences, que la mise en œuvre du droit au logement n'a pas progressé au Québec ; au contraire, elle s'est plutôt dégradée à maints égards.

¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, *Le droit à un logement suffisant*, Observation générale 4, 1991.

Des années de politiques néolibérales, marquées par une diminution des interventions de l'État dans le domaine social, n'ont certes pas amélioré la répartition de la richesse et la mise en œuvre du droit au logement. Elles ont plutôt créé les conditions d'une aggravation des inégalités entre les personnes mieux nanties et celles plus démunies. Les inégalités liées à l'existence des classes sociales, de genres et de races aggravent la situation. Au cours des ans, les salaires, les prestations sociales et le pouvoir d'achat ont dramatiquement diminué. D'une part, l'assignation persistante des femmes au travail domestique et aux soins contribue à cet appauvrissement. Ce sont les femmes qui sont en grande majorité des cheffes de familles monoparentales. Ce sont les femmes qui travaillent à temps partiel afin de répondre aux besoins de la famille. Ce sont les femmes qui doivent obtenir un diplôme supérieur à celui des hommes pour pouvoir jouir d'un salaire équivalent. D'autre part, ce sont souvent des personnes immigrantes qui assument les travaux les moins bien rémunérés, ce qui contribue à leurs conditions de vie difficiles. Enfin, les populations autochtones, brimées dans leurs droits et soumises à des conditions de vie et de logement désastreuses, représentent des communautés marquées par la pauvreté et la vulnérabilité.

Dans le domaine du logement, ces inégalités ont pris des proportions insoupçonnées. À telle enseigne que, manifestement, une partie de la population québécoise voit ses droits fondamentaux usurpés par l'impossibilité de trouver un logement adéquat et à la mesure de ses moyens.

Cette négation du droit au logement, pour une fraction de plus en plus importante de la population, constitue un exemple frappant des effets pervers du capitalisme. À l'évidence, le marché n'a aucun intérêt au commerce de logements abordables¹, et les modestes interventions étatiques sont loin d'y faire contrepoids. À titre d'exemple, rappelons qu'aucune nouvelle habitation à loyer modique (HLM) n'a été financée au Québec depuis le 1^{er} janvier 1994.

Trop de familles ou de personnes cherchant à se loger décemment rencontrent des difficultés insurmontables, en mobilisant une partie déraisonnable de leur revenu. Elles finissent par être mal logées, et parfois fort mal logées.

.....

1 En utilisant l'expression logement « abordable », la Commission réfère aux coûts monétaires du logement en lien avec le niveau de revenus.

Une commission itinérante

La Commission populaire itinérante sur le droit au logement a été mise sur pied à l'initiative du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). Un groupe de 14 commissaires a été constitué, en provenance de divers secteurs et milieux (universitaires, juristes, personnes impliquées dans des groupes sociaux et des syndicats). Toutes et tous détiennent une expérience et une expertise reconnues dans leur domaine respectif. L'objectif de cette Commission était d'écouter, de rendre compte et de faire le point sur la mise en œuvre du droit au logement au Québec.

Au cours des mois d'octobre et de novembre 2012, dix-neuf audiences ont été tenues dans les dix-sept régions administratives du Québec, chacune devant trois commissaires. Chaque rencontre a été précédée d'un appel à déposer des mémoires ou à témoigner de la situation du logement; des individus directement touchés et des groupes œuvrant d'une manière ou d'une autre sur la question du logement se sont présentés devant la Commission. À plusieurs endroits, des groupes ont procédé à des consultations préalables, augmentant par là le bassin déjà large des personnes rejointes au moment de la tournée de la Commission.

Le présent rapport s'appuie donc sur plus de 200 témoignages de groupes, comités et associations (parfois par le biais de mémoires¹), ainsi que sur 151 témoignages individuels. Le FRAPRU a planifié le calendrier de la tournée, il s'est chargé de la logistique et a organisé les déplacements. Il a également agi en tant que groupe conseil sur certains aspects techniques, à la demande des commissaires. Cela dit, la Commission a travaillé en toute

indépendance et bénévolement. Les commissaires ont rédigé et signé en leur nom personnel et collectivement le rapport.

Pour prendre la mesure des conséquences de ce droit méconnu, mal enraciné juridiquement et peu supporté politiquement, nous avons voulu ouvrir et offrir un espace d'expression, un espace de parole à celles et ceux qui sont confrontés, dans leur quotidien, aux multiples problèmes reliés à la question du logement. Dans le langage des droits de la personne, il s'agit de savoir si le droit au logement est respecté au Québec et d'identifier quelles en sont les violations systémiques. Toute personne a droit au logement. Mais il est clair que les moins bien nantis sont plus susceptibles de vivre l'expérience de sa violation.

Bien que sensibilisés aux questions sociales et avertis de l'existence des problèmes en matière de logement partout au Québec, les membres de la Commission ont toutes et tous été ébranlés par l'exercice qui a systématiquement pris, dans chaque région, la forme d'un véritable cri du cœur. La Commission a acquis la certitude qu'au Québec, il y a une crise du logement.

Cette crise est un miroir frappant de l'importance de la fracture sociale qui s'aggrave au Québec. Au-delà des faits, des chiffres et des statistiques qui nous ont été soumis, les commissaires ont entendu des témoignages bouleversants qui, par moment, les ont menés à se demander comment la société québécoise, parmi les plus riches au monde, pouvait tolérer de telles situations.

La Commission a rencontré, notamment, des personnes particulièrement démunies, des gens de la classe moyenne incapables de supporter les coûts du logement, des responsables d'organismes communautaires ou de comités logement. Toutes et tous sont

1 La plupart des mémoires déposés se retrouvent sur le site www.commissionpopulairefrapru.org/.

unanimes pour dénoncer une situation dramatique. La Commission ne peut passer sous silence la présence marquée des femmes tout au long des audiences. La convergence de ces témoignages ainsi que des mémoires recueillis parle d'elle-même. Elle signale l'existence indiscutable d'une situation inacceptable : l'environnement social, politique, réglementaire et législatif ne protège pas le droit au logement au Québec.



Dans les pages qui suivent, il sera notamment question des problèmes de logement rencontrés par les personnes pauvres, les femmes, les Autochtones, les personnes à mobilité réduite et les personnes issues de l'immigration. Ce sont d'abord ces personnes qui rencontrent de graves difficultés à se loger convenablement. Les règles économiques créent des inégalités de revenus, ces inégalités causent des problèmes d'accès au logement... et l'absence de logements convenables renforce les inégalités. Le logement se trouve au cœur de ces rapports sociaux. Il constitue un lieu de vie permettant d'assurer la sécurité de toutes et de tous. Mais il peut aussi devenir un espace où se déploient des rapports de domination ou des violences particulièrement insidieuses notamment pour les femmes. Ainsi, les rapports sociaux de sexes sont indissociables d'une analyse

de l'état du droit au logement. Les rapports de domination sont aussi historiquement inscrits dans ceux développés avec les peuples autochtones qui, au Québec et au Canada, n'ont généralement pas accès aux mêmes conditions de vie ni aux mêmes libertés que les autres résidentEs. Dans ce cadre, ils revendiquent un territoire adéquat, de même que le contrôle de leur destinée et de leurs ressources, ce qui rendrait possible l'accès à des logements convenables dans les communautés. Enfin, les rapports inégaux se traduisent en difficultés pour les personnes issues de l'immigration ou pour celles qui vivent avec un handicap.

Dans la première partie de ce rapport, nous avons tenté de rendre compte, par une synthèse la plus fidèle possible des témoignages reçus sur les divers aspects de cette complexe question en nous basant sur la parole des gens. Dans la deuxième partie, nous avons cherché à analyser l'ensemble de l'information recueillie, laquelle contient une quantité impressionnante d'informations et de témoignages collectifs. Ces deux regards, bien que de nature différente, sont complémentaires. Ils participent de la même réalité et se renforcent mutuellement. On doit donc les lire et les réfléchir en écho l'un de l'autre dans une certaine continuité. Enfin, au dernier chapitre de ce rapport, les commissaires soumettent des grandes lignes d'un plan d'action qu'il est, à notre sens, urgent d'entreprendre. Les autorités politiques doivent cesser de faire la sourde oreille : il y a urgence en la demeure.

CHAPITRE 1

Se loger, une lutte au quotidien

Dans toutes les régions visitées, les individus et les organismes ont évoqué la difficulté croissante à se loger à un coût abordable. Ils ont attesté d'une augmentation perçue de la précarité résidentielle, voire des situations d'itinérance. Enfin, ils ont montré dans différentes circonstances comment les logements habités étaient de piètre qualité, inadéquats, inadaptés voire insalubres.

Ainsi, un constat majeur se dégage des audiences de la Commission : la pénurie de logements accessibles financièrement (que nous qualifions de logements abordables) marque l'histoire de vie des personnes et des familles à revenu faible ou modeste, leur quotidien, leur condition sociale et leur condition de santé. Les témoignages entendus rendent compte de la forte tension vécue lorsque le logement constitue un problème, qu'il devient une préoccupation constante plutôt qu'un véritable espace où la qualité de vie et la sécurité sont assurées.

Il s'agit d'une réalité crue, cachée en partie dans les chiffres officiels. De fait, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) rappelle, dans son *Rapport sur le marché locatif*, que, même si les taux d'inoccupation ont légèrement augmenté en 2012, ils se situent à 3 % pour l'ensemble du Québec¹. On pourrait croire à un sain équilibre du marché entre l'offre et la demande. Mais la réalité est marquée par des problèmes d'inaccessibilité et d'exclusion. Les témoignages des locataires nous ont montré une tout autre réalité, très différente de celle que les chiffres laissaient entrevoir.

.....
¹ SCHL, *Rapport sur le marché locatif, faits saillants*, Québec, Automne 2012.

Nous n'appuyons pas notre propos sur des données statistiques mais bien sur des témoignages de personnes concernées et sur des mémoires d'organismes aidant et soutenant ces personnes. Nous sommes très conscientes et conscients que malgré le nombre élevé de témoignages entendus, on ne peut conclure que tous les propriétaires abusent de leurs pouvoirs ou que la totalité des logements abordables sont inadéquats et insalubres. Nous avons toutefois entendu et relevé suffisamment de situations inacceptables pour souligner et dénoncer le problème de la disponibilité de logements adéquats au Québec.



.....
Ce chapitre se divise en deux grandes sections. La première, traitera des dimensions liées au coût du logement et des conséquences que cela entraîne à divers niveaux. La deuxième section explorera les difficultés voire les impossibilités d'avoir accès à un logement de qualité et adapté en fonction de diverses situations.

Le coût du logement et ses conséquences

« Quand tu finis par pas trouver de logement, t'as pas le choix de vivre de l'itinérance voilée en cherchant des solutions chez des amis, dans la famille, la voiture, mais ça, tu ne peux pas vivre comme ça tout le temps. »

– TÉMOIGNAGE, GASPÉ

Toute personne à la recherche d'un logement a des attentes et des exigences liées à ses préférences et à ses goûts. Mais ceux-ci sont nécessairement réajustés en fonction des conditions objectives de vie des personnes et de leur niveau de revenu. Lors de la tournée effectuée par les commissaires, de nombreuses personnes et de multiples associations sont venues témoigner des conditions difficiles de vie et des faibles revenus d'une partie de la population, conditions qui transforment la recherche d'un logement adéquat en course à obstacles souvent insurmontables. Dans cette section, nous aborderons les difficultés à trouver et obtenir un logement en regard des effets du marché et de ses principes de sélection.

1.1.1

Trouver un logement qui réponde à ses besoins : une quête permanente

La pénurie de logements abordables pour les personnes et les familles à faible et modeste revenus transforme la recherche d'un logement en un parcours parsemé d'épreuves. Celui-ci contraint parfois les ménages à vivre dans une précarité résidentielle proche de l'itinérance et à être soumises à des formes de promiscuité qui contribuent à des situations stressantes portant atteinte à la qualité de vie.

Si le Saguenay et la région de Québec présentent des taux assez faibles d'inoccupation (2 %), ce sont les villes de Val-d'Or et de Sept-Îles qui connaissent la plus grande pénurie

avec des taux d'inoccupation de 0,0 % et 0,2 % respectivement. La situation n'est guère plus reluisante à Rouyn-Noranda et à Amos, avec un taux de 0,5 %. Selon la SCHL, le point d'équilibre est atteint à 3 %. Ce chiffre n'est pas significatif pour les personnes et les familles les plus vulnérables puisque le développement du marché de l'habitation favorise « des segments plus rentables de la copropriété et des résidences pour personnes âgées »¹.

La tournée que nous avons effectuée démontre qu'il y a bel et bien une pénurie de logements abordables au Québec. Rappelons que le loyer moyen dans la province, toutes catégories confondues, est de 662 \$ par mois. Ce montant étant plus élevé que le montant reçu de l'aide sociale dans le cas d'une personne seule, il n'est pas difficile d'imaginer les difficultés que vivent les personnes au revenu modeste pour se loger, même lorsqu'elles travaillent au salaire minimum et/ou à temps partiel. Lors de l'audience à Montréal, une personne a exprimé la tension entre les coûts du logement et le revenu en ces termes :

« Une solution possible ? Augmenter nos salaires. Parce que nos salaires sont bas, on ne peut pas payer notre loyer ! »

– TÉMOIGNAGE, MONTRÉAL

1 Ibid., p. 2.

QUAND LES TOURISTES CHASSENT LES GENS DE LA PLACE

En Gaspésie, à Québec, aux Îles-de-la-Madeleine, ce sont les touristes qui chassent les locataires. Ainsi, par exemple, plusieurs locataires sont souvent incités à céder leur logement durant l'été, car les touristes sont des locataires bien plus payants. À Québec dans le centre-ville, c'est autour de la

dynamique de revitalisation, et de « disneylandisation », que le marché du logement abordable s'est érodé pour faire place à des façades, des vitrines permettant de soutenir l'image esthétisante de la prospérité dans un cadre historique. Dans des régions comme les Laurentides ou l'Estrie,

dans des petites localités, ce sont les retraités disposant de revenus importants qui ont érodé le marché locatif en rachetant et transformant en chalets et résidences secondaires des habitations jusque là louées.

La rareté des logements à bas loyer crée une forte pression sur les personnes et les familles à faible ou modeste revenu, et ce, depuis de nombreuses années. Si l'on considère, comme le fait la SCHL, que le taux d'inoccupation va demeurer bas dans plusieurs régions du Québec et qu'il y aura peu de constructions de logements locatifs en dehors des résidences pour personnes âgées¹, on peut penser que la situation du manque de logement adéquat perdurera encore longtemps.

C'est avec une grande dignité que les personnes sont venues partager leur vécu quotidien. Cela dit, l'indignité que crée la situation de ne pas avoir un logement adéquat est celle qui, aux Îles-de-la-Madeleine, a obligé une femme âgée à déménager sept fois dans la même année pour pouvoir demeurer auprès de son mari malade qui a besoin de services de réadaptation². Cette indignité, c'est aussi celle d'une femme qui vit de la violence conjugale, mais qui doit rester dans son logement faute d'autres choix, sinon celui de la rue³. Cette indignité, c'est encore celle qui empêche la construction d'immeubles pour les moins bien nantis, car personne n'en veut dans sa cour⁴. Que dire enfin de ce que

.....

1 En 2012, la construction de logements locatifs a atteint son plus bas niveau depuis dix ans. SCHL, *Actualités Habitation, Région du Québec*. Premier trimestre de 2013, p. 7.

2 Audience de Gaspé.

3 Audience de Sept-Îles.

4 Audiences de Québec, de Sainte-Thérèse et de Rouyn-Noranda.

vivent les Autochtones chez qui il faut parfois vivre à 3 familles sous un même toit, faute d'alternative⁵ ?

La pénurie de logements abordables ne doit pas être considérée comme une simple équation mathématique. Les audiences ont convaincu les commissaires que la question du droit au logement doit être comprise dans une perspective plus globale. Elle tient, d'une part, au fait que les personnes et les familles aux revenus modestes ou démunies sont nombreuses, mais qu'elles sont peu « rentables » pour le marché privé et que, d'autre part, la faiblesse de leurs revenus liés aux mesures de protection sociale ou provenant du travail leur impose des conditions de vie précaires où le dénuement et le risque de perdre son toit sont constants.

Le marché locatif privé ne peut pas être la réponse au droit au logement des personnes et des familles à revenu faible et modeste et le secteur du logement locatif sans but lucratif peine à répondre aux besoins. En effet, les besoins en logement sont beaucoup plus variés que ce qu'offre l'ensemble du parc locatif, et ce, à plusieurs endroits et à plusieurs égards. Par exemple, les logements sociaux sont non seulement en nombre insuffisant, mais ils sont peu diversifiés alors que la réalité des besoins, elle, l'est.

La pénurie de logements semi-meublés constitue un problème dans certaines régions. Plus de 68,5 % des jeunes interrogés

.....

5 Audiences de Kuujuaq et de Lac Simon.

en Gaspésie, à l'occasion d'un sondage commandé par la Commission jeunesse Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, disent avoir des difficultés à se loger. Dans certains milieux ruraux, c'est l'absence totale de solutions pour les personnes âgées qui est dénoncée. Ces personnes doivent se déplacer et ainsi se couper de leur milieu de vie et de leur communauté pour se loger ailleurs ; elles cherchent à se rapprocher des services dont elles ont besoin. En général, l'éparpillement géographique des communautés, que ce soit en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, sur la Côte-Nord ou en Abitibi-Témiscamingue, rend difficile l'exercice du droit au logement puisqu'il faut composer avec la centralisation des services de santé et de services sociaux en des points fort éloignés. Cette situation se retrouve aussi dans les grands centres, comme en a témoigné une personne à Longueuil qui, faute d'avoir trouvé un logement aménagé pour une personne à mobilité réduite dans son environnement, a dû se résoudre à aller vivre dans le quartier Saint-Léonard, à Montréal, loin de sa famille, de son réseau social et des soins de santé.

La pénurie atteint son paroxysme lorsqu'il est question des enjeux entourant l'itinérance. S'il est difficile de trouver à se loger quand on a des revenus minimaux et que l'on peut bénéficier de réseaux aidants, les difficultés se multiplient et les solutions se réduisent à presque néant lorsque l'on vit ou que l'on a vécu des situations d'itinérance. Les difficultés que comporte la vie à la rue en termes de désorganisation et de cumul de problèmes éloignent d'autant les personnes itinérantes de la possibilité réelle de trouver un logement. Les audiences de la Commission ont permis de constater que l'itinérance a de multiples visages et que ce phénomène n'est pas l'apanage des grands centres urbains. Dans plusieurs régions, l'absence de logements abordables force des personnes à déménager de manière constante, imposant à leur propre réseau social le poids de les loger de manière plus ou moins transitoire. Elle encourage aussi des pratiques de fréquentation

de lieux non-sécuritaires (gares, bâtiments abandonnés, campings isolés, squats, etc.) ou la migration vers des régions où le logement semble davantage accessible.

1.1.2

Le logement abordable, l'inaccessible étoile

Certains témoignages soumis aux audiences de la Commission ont illustré comment le fait de vivre dans un logement social améliore la qualité de vie.

« Vivre en HLM, comme mère monoparentale, m'a permis de soutenir l'éducation de mes 4 enfants, jusqu'au CEGEP, de leur donner la chance de participer à des activités sportives, d'avoir une alimentation de qualité. Sans le HLM, rien de cela aurait été possible. »

– TÉMOIGNAGE, LONGUEUIL

« Maintenant, je suis capable de me retirer quelque part, pour être capable de penser et me reposer. Je frotte pour que cela reste beau. J'ai un beau logement tout neuf, je ne veux plus passer l'autre bord. »

– TÉMOIGNAGE, QUÉBEC

D'autres témoignages ont pour leur part démontré comment l'accès à un HLM ou à un logement subventionné réduit le stress dû aux conditions de vie liées à la pauvreté.

Pour jouir d'une qualité de vie minimale, il est indispensable d'avoir un logement dont le coût ne gruge pas la plus grande partie du revenu. Or, dans un nombre important de régions, on note l'augmentation constante du nombre de locataires forcés de payer plus de 30 %, 50 %, voire 80 %, de leur revenu pour se loger. Les chiffres indiquent que près du tiers des locataires vivant à Montréal,

mais aussi en Abitibi (30 %), éprouve des problèmes sérieux pour trouver un logement abordable¹.

Cette portion du revenu consacrée au paiement du loyer exerce une pression financière énorme sur certaines personnes que nous avons rencontrées. Par exemple, le comité Femmes de paroles du Regroupement des femmes de la Côte-de-Gaspé rapporte avoir soutenu des femmes en situation critique : elles avaient un revenu provenant de l'aide sociale de 565 \$ par mois, pour un loyer mensuel à payer de 495 \$. À Longueuil, une personne devait payer un loyer de 538 \$, pour un revenu mensuel de 583 \$. Et l'on pourrait ainsi multiplier les exemples.



Ainsi, d'un point de vue individuel et sociétal, la question du logement abordable se trouve au cœur de celle du droit au logement. Seul un logement à prix abordable peut permettre à des personnes vivant avec des revenus faible ou modeste de subvenir à leurs besoins essentiels.

1 Communauté métropolitaine de Montréal (2008). *Perspective Grand Montréal*, vol 2 numéro 5, septembre 2008.

1.1.3

La main visible du marché

Les causes de la pénurie de logements abordables sont nombreuses. Le manque d'investissements des pouvoirs publics dans ce type de logements a été souligné dans l'ensemble des témoignages recueillis. Dans les faits, l'absence ou la faiblesse de l'engagement public en faveur du logement contribue à faire du marché le régulateur principal du jeu entre locataires et propriétaires. Or, par définition, le marché choisit les cibles les plus lucratives et la spéculation. Ceci n'est pas sans conséquences pour les moins bien nantis, puisque la construction de logements abordables devient un objectif souvent bien secondaire.

Dans de nombreuses régions, on a souligné que le développement privé se fait presque exclusivement dans des créneaux lucratifs, ce que constate d'ailleurs la SCHL. Ainsi, les nouvelles constructions sont le plus souvent des habitats haut de gamme (condos de luxe ou résidences luxueuses pour certaines personnes âgées). Non seulement le marché privilégie les clientèles-propriétaires les plus aisées mais, souvent, les municipalités encouragent le développement de ces constructions qui rapportent davantage en revenus fonciers. Parallèlement, plusieurs des anciennes constructions sont transformées pour devenir plus lucratives (conversions en condos, subdivisions en appartements plus petits, locations temporaires, transformations des bâtiments religieux et patrimoniaux en condos pour une clientèle aisée, etc.).

De fait, depuis une dizaine d'années et dans de nombreuses régions, les experts du marché de la construction locative constatent un développement effréné de condos. Ce choix renforce la spéculation foncière et participe à l'exclusion d'un nombre de plus en plus important de locataires.

La conversion de logements locatifs en condos fait souvent fi du respect de toute réglementation. Un tel cas nous a été rapporté

dans l'arrondissement Verdun lors de l'audience à Montréal. Il y a quelques années, malgré les moratoires, un propriétaire a décidé de transformer son immeuble en condos. Il a procédé directement, sans l'autorisation de la Régie du logement, ni de l'Arrondissement ou de la Ville, agissant ainsi en toute illégalité. Les locataires qui ne voulaient pas quitter ont fait l'objet d'un harcèlement constant de la part de l'entreprise à qui le propriétaire avait délégué la gestion des appartements ; au fil du temps, des locataires ont été expulsés et remplacés par de futurs acheteuses et acheteurs devenuEs propriétaires de condos. Il arrive aussi que des locataires soient expulsés après avoir accepté des montants compensatoires dérisoires en regard des profits engendrés par les propriétaires. On note des cas où les propriétaires prétendent récupérer des logements pour leurs familles alors qu'on constate, quelques temps plus tard, que ces logements ont été vendus à des tiers.

La réduction alarmante du nombre de maisons de chambres contribue, pour sa part, à accroître les difficultés pour les personnes en situation d'itinérance qui cherchent à se loger et à sortir de la rue. C'est dans ce contexte, qu'à Montréal et à Québec, on nous a rapporté des expériences ou des projets de rachat de maisons de chambres par des structures coopératives ou communautaires et ce, en vue de préserver un parc de logements locatifs répondant à un besoin réel des personnes qui sont en processus de sortie de la rue.

Un tel contexte force les personnes et les familles à faible et modeste revenus à l'exode ou encore à une détérioration de leurs conditions de vie. À Sept-Îles, par exemple, une personne a raconté s'être éloignée à plus d'une heure de route de la ville où elle travaille pour se loger avec sa famille. Cette personne ne parvenait pas à trouver un logement convenable à un coût acceptable. À Laval, comme à Sainte-Thérèse, ou à Longueuil, de telles situations nous ont été rapportées ; de

LE BOOM ÉCONOMIQUE COMME MOTEUR DE L'ÉROSION DU TISSU LOCATIF

Dans les régions associées au plan Nord comme la Côte-Nord et l'Abitibi-Témiscamingue, le boom économique érode complètement le tissu social et en particulier le parc locatif abordable. À Rouyn-Noranda, la situation du logement est tributaire du boom minier et du cours mondial de l'or. Sur la Côte-Nord, à Havre St-Pierre, les travaux sur la Romaine mettent une telle pression sur le marché locatif que la moindre chambre est louée à prix d'or. À Sept-Îles, le parc de roulottes mobiles est le plus grand en Amérique du Nord. Cette crise du logement qui frappe les collectivités associées au Plan

Nord montre comment le développement économique s'inscrit peu dans une logique de développement durable. Pourtant, ces régions connaissent déjà les risques associés à ces développements cycliques, fondés sur les prix des marchés des matières premières. Actuellement, le boom appauvrit davantage qu'il n'enrichit la communauté comme en ont témoigné de nombreuses personnes dans ces régions. Devant la flambée des prix des loyers, on peut facilement imaginer l'appauvrissement des personnes à faible revenu. Mais le boom a encore des effets plus larges. Les réseaux de l'éducation,

de la santé et des services sociaux ont de la difficulté à recruter du personnel dans ces régions. Les personnes qui obtiennent un emploi dans ces secteurs ont en effet beaucoup de difficulté à se loger. Des infirmières nous ont par exemple raconté les difficultés de recrutement de collègues, quand les loyers dépassent 1000 \$ pour un 4 1/2. Des travailleurs ont dit avoir attendu plus de deux ans pour être logés avec un « vrai bail » vivant dans des chambres de location le plus souvent de piètre qualité.

UN RAPPORT DE FORCE INDU

La concentration des propriétaires détenant le parc locatif pour des personnes et des familles à faible revenu a été évoquée dans de nombreuses municipalités. À chaque fois, des personnes sont venues exprimer la peur qu'elles avaient de se retrouver sur une liste noire de locataires, ce qui leur fermerait à jamais la possibilité de se loger dans ladite ville. Par peur de représailles, elles n'osent évidemment pas réclamer que les propriétaires assument leurs responsabilités au regard de l'entretien de leur bâtiment. Devoir accepter de tels

rapports de pouvoir, qui s'exercent le plus souvent sous la forme d'intimidation, mais aussi de violence verbale, physique et parfois sexuelle, constitue le lot des locataires dans un tel contexte et touche en particulier les femmes. Certaines personnes ont aussi indiqué que le fait de vivre dans ces immeubles « réservés » à des locataires ayant peu de moyens, et reconnus comme tels dans la ville et dans la région, suscitait à leur endroit des propos stigmatisants et dévalorisants. D'autres ont montré comment ces rapports de pouvoir

permettaient aux propriétaires de s'immiscer dans la vie privée des personnes, en interdisant par exemple qu'elles puissent recevoir qui elles souhaitaient chez elles. Conforté dans la position de pouvoir que leur confère la situation du logement et la propriété de plusieurs immeubles, des propriétaires n'hésitent pas à s'arroger beaucoup plus que le droit de percevoir un loyer, s'ingérant purement et simplement dans le quotidien de certaines et de certains de leurs locataires.

nombreuses personnes se sont éloignées de plus en plus des centres urbains pour pouvoir se loger à un coût abordable.

L'enjeu du logement abordable renvoie donc à ceux relatifs à l'étalement urbain. Les locataires moins fortunés se retrouvent dans des lieux où les transports en commun sont inappropriés ou carrément absents. En somme, l'enjeu du logement impose de repenser la dynamique de l'urbanisation¹.

À de très nombreux endroits, l'augmentation du prix des loyers dépasse très largement le taux de l'inflation. À Lévis, par exemple, l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de la Rive-Sud témoigne de la spéculation locative de la manière suivante :

Dans le logement locatif, l'augmentation du prix des loyers devance très largement celle des coûts de la vie. Selon les données de l'ACEF-Lévis, les loyers ont augmenté de près de 40 % pendant une période où l'inflation était de 21 %. Ainsi, le loyer moyen est passé de 502 \$ en 2001, à 798 \$ en 2011, une augmentation de 300 \$.

En parallèle, les revenus du travail ou des prestations sociales n'ont pas suivi cette hausse. Cette situation constitue un poids lourd sur les épaules des personnes en situation de pauvreté. De fait, les personnes ayant des revenus entre 12 000 \$ et 16 000 \$ se retrouvent coincées :

1 Audiences de Rouyn-Noranda, de Sept-Îles, de Sherbrooke et de Montréal.

trop de revenus pour être les premières à obtenir une des rares places en HLM et trop peu pour avoir accès à un loyer décent en milieu privé.

À l'automne 2012, la SCHL estimait à 681 \$ par mois le coût moyen d'un 4 1/2 au Québec. À l'issue des audiences, la Commission est convaincue que ce coût moyen est beaucoup plus élevé dans les faits.

La rareté persistante des logements locatifs entraîne la hausse du coût des logements et renforce le pouvoir des propriétaires, au détriment de celui des locataires. De nombreuses personnes sont venues exposer leurs difficultés à faire reconnaître leurs droits ainsi que celles d'être respectées par leurs propriétaires. Diverses situations ont été évoquées : harcèlement, menace, intimidation, violence ; pratique du bail oral au mois² ; coupure d'eau ou d'électricité ; facturation de services précédemment gratuits, tels le stationnement, le déneigement ou l'enlèvement des ordures. Ces histoires montrent à quel point les locataires vulnérables ont peu de pouvoir pour faire valoir et défendre leurs droits.

2 Les locataires qui utilisent l'expression « bail oral au mois » sont sans bail écrit. L'expression décrit la réalité qui consiste à devoir quitter les lieux loués dès lors que le loyer est impayé ou qu'un désaccord surgit avec la personne propriétaire.

Dans des localités, cette situation est renforcée par l'existence de quasi-monopoles par quelques propriétaires du parc des logements abordables ; la Commission a pu constater cette situation en Gaspésie, à Rimouski, à Trois-Rivières, à Shawinigan et à Joliette. Lorsque deux ou trois personnes détiennent à peu près l'ensemble du parc locatif, les locataires sont dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits sans risquer de perdre toute possibilité d'obtenir un logement. Comment demander des rénovations, des réparations, un entretien de son appartement ou du bâtiment, dans un contexte où chaque demande peut être interprétée comme une exigence excessive qui vous placera sur la liste des locataires « revendicatifs » ?



L'existence de tels monopoles est à ce point préoccupante pour les locataires que, lors des audiences, de nombreuses personnes ont demandé à être entendues à huis-clos par peur de représailles. La dynamique du pouvoir est telle que les personnes peuvent perdre jusqu'à la possibilité de parler, dans un espace public, du droit au logement. Loin d'être banales, ces situations fréquemment évoquées interpellent les commissaires quant à la nature coercitive des rapports entre propriétaires et locataires au Québec.

1.1.4

Des locataires que l'on désire, des locataires que l'on rejette

La pénurie de logements abordables contribue aussi à une forme de ségrégation, séparant les locataires convoités de celles et de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, dans certaines villes, telles Rimouski, la présence des étudiantEs exerce une pression accrue sur le marché locatif dans la mesure où le caractère temporaire de leur séjour crée les conditions d'une moins grande exigence par rapport à une clientèle plus stable. Dans d'autres villes, ce sont les travailleuses et les travailleurs de la construction ou des mines qui sont convoités au point qu'on ne se gêne pas, dans les petites annonces, pour dresser ouvertement le portrait du locataire idéal recherché. Dans plusieurs villes enfin, les familles avec plusieurs enfants ont de nombreuses difficultés à se trouver un logement.

Locataires désirés, locataires rejetés, cela traduit le plus souvent des rapports de discrimination. De nombreux intervenantEs sont venuEs exprimer leurs difficultés à accompagner leurs usagères et usagers dans la recherche d'un logement, notamment¹. Qu'on songe aux mères monoparentales victimes de violence conjugale, aux personnes souffrant de problème de santé mentale ou de toxicomanie, aux personnes seules sur l'aide sociale, aux personnes âgées à faible revenu, aux personnes ayant des incapacités physiques, la situation est la même. Clientèle peu désirée, ces personnes vivent dans une instabilité, une précarité résidentielle qui accroît leurs difficultés sociales et psychologiques et alimente les processus de stigmatisation.

1 Audiences de la Gaspésie, de Québec, de Shawinigan, de Gatineau et de Rouyn-Noranda.

1.1.5

Un toit à tout prix

« Avec un loyer de 542 \$ et un chèque de 589 \$, la seule chose que je refuse de demander, ce sont des sous-vêtements et des médicaments. Manger, s'habiller, se déplacer en voiture, ben ça il faut toujours que je le demande. »

– TÉMOIGNAGE, GASPÉ

La nécessité d'avoir un toit exerce une pression énorme sur les plus démunies et conduit directement à des situations d'exploitation manifeste. À Montréal et à Sherbrooke, des cas ont été rapportés où, pour pouvoir payer leur loyer, des femmes devaient se prostituer où consentir à des faveurs sexuelles à leur propriétaire.

Le nombre de personnes devant consacrer une très grande partie de leurs revenus à leur logement est important et en augmentation dans la plupart des villes où la Commission a siégé. Une fois le loyer payé, il reste bien peu d'argent pour combler les autres besoins essentiels. L'appauvrissement des personnes touchées est alors instantané. Au-delà du stress évident que génère cette situation, il y a l'humiliation de vivre aux crochets des autres, d'avoir à toujours demander, d'attendre un sac de nourriture ou une distribution de vêtements. Des personnes ont raconté comment elles économisaient leurs médicaments, comment elles jonglaient, l'hiver, entre le paiement des factures d'électricité, du loyer et des dettes de la carte de crédit : une spirale sans fin d'appauvrissement¹. D'autres nous ont expliqué comment, devant le coût des logements, elles n'avaient pas le choix que de cohabiter avec leurs enfants devenus adultes, avec des membres de leur famille ou avec des colocataires souvent

DES MOISSURES DANS LES POUMONS

À Longueuil, une maman est venue raconter que le logement dans lequel elle vivait était à ce point rempli de moisissures que les médecins ont trouvé les traces des mêmes champignons dans les poumons de son enfant, constamment malade. Malgré cette situation extrêmement difficile, médicalement attestée, elle n'obtient aucune rénovation de la part de son propriétaire qui lui dit d'essayer les moisissures. Elle ne peut pas déménager faute de trouver un appartement à un coût qui correspond à ses revenus.

inconnues, s'imposant au quotidien une promiscuité difficile à vivre, tant en termes de relation que de bien-être personnel.

Vivre dans des situations de pauvreté contribue à renforcer les difficultés de vie des personnes sur le plan de leur santé physique et de leur santé psychologique. Or, s'éloigner devient, dans ces circonstances, synonyme de s'isoler socialement, mais aussi de rompre avec les services de santé et les services sociaux dont elles ont besoin.

1 Audiences de Montréal, de Sept-Îles et de Joliette.

1.2

Un logement adéquat : du rêve à la réalité

UN CAS D'ESPÈCE À LONGUEUIL

Un couple est venu raconter les difficultés qu'il connaît dans son appartement, avec ses trois enfants. Cet appartement, un 5 ½ qu'il loue depuis 2010, coûte 783 \$ par mois, plus l'électricité. On s'attendrait, à ce prix, à quelque chose de décent, mais les conditions de vie sont dans les faits inacceptables. L'état du logement est lamentable, la famille a

manqué de chauffage pendant plus d'un mois l'an dernier, elle a connu l'invasion de fourmis et de coquerelles, des moisissures et des champignons sur la galerie. Ces piètres conditions sapent le moral de chacune et de chacun et affectent leur santé physique et psychologique. Quand les parents téléphonent aux gestionnaires de leur immeuble, ils n'obtiennent

aucune réponse. Le ménage vient même d'apprendre qu'il subira une augmentation de loyer de 204 \$ pour les six prochains mois. Quant aux inspecteurs, ils ne peuvent jamais se déplacer. La famille vit d'espoir, étant depuis peu considérée comme prioritaires sur la liste d'attente des HLM.

Dans cette deuxième section, nous chercherons à faire ressortir ce qui est apparu comme étant le plus criant en termes de difficultés concrètes de la recherche ou de l'occupation d'un logement adéquat. En utilisant l'expression « logement adéquat », la Commission réfère à la définition qui est offerte par le Comité des Nations Unies responsable de la supervision du PIDESC. Pour le comité, le droit au logement comporte celui d'accéder à un logement abordable, accessible et adapté aux besoins spéciaux, le tout sans discrimination. L'accessibilité réfère essentiellement aux propriétés physiques du logement. Est-il salubre ? Sécuritaire ? Géographiquement accessible ? Sa taille est-elle adaptée aux besoins de l'unité de ménage ?

1.2.1

Un logement de qualité : une perle rare

« Quand tu vois dehors à travers les murs dans ton appart, c'est que l'hiver va être frette. »

– TÉMOIGNAGE, LÉVIS

« Ce qui est épuisant, c'est de ne jamais être chez toi. Tu connais tout de la vie de ton voisin, alors il connaît tout de la tienne. »

– TÉMOIGNAGE, GASPÉ

Les logements disponibles pour les personnes à revenus faible et modeste sont souvent situés dans des bâtiments anciens ou vieillots, mais surtout qui, au cours des années, ont fait l'objet de bien peu de rénovations. La piètre qualité de ces lieux se vérifie à travers plusieurs indices : une faible isolation thermique et phonique (insonorisation), des portes et des fenêtres qui laissent passer l'air et le froid, etc. Plusieurs propriétaires sont plutôt négligents quant à l'entretien de leurs appartements et ne font que les rénovations les plus urgentes. Ce manque d'entretien des bâtiments et des logements déplace le « fardeau de l'habitabilité¹ » sur les locataires qui auront à payer davantage pour le chauffage, à assurer l'entretien par leurs propres moyens,

1 L'expression « habitabilité » prend le même sens que logement adéquat.

à réaliser, à leurs frais, les travaux que les propriétaires refusent de faire, et à supporter une forme de promiscuité avec le voisinage, là où les murs laissent passer tous les bruits du quotidien.

Dans notre climat, une isolation thermique adéquate des bâtiments constitue une nécessité de base. Cependant, la pratique de reléguer aux locataires les conséquences d'une mauvaise isolation thermique (en n'incluant pas le chauffage dans le prix du loyer) semble plutôt répandue. De nombreuses personnes ont insisté sur le fait que les coûts du chauffage viennent grever leur maigre budget de manière dramatique, une fois le loyer payé. La vérification de l'isolation thermique des bâtiments n'est pas chose facile d'autant qu'on remarque que les baux sont généralement signés durant l'été, à une période où il est difficile d'évaluer la qualité du logement à ce titre. En outre, dans les régions où se concentrent des populations d'immigration récente, des propriétaires peuvent profiter d'une certaine méconnaissance du niveau nécessaire d'isolation des appartements pour affronter les périodes hivernales.

À ces situations problématiques, s'ajoutent des problèmes de moisissure dans les murs, les canalisations, les salles de bain et les cuisines. Ces situations, largement décrites par les locataires et par les organismes rencontrés lors des audiences, ont été, à de nombreuses reprises, évaluées par des médecins et des intervenantes et des

.....
À VICTORIAVILLE

De manière générale, le parc locatif, privé ou social, est délabré à plusieurs endroits selon les témoignages entendus lors de l'audience. Il y a, dans des quartiers bien délimités, une concentration particulière de logements insalubres. Il n'y a pas de règlement sur la salubrité à Victoriaville, mais un inspecteur en sécurité qui peut être appelé au besoin. Ce dernier peut émettre un constat d'infraction, mais il n'y a pas de suivi, et on note qu'il n'y a pas d'inspecteurs de ce genre dans les autres localités de la région.

intervenants de la santé publique et jugées nuisibles pour la santé des occupantEs. Pour autant, les locataires demeurent impuissants et n'arrivent pas à obliger les propriétaires à entreprendre les travaux destinés à éradiquer les moisissures, à éliminer les causes d'infiltration d'eau dans les bâtiments et ce, malgré les avis de nuisances émis.

Une étude du Directeur de la Santé publique de Montréal, portant sur l'incidence de l'asthme chez les jeunes enfants, démontre un lien significatif entre la présence d'humidité et de moisissures dans les lieux de vie et le développement et l'aggravation de l'asthme. Dans cette étude, on constate que l'humidité excessive est présente dans 36 % des logements de la population étudiée, taux qui atteint 52 % dans certains quartiers centraux de Montréal. Le taux d'hospitalisation pour l'asthme révèle aussi des différences marquées selon le lieu de résidence. Les chercheuses et les chercheurs observent un taux deux fois plus élevé d'hospitalisation pour les jeunes enfants des quartiers centraux de Montréal:

Enfin, il est difficile de passer sous silence les nombreux témoignages de personnes décrivant des infestations de vermines, la présence de rats, de souris et de punaises. De fait, à Montréal, plusieurs logements accessibles à des personnes à revenus faible et modeste font l'objet d'infestations répétées, parfois même constantes, sans que les stratégies d'extermination ne parviennent à éradiquer les bestioles qui ont envahi les lieux. Ces situations qui perdurent semblent le plus souvent liées à la mauvaise volonté des propriétaires ou à leur ignorance de la plainte et de la demande des locataires.

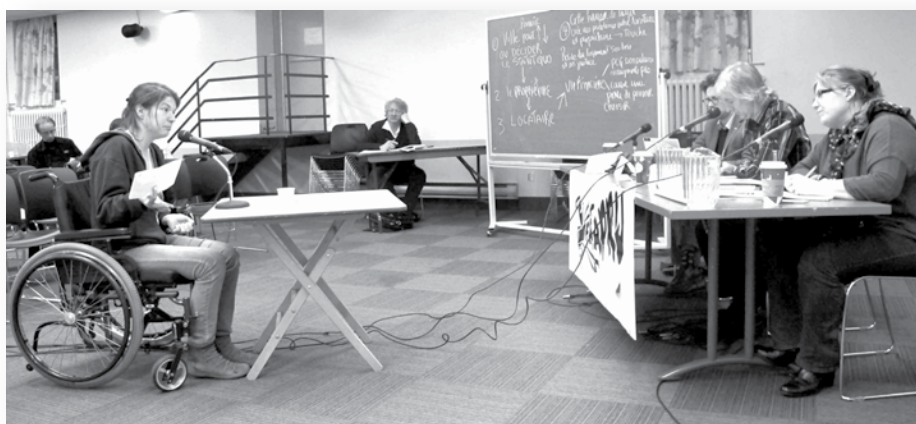
À partir des constats faits par la Commission, certains facteurs semblent expliquer le maintien de ces pratiques de non-entretien

.....

1 Mémoire déposé lors de l'audience à Montréal par la Clinique communautaire de Pointe-Saint-Charles, citant le rapport du Directeur de la santé publique, *Les inégalités sociales de santé à Montréal - le chemin parcouru*.

des logements par les propriétaires. Ainsi, dans plusieurs villes, le marché du logement destiné aux personnes ayant un revenu faible ou modeste est devenu suffisamment lucratif pour que des propriétaires d'autres régions y investissent dans une perspective spéculative. L'éloignement des propriétaires et la mise en place d'organismes de gestion de ces immeubles comme premiers interlocuteurs ne permettent plus aux locataires d'avoir un contact direct avec leurs propriétaires. Cette distance géographique et administrative complique davantage la situation dans le cas

d'autres villes, elles ne sont pas effectives³. Souvent les inspecteurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire les suivis. Plusieurs groupes ont dénoncé le manque d'inspecteurs dûment formés et le « laxisme des autorités » en ce qui concerne la réglementation municipale. À Montréal, suite à une situation particulièrement urgente, « les supers inspecteurs n'ont strictement rien fait, si ce n'est de « dératiser » à la place du propriétaire. Le propriétaire a payé ses amendes, mais il n'a fait aucune des réparations qui s'imposaient ».



de mauvais entretien des bâtiments, sans compter que dans ces situations, l'intérêt de procéder à un entretien approprié semble s'atténuer, les propriétaires n'étant jamais en contact avec les personnes mécontentes. Lorsque des locataires finissent par obtenir les travaux requis, ces derniers sont souvent bâclés ou effectués de manière cosmétique¹.

L'existence et l'application d'un code du logement ou d'un règlement sur la salubrité de même que l'inspection systématique des logements permettraient d'évaluer leur qualité et pourraient contraindre les propriétaires à en assurer l'entretien². Or, plusieurs villes ne disposent pas de réglementations sur la salubrité. Dans

1.2.2

Un logement adapté : une utopie

« Je vis dans un appartement qui a l'accessibilité universelle. Le problème, c'est dans un restaurant ou pour magasiner. Il n'y a pas d'accessibilité du tout, quand il y a une ou trois marches.

Pis maintenant, vu que je suis dans un tel logement, je peux inviter qui je veux. C'est rare qu'une personne à mobilité réduite peut se permettre quelque chose comme ça. Tout le monde peut venir me voir. C'est génial. L'accessibilité universelle m'a rendu la liberté. »

– TÉMOIGNAGE, MONTRÉAL

1 Audience de Sept-Îles.

2 Audiences de Sherbrooke, de Maniwaki et de Lévis.

3 Audience de Gatineau.

Ce témoignage, entendu aux audiences à Montréal, montre combien le fait de vivre dans un logement accessible à toutes et à tous (accessibilité universelle) peut faire toute la différence dans la vie quotidienne d'une personne vivant avec un handicap. La quasi-totalité des personnes vivant avec un handicap ou souffrant de maladies chroniques sont venues exprimer leurs difficultés à trouver un logement adapté à leurs besoins ainsi que les ressources d'accompagnement requises. Leur situation financière étant le plus souvent précaire, elle ne leur permet pas de procéder à ces adaptations matérielles, ni de les financer. Les besoins particuliers des personnes handicapées constituent probablement l'exemple le plus patent de l'inadéquation actuelle du parc de logements abordables. Mais il n'est pas le seul.

Ainsi, les personnes éprouvant des problèmes de santé mentale, pour lesquelles le système de santé cherche à accélérer la réinsertion sociale, souffrent de la situation actuelle. Une réinsertion réussie commence par des conditions de vie saines, sécuritaires et stables. Or, non seulement les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale éprouvent-elles, compte tenu de leur situation financière, les mêmes problèmes à se loger que les personnes vivant avec un handicap, mais, en plus, elles sont souvent dans un environnement peu compatible avec un parcours de réinsertion.

Les familles ayant plusieurs enfants éprouvent aussi des difficultés importantes à se loger convenablement, soit en raison de l'indisponibilité de grands logements, soit parce que, dans des logements qui pourraient convenir, on ne souhaite pas d'enfants. Ces familles sont confrontées à la promiscuité, ce qui rend la vie quotidienne difficile. Pensons par exemple à la réalisation et à la supervision des devoirs des enfants, au sommeil de toutes et de tous et aux relations familiales harmonieuses.

1.2.3

La discrimination et le harcèlement : une réalité criante

« Il faut être parfait pour aspirer au statut de locataire. »

– TÉMOIGNAGE, ROUYN-NORANDA

« Certaines femmes disent avoir vécu de la discrimination quant à l'accès au logement parce qu'elles sont des femmes. Par exemple, elles sentent que des propriétaires se disent qu'il vaut mieux prendre des hommes comme locataires étant donné que ce sont eux qui seront le mieux payés. Certaines femmes, en particulier les femmes monoparentales, doivent vivre dans des taudis, car les emplois qui leur sont disponibles sont trop mal payés et que les prestations d'aide sociale sont insuffisantes pour accéder à un logement adéquat. »

– PRÉSENTATION DE PASSAGES, RESSOURCE D'HÉBERGEMENT ET D'INSERTION POUR JEUNES FEMMES EN DIFFICULTÉS, MONTRÉAL

Il n'y a pas eu une seule audience où les termes « discrimination » ou « harcèlement » n'aient été prononcés. Dans un contexte marqué par la pénurie de logements abordables, les locataires s'empressent de louer les rares logements disponibles et les propriétaires peuvent « faire le tri » et fixer leurs conditions. À la suite des audiences, il ne fait pas de doute que, dans ces conditions, les exigences et les attitudes de certainEs propriétaires dépassent les bornes. Pensons aux enquêtes de crédit intrusives, aux demandes de cautions illégales, aux exigences de paiement des loyers à l'avance, à la demande de chèques postdatés, etc. Pensons aussi aux préjugés qui jouent de manière déterminante dans la sélection des locataires et aux pratiques discriminatoires et de harcèlement. Un large

éventail de motifs de discrimination a été évoqué en audience : le faible niveau de revenu, le sexe, l'âge, la situation familiale, l'orientation sexuelle, le handicap (physique ou mental), la couleur de la peau, la maladie (les personnes vivant avec le VIH/Sida notamment). Si les motifs invoqués varient selon les régions et les personnes entendues, il reste que dans l'immense majorité des cas, les victimes sont les plus pauvres de la société québécoise.

Les pratiques discriminatoires peuvent être très directes. Cela se passe généralement de la manière suivante : une ou un locataire potentielle appelle le propriétaire qui lui répond que l'appartement est vacant et qu'on peut le visiter. Mais une fois sur place, pour une raison ou une autre, le propriétaire refuse de louer l'appartement bien que la personne ait les revenus nécessaires pour assumer le coût du loyer. Parfois la discrimination est indirecte. À titre d'exemple, l'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées ou préretraitées (AQDR) de



Laval rapporte un cas évocateur. De nouvelles règles de sécurité auraient conduit les pompiers à faire des exercices d'évacuation dans des résidences à logements qui comportent plusieurs étages. Les personnes âgées qui n'étaient pas en mesure de descendre les escaliers de secours ont reçu des avis d'expulsion même si elles étaient signataires d'un bail en bonne et due forme. La discrimination n'est donc pas nécessairement visible ou flagrante, mais, aux yeux des groupes et des témoins entendus, elle est systémique.

Au-delà des pratiques qui reposent sur des préjugés véhiculés, notamment, par certains médias, ce sont leurs conséquences qui ont retenu l'attention des commissaires. Privées du logement qu'elles souhaitaient, les victimes de discrimination se trouvent contraintes d'accepter des logements insalubres, souvent éloignés de leur lieu de travail ou de leur centre de vie. Cela a d'importants impacts en termes financiers ou de santé – notamment sur la santé des enfants – ou en termes d'affaiblissement du réseau d'entraide et de l'accessibilité aux services. Dans certains cas, des personnes ont vu se complexifier et se dégrader leurs relations avec les services sociaux. Des personnes disent avoir été présentées comme de « mauvais parents », ou plus souvent de « mauvaises mères », pour avoir logé leurs enfants dans un taudis. Ensuite, elles doivent faire face aux conséquences du placement des enfants pour

LA DISCRIMINATION DANS UN PETIT MILIEU

« Gaspé et les environs est un milieu où, en général, les personnes peuvent connaître la vie et l'histoire des autres. Se trouver un logement quand tu es sans emploi ou à l'aide sociale est déjà difficile. Mais elle l'est doublement, si tu as des problèmes de santé mentale ou encore que si on connaît ton histoire de violence conjugale... et que ton "ex" est venu te faire des problèmes là où tu habites... Cette étiquette négative peut te suivre bien longtemps. Tout cela se fait subtilement et on te refuse ton logement. »

– TÉMOIGNAGE DU COMITÉ FEMMES DE PAROLES
DU REGROUPEMENT DES FEMMES DE LA CÔTE-DE-GASPÉ

irresponsabilité. Les victimes deviennent alors responsables d'une situation qui leur échappe complètement.

Une autre situation de discrimination a été soulevée dans des endroits comme Val-d'Or ou Joliette quand des Autochtones quittent leurs communautés pour vivre en milieu urbain. Ces personnes ne trouvent à se loger que dans des logements délabrés ou des taudis payés à fort prix, dans le contexte de la crise du logement. Pensons aux femmes ayant des enfants et qui veulent quitter la réserve en raison du surpeuplement. Elles se retrouvent à nouveau contraintes de cohabiter avec d'autres familles, dans des logements inadéquats ou dans des centres d'accueil surpeuplés.

La situation est aussi vécue par les femmes victimes de violences conjugales. Certains propriétaires n'hésitent pas à déclarer ouvertement qu'ils refusent de louer à des femmes qui sortent d'un centre d'hébergement d'urgence pour femmes violentées. Les femmes sont alors confrontées à des choix angoissants : rester avec leur conjoint et subir encore et encore des violences ou partir et dormir dans la rue ou dans des lieux insalubres, inadéquats, voire des taudis.

Plusieurs cas de discrimination envers les nouveaux arrivants, locataires sans historique de crédit ont aussi été signalés lors des audiences¹. On nous relate des situations où les personnes immigrantes qui se présentent pour louer un logement se font poser des questions non seulement sur leur solvabilité, mais encore sur la taille de leur famille, sur leur origine (« de quelle race êtes-vous ? »), etc. CertainEs nous ont dit qu'on leur demande une carte de crédit pour qu'elles puissent prétendre au logement. Dans certains cas, on leur passe des commentaires sur l'éducation de leurs enfants ou sur les risques que ceux-ci aient des comportements inadéquats ou gênants pour les voisinEs. Il arrive même que

.....

1 Audiences de Laval, de Gatineau et de Montréal.

UNE FORME DE PROFILAGE SOCIAL

« Vivre dans un HLM, c'est souvent se faire accoler l'étiquette de « personne à problèmes » ou encore de "profiteur ou profiteuse du système", tant par le public en général que par les concierges de certains édifices à logements. Par exemple, dans certains cas, on se permet de réclamer le chèque de loyer trois ou quatre jours à l'avance de la date due, sous prétexte qu'on veut éviter le non-paiement des loyers à cause de la surconsommation d'alcool ou d'autres drogues. »

— TÉMOIGNAGE DU COMITÉ FEMMES DE PAROLES DU
REGROUPEMENT DES FEMMES DE LA CÔTE-DE-GASPÉ

.....

l'on exige d'elles et eux une personne pour les cautionner. Outre le fait que l'attitude des propriétaires à leur égard soit proprement inacceptable, on comprend que le fait que ces personnes soient nouvellement arrivées les vulnérabilise car elles ne connaissent ni la loi, ni leurs droits. La situation est encore plus grave quand elles ont un statut de réfugiées et que, venant de pays où la violence est le lot quotidien, ils n'osent ni s'informer, ni revendiquer de peur des représailles.

La question du « harcèlement discriminatoire » après qu'une personne ait obtenu un logement a été déclinée sous plusieurs formes. Ces pratiques toucheraient tout particulièrement les femmes. Il y a des cas où les propriétaires ou les gérants d'immeubles proposent des réductions du coût du loyer ou des délais de paiement en échange de rapports sexuels. Dans d'autres cas, les propriétaires, sous divers prétextes, entrent dans les appartements à tout moment et sans prévenir. On rapporte aussi que les petits privilèges qui avaient été accordés à la locataire (le fait d'utiliser la cour, d'avoir un hangar ou de faire un petit jardin) font l'objet

de chantage¹. On rapporte aussi les situations où les propriétaires commencent des travaux sans les terminer. Les locataires vivent dans un désordre constant. Dans ces cas, le « meilleur » moyen de s'en sortir est souvent de déménager ou de trouver un hébergement d'urgence. Mais les logements et les centres d'accueil sont tellement rares qu'il faut souvent rester... et endurer.

La situation des personnes souffrant de déficience intellectuelle ou de problèmes de santé mentale n'est pas en reste quant aux pratiques de harcèlement. Leurs plaintes sont systématiquement invalidées. On nous a plusieurs fois rapporté que lorsque ces personnes se plaignent à leur propriétaire du bruit ou d'insalubrité par exemple, on leur répond que c'est « dans leur tête » et que tout va très bien...

Enfin, il faut souligner les difficultés rencontrées pour arriver à faire reconnaître comme discriminatoires et résultant de harcèlement certaines pratiques, ce qui provoque une énorme frustration chez les victimes. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (CDPDJQ) a certes mis sur pied une procédure spéciale pour lutter contre la discrimination en matière de logement. Ainsi, selon le rapport 2011-2012 de la CDPDJQ, les plaintes pour discrimination en matière de logement représentent, chaque année, environ 10 % du volume total des plaintes. Sur les 1 047 dossiers ouverts du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012 par la CDPDJQ, 104 portent spécifiquement sur le logement². Ce nombre apparaît cependant passablement faible comparé à la quantité de récits de discrimination entendus lors des audiences. Ce décalage pose question. On peut supposer que, comme c'est le cas pour les droits des

locataires, une bonne partie de la population visée ne connaît pas l'existence de ce recours ou hésite à s'en prévaloir.

1.2.4

En milieu autochtone : une crise majeure

La Commission s'est arrêtée à Kuujuaq dans le territoire inuit du Nunavik et au Lac Simon en territoire anishnabe (algonquin). De plus, elle a entendu à Sept-Îles le témoignage d'une Innue, et à Montréal, Maniwaki, Joliette et Lac Simon des témoignages sur des situations d'itinérance et d'autres problèmes rencontrés par des Autochtones vivant hors des communautés. Sans prétendre représenter toute la complexité de la réalité des peuples et des nations autochtones, il nous est tout de même possible d'établir certains constats.

Au Nunavik et dans les Premières Nations, le droit au logement apparaît nettement au cœur du dispositif des droits humains. La pénurie de logements devient vite dramatique lorsqu'elle est concentrée dans une communauté isolée et fermée. Elle agit comme un verrou qui bloque l'accès aux autres droits humains. Le plein exercice des droits à l'éducation, à la santé, à la sécurité de la personne, à l'égalité, à la non-discrimination et au droit à l'auto-détermination passent par l'urgence d'assurer le droit au logement.

Un sentiment d'injustice se répand chez la jeune génération envers tous ceux et celles qui réussissent à obtenir un logement... Au Nunavik, ce sentiment est exacerbé par le fossé qui sépare les conditions de vie des Inuits en attente de logement social de celles de travailleuses et de travailleurs venus du Sud et vivant dans un logement fourni et subventionné par l'employeur. Dans ce contexte, la colère est palpable.

Dans les communautés des Premières Nations ou dans les villages inuits, il n'est pas rare de vivre à six ou sept dans un logement de deux chambres. Certaines personnes sont

.....
1 Audience de Saguenay.

2 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, *Rapport d'activités et de gestion 2011-2012*, p. 45.

obligées d'adopter des « quarts de sommeil », c'est-à-dire d'établir un horaire pour que tout le monde puisse dormir dans un lit. Chez les enfants, les incidences sont nombreuses, notamment sur le plan de la réussite scolaire (fatigue, concentration, absence de lieux pour faire les devoirs, etc.); chez les adultes, le manque de sommeil peut conduire à un haut taux d'absentéisme au travail.

Le surpeuplement crée des problèmes importants de santé : tuberculose, problèmes respiratoires, asthme. Il entraîne aussi une usure accélérée des lieux. De plus, l'insonorisation laisse souvent à désirer.

La population vit alors une détresse psychologique importante. La pression sur chacune et chacun est immense et les conflits éclatent facilement. L'absence d'intimité est associée à un taux élevé d'agressions sexuelles dans l'espace familial. Aussi, la violence conjugale est-elle fréquente. Les femmes et les jeunes qui veulent fuir se retrouvent obligés de faire du « *couch surfing* », c'est-à-dire d'errer d'une maison à l'autre, en quête d'un coin où dormir. De plus, l'exiguïté des lieux exacerbe les conséquences des problèmes de dépendance à l'alcool ou à la drogue.

Dans de telles conditions, on peut se demander dans quelle mesure le haut taux de suicide constaté chez les Inuits et au sein des Premières Nations n'est pas fortement associé à la question du logement. La lourdeur de la situation chasse les jeunes vers l'illusion des villes.

Le coût de la vie au Nunavik est deux ou trois fois plus élevé qu'au Sud et cela a un impact sur le pouvoir d'achat des Inuits ainsi que sur leur capacité d'épargner et d'investir dans l'achat d'une maison. Le logement non-subsidonné ou privé n'est pas viable dans le contexte nordique. Il y aurait donc nécessité de construire des logements sociaux pour répondre immédiatement aux besoins urgents. Leur nombre est présentement insuffisant et tous les moyens sont bons pour progresser dans les listes d'attente. On

a confié à la Commission que dans un tel contexte, des femmes inuit choisiraient de devenir enceintes, ce qui pourrait éventuellement les aider à obtenir un logement et à éviter les conséquences dramatiques de vie sans logement.

À Lac Simon, communauté située à 32 kilomètres au sud de Val-d'Or, un logement sur cinq a besoin de réparations majeures (comparativement à un sur dix en milieu non-autochtone). Il y manque actuellement 300 logements et, en 2012, les fonds attribués par le gouvernement fédéral n'ont permis que la construction de trois maisons. On estime que pour l'ensemble de la nation anishnabe, le déficit total de logements est de 1 300¹.

Au Nunavik, la pénurie ne cesse de s'accroître. Il manque 1 000 logements pour satisfaire une population d'environ 11 300 personnes. Aujourd'hui, 73 % de la population a moins de 35 ans et 39 % de celle-ci n'a pas atteint l'âge de 15 ans. Ceci entraîne une croissance du nombre de nouveaux ménages ayant besoin de se loger. On estime qu'en 2017 la population aura augmenté de 17 %, comparativement à un taux de 3,2 % pour l'ensemble du Canada.

Le surpeuplement dans les communautés autochtones est manifeste. Lors d'une visite guidée à Lac Simon, les commissaires ont pu voir des jeunes errant dans les rues en attente d'un lit disponible leur permettant de dormir. Dans les maisons, des matelas sont jetés par terre, au sous-sol, et des personnes y attendent leur tour pour pouvoir dormir.

Au Nunavik, comme au Lac Simon, des témoignages ont décrit les conséquences du surpeuplement, lequel nie à quiconque le droit à quelque intimité. Apparaissent alors des situations diverses : querelles, dépression,

.....
1 Témoignage de la Grande cheffe du Conseil tribal de la nation anishnabe lors de l'audience à Lac Simon.

suicide, abus, inceste et violence, problèmes auxquels peut s'ajouter la consommation de drogues et d'alcool.

Le Québec s'est engagé, durant les négociations sur le Plan Nord, à subventionner une partie du rattrapage demandé par les organisations du Nunavik : la construction de 300 logements sociaux et de 200 maisons privées, dont 50 coopératives. Le gouvernement fédéral, pour sa part, n'a pas renouvelé l'entente pour financer la construction de logements sociaux et il ne contribue pas, à l'heure actuelle, à un plan de rattrapage de construction de tels logements

À Lac Simon, ce sont surtout des femmes qui quittent la communauté en quête d'un logement ou pour échapper à la violence. Comme il y a aussi une crise du logement à Val d'Or, le retour à la réserve peut être inévitable en raison de la non-disponibilité de logements. Les personnes revenant dans la communauté risquent alors de se retrouver sans logis. Ce type de situation participe de ce qu'on pourrait appeler l'itinérance « cachée », c'est-à-dire le fait de ne pas avoir de lieu fixe de vie et qui amène les personnes à circuler d'un lieu à un autre et qui évite de dormir dehors ou à la rue. Cette situation se vit aussi au Nunavik.

À Lac Simon, malgré le fait que les résidentes et résidents paient mensuellement un loyer (d'environ 600 \$ par mois), les montants recueillis par le Conseil de bande ne permettent pas de financer la construction de nouveaux logements. Là aussi, le gouvernement fédéral n'investit pas les sommes suffisantes afin de pallier à la pénurie de logements.

L'absence de volonté politique explique la crise du logement en milieu autochtone. Le gouvernement fédéral a d'importantes responsabilités envers les Inuits et les Premières Nations. Et, comme l'ont formulé certaines personnes entendues par la Commission, c'est à se demander si l'objectif n'est pas l'assimilation pure et simple des peuples autochtones.

Les gouvernements canadien et québécois doivent respecter la volonté des peuples autochtones d'occuper leurs territoires ancestraux. Cette reconnaissance entraîne des responsabilités financières, particulièrement en ce qui concerne le droit au logement.

1.2.5

Le cas particulier des travailleurs migrants et des travailleuses migrantes

Lors de l'audience tenue à Sainte-Thérèse, les commissaires ont été sensibilisés aux conditions de vie de la main-d'œuvre agricole étrangère qui travaille dans une des 625 fermes du Québec. Malgré le fait qu'il existe des normes pour les logements destinés à la main-d'œuvre agricole saisonnière, dans la pratique, les choses semblent se passer de manière bien différente. La loi prévoit que le coût d'une chambre partagée est de 45 \$ par semaine, mais, dans certaines grosses fermes, la situation serait tout autre. On a mentionné une surpopulation dans ces lieux, la présence de lits superposés et d'un espace de circulation restreint.

Dans certaines fermes, les travailleuses et les travailleurs vivent dans des tentes-roulottes ou dans des conteneurs sans fenêtres ; on peut y loger jusqu'à huit personnes. Dans ces lieux, rien n'est fait pour garder les installations en bon état. Par exemple, on a mentionné des problèmes de disponibilité d'eau potable et d'insalubrité. Ces conditions ont des conséquences sur la vie des travailleurs et des travailleuses. Elles entraînent une absence presque totale d'intimité et de vie privée et des risques pour leur santé.

Les travailleuses migrantes et les travailleurs migrants n'ont pas les conditions leur permettant de se plaindre et de dénoncer leurs situations. Ils risquent de perdre leur statut de travailleur agricole temporaire ainsi que leur emploi et de ne plus pouvoir revenir travailler au pays, mettant en péril leurs revenus annuels d'emploi.

CHAPITRE 2

Le droit au logement : un non-droit ?

Les audiences de la Commission ont révélé un fait intéressant : les locataires entendus tout autant que les groupes de défense des droits des locataires parlent peu du « droit au logement » au sens propre. En d'autres mots, les locataires ne s'imaginent pas comme des détenteurs de droits qui, lorsqu'ils sont violés, peuvent entraîner des recours juridiques. Le droit au logement est plutôt évoqué pour illustrer une aspiration : celle à un logement abordable et adéquat. Dans cette foulée, les locataires font part de leurs préoccupations concrètes : le coût du loyer, l'insalubrité, l'absence de logement social et la discrimination.

Lorsque les commissaires posaient des questions sur ces enjeux, il n'était pas rare d'entendre en réplique : « Ah, la Régie, m'en parlez pas ! ». S'en suivaient alors des commentaires sur l'inaccessibilité de la Régie du logement,

les coûts, les délais et la complexité de la procédure. Les commissaires en ont conclu que la justice a du plomb dans l'aile pour les locataires. Malgré des conditions d'habitation souvent déplorables, le harcèlement et les hausses abusives, peu de locataires ont le réflexe de recourir aux instances juridiques pour défendre leur droit au logement. Ce phénomène s'inscrit dans la problématique plus large de l'accès aux droits et à la justice par les personnes les plus démunies, en général. C'est pourquoi le Rapport s'autorise à parler de non-droits et de non-recours. Ce n'est pas parce que les droits et recours n'existent pas, mais parce qu'ils sont perçus comme inexistantes ou inefficaces, voire inaccessibles, par les locataires. Nous explorerons dans ce chapitre les fondements de ce paradoxe.



2.1

La Régie du logement et les locataires

Le Rapport annuel de la Régie du logement pour l'année 2011-2012 fait état de 78 468 demandes introduites et relancées du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012¹. Le nombre considérable de recours à Régie ne signifie pas, loin de là, que les locataires peuvent et font valoir leurs droits, mais plus simplement que le logement est une source très importante de litiges au Québec. De fait, les propriétaires recourent beaucoup plus à la Régie que les locataires. La grande majorité des dossiers qui y sont ouverts ou relancés porte sur le non-paiement du loyer et les demandes d'expulsion (47 049), demandes qui sont évidemment portées par les propriétaires. Mais si l'on considère les motifs susceptibles d'inciter les locataires à se plaindre d'un propriétaire auprès de la Régie (salubrité, travaux, diminution de loyer, etc.), on constate que seulement 9 096 causes ont été introduites ou relancées en 2012 à ces sujets.

Ainsi donc, en excluant les demandes pour fixation et révision du loyer, lesquelles doivent généralement être introduites par les propriétaires suite à la contestation écrite du locataire, la Régie du logement est principalement utilisée par les propriétaires.

Les caractéristiques sociales et personnelles des locataires sont susceptibles d'expliquer les situations où les individus choisissent ou non d'exercer leurs droits. Nous nous permettons ici d'illustrer cette affirmation dans les quelques paragraphes qui suivent.

Le constat est unanime : les femmes recourent peu aux tribunaux. Dans ce sens, le Centre des femmes de Memphrémagog a réalisé une série d'entrevues dont les résultats montrent à quel point les femmes n'osent

.....

1 Régie du logement. *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, pp. 70 et 71.

pas faire valoir leurs droits : « Souvent les peurs et la difficulté à faire face au pouvoir laissent les femmes dans le silence et dans la peur de dénoncer, par peur d'être exclues de leur logement et de passer pour des folles... »².

Le constat est identique dans le cas des femmes victimes de violence conjugale. À la suite de l'audience tenue à Shawinigan, les commissaires présentEs relevaient que ces femmes ne font pas valoir leurs droits à la Régie du logement, parce qu'elles ont peur. Ce constat est d'autant plus troublant que, depuis 2007, le Code civil a été modifié afin de favoriser la résiliation du bail au bénéfice des femmes victimes de violence conjugale. Mais comme le révèle le mémoire du Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS) de Baie-Comeau, cette clause n'est pratiquement jamais invoquée, au point où elle est jugée inutile et perçue « comme un cadeau empoisonné » compte tenu du fait qu'aucune mesure de soutien à son exercice n'est prévue, ni mise en place³.

Les aînéEs sont également des personnes particulièrement touchées par le phénomène du non-recours. En fait, toutes les associations qui interviennent en défense de leurs droits ont souligné les difficultés des personnes âgées à les faire valoir. Cela concerne tant les personnes qui sont hébergées dans des résidences que celles qui vivent dans un logement locatif. On peut citer le mémoire déposé à la Commission par l'Association québécoise de défense des droits

.....

2 Mémoire du Centre des femmes de Memphrémagog remis lors de l'audience de Sherbrooke.

3 Notons que le nouveau Règlement d'attribution des logements à loyer modique en vigueur depuis septembre 2012 prévoit que les demandes en provenance de victimes de violence conjugale sont prioritaires.

des personnes retraitées et préretraitées (AQDR) de Trois-Rivières qui rapporte que, quel que soit le type de logement où vivent les personnes âgées, elles éprouvent souvent un sentiment de peur face à la perspective de dénoncer ou d'exiger quelque chose. Concrètement, elles vivent dans la crainte des représailles de la part des propriétaires, si elles expriment une insatisfaction ou si elles s'opposent, par exemple, à une hausse du loyer. Dans le même sens, le Comité de logement de Beauharnois déplore le fait que les locataires n'osent pas porter plainte à la Régie du logement ou n'osent pas demander à leur propriétaire d'effectuer des réparations, de crainte de subir des représailles.

La situation des personnes vivant avec une déficience intellectuelle ou un problème de santé mentale est tout aussi troublante. Le Mouvement Personne d'Abord du Québec Métropolitain, qui défend les droits des personnes vivant avec une « déficience intellectuelle », a réalisé un sondage en 2009 visant à tester l'accessibilité des services de la Régie du logement pour ces personnes. Le résultat confirme que peu de ces personnes ont recours. Le constat d'un collectif montréalais de défense des droits en santé mentale est similaire. Selon Action Autonomie, les personnes ne croient plus que leurs droits puissent être respectés, et le sentiment général est que « porter plainte à la Régie du logement ne changera pas grand-chose »¹.

Sans pouvoir identifier la cause de certains déséquilibres, il arrive que les chiffres laissent perplexes. Par exemple, en 2011-2012, l'Office municipal d'habitation Kativik, qui est le principal locateur au Nunavik, a enregistré à la Régie plus de 700 demandes de résiliations de bail et d'expulsion alors que la population totale de la communauté se chiffre à 11 000 habitants. Cela représente beaucoup de demandes pour une modeste population par ailleurs fort mal logée.

.....

1 Mémoire déposé par Action Autonomie lors de l'audience de Montréal.

Les ménages locataires récemment arrivés au Québec sont pour leur part confrontés à des obstacles supplémentaires. La Table de concertation sur le logement social de la Corporation de développement communautaire de Côte-des-Neiges a résumé la chose lors de la Commission en disant que si les locataires ont théoriquement des droits, en pratique, il est particulièrement compliqué de les faire valoir. Non seulement plusieurs locataires de ce quartier ont peu de connaissances de ces droits et des processus permettant de les défendre, mais encore ceux et celles qui les connaissent rencontrent une série d'autres obstacles qui rendent leur exercice objectivement impossible : la langue, le manque de ressources pour payer le coût des lettres recommandées et les autres frais, de même que le manque de temps pour entreprendre les démarches nécessaires.

Finalement, dans certains milieux, le simple fait d'intenter un recours met la ou le locataire en conflit ouvert avec la seule personne qui peut lui fournir un logement. Ainsi, à Sept-Îles, sous l'effet du « boom minier », la crise du logement semble atteindre des sommets. Dans un tel contexte, le recours à la Régie pour faire valoir ses droits constitue un risque et doit être évalué stratégiquement.

La Régie du logement souffre donc d'un profond manque de légitimité auprès des locataires les plus vulnérables au Québec. Et ce phénomène ne se limite pas à l'efficacité des recours devant les tribunaux. À de nombreuses reprises, nous avons entendu des témoignages expliquant que les conditions administratives à rencontrer pour porter plainte était peu ou mal expliquées. Le soutien apporté aux plaignantEs est faible, certainEs locataires étant carrément retournéEs à un comité logement ou à un autre groupe pour se faire aider à remplir les documents.

2.2

Le non-recours aux mesures d'aide

Les témoignages entendus et les rapports consultés ont permis de mettre en lumière les difficultés rencontrées par les citoyennes et les citoyens qui pourraient réclamer une aide financière au logement ou un logement social¹. Le manque d'information (sur l'allocation-logement par exemple), l'énergie mentale et physique qu'il faut déployer,



les difficultés à remplir les formulaires et à respecter les exigences administratives (pour s'inscrire pour un logement social par exemple), constituent bien souvent des obstacles importants qui découragent les locataires. Ce constat a notamment été établi par les groupes de défense des personnes qui vivent avec une « déficience intellectuelle » ou un handicap, par les groupes d'accueil des personnes nouvellement arrivées au Québec et surtout par les groupes de femmes.

1 Le logement social, tel que développé et reconnu au Québec, se caractérise notamment par son statut sans but lucratif (public, coopératif ou géré par un OSBL). Il doit être libéré de l'obligation de générer un profit qui permet à l'investisseur d'escompter un retour sur son investissement. Il permet d'assurer à plus long terme le maintien de l'accessibilité financière et la sécurité d'occupation aux ménages à revenu faible ou modeste. De ce fait, il peut répondre aux besoins des citoyennes et citoyens de tout âge et leur assurer une bonne qualité de vie.

À de multiples occasions, ces groupes ont attiré l'attention des commissaires sur le caractère pour le moins obscur de la documentation disponible au sujet des aides au logement et des logements sociaux. Pour le Centre des femmes de la MRC du Granit, par exemple, l'un des principaux problèmes est le manque d'information, particulièrement sur le programme Allocation-logement. Un sondage réalisé par le Centre Rayon de femmes de Sainte-Thérèse confirme quant à lui la difficulté d'accès à un logement social. Les membres du Centre « ne savent pas comment obtenir un logement social, ni comment faire les démarches. (...) Elles ne savent pas qu'il faut renouveler la demande chaque année pour garder leur place sur une liste d'attente et laissent passer les autres. Enfin, le contenu des formulaires à remplir et les preuves à soumettre pour obtenir un logement social est clairement un frein à leurs démarches »².

Chez les plus démunies, le caractère énergivore des démarches est souvent mis de l'avant pour expliquer le fait qu'on ne réclame pas ses droits sociaux ni les aides au logement. « Il faut consacrer beaucoup d'énergie pour obtenir un logement subventionné », note le comité Femmes de paroles du Regroupement des femmes de la Côte-de-Gaspé. Il ne suffit pas de compléter la demande et d'exposer sa situation pour obtenir un logement ou une subvention. Il faut également compter sur le soutien d'une travailleuse sociale, multiplier les visites à l'OMH en y mettant toute l'intensité du découragement vécu.

2 Mémoire du Centre Rayon de femmes, déposé lors de l'audience à Sainte-Thérèse.

2.3

Les causes du non-recours aux droits et du non exercice du droit au logement

Comme le remarque fort à propos un Centre d'hébergement pour jeunes femmes en difficulté, « il est évident que si tout le monde portait plainte ou faisait valoir ses droits, les problèmes récurrents deviendraient certainement plus visibles, tant pour la Régie que pour les pouvoirs publics ».

Le non-recours à la Régie du logement ou aux aides au logement renvoie à une multitude de facteurs qu'il semble difficile de répertorier d'une manière exhaustive. Il reste que certaines causes ont été mentionnées de manière récurrente, dans le cas de la Régie : la peur et la crainte des représailles, le harcèlement, l'intimidation et les menaces tant verbales que physiques. D'autres raisons ont également été régulièrement invoquées et, dans certains cas, elles s'appliquent aussi au logement social ou à l'allocation-logement : le manque d'information, l'éloignement voire l'absence de tribunal dans la région, la désillusion ou le découragement, les délais et les coûts.

2.3.1

La peur

La crainte pure et simple est un motif qui est ressorti des dizaines de fois, tant dans les mémoires que dans les témoignages entendus lors des audiences.

La Table de concertation sur le logement social de Côte-des-Neiges relève que l'intimidation et la peur de représailles sont « particulièrement importantes dans le quartier ». Dans leur pratique quotidienne, les groupes de défense des droits des locataires « constatent régulièrement des situations où les locataires ne portent pas plainte parce qu'ils ont peur des conséquences potentielles

ou de l'impact sur leur relation avec leur propriétaire ». D'autres craignent que leur statut d'immigration soit affecté s'ils portent plainte.

Que ce soit à Montréal ou à Sept-Îles, les commissaires ont systématiquement relevé cette peur de porter plainte, celle de subir par la suite le harcèlement du locateur (notamment par des visites-surprises) ou de se faire dénoncer à l'immigration. Ce phénomène est particulièrement exacerbé dans les régions où le parc locatif est concentré entre les mains d'un petit nombre de propriétaires, comme en Abitibi, à Rimouski, à Joliette, à Gaspé... Lors d'une audience, le représentant d'un comité logement a refusé de mentionner les noms de deux principaux propriétaires par crainte de ne plus pouvoir négocier avec eux et de perdre la capacité de défendre efficacement les locataires par la suite.

2.3.2

Les délais, désillusion et découragement

Le recours à la Régie du logement est un processus trop lent pour les locataires. Le Comité logement de Beauharnois résume cette situation avec ce slogan : « Justice trop tard, justice nulle part ». De fait, avec un délai moyen d'attente de plus d'un an et demi, pour une cause civile – demandant des réparations et des travaux dans les logements, par exemple - les individus comme les groupes de défense des droits délaissent le processus judiciaire. Il est difficile de ne pas conclure de la lecture du tableau ci-dessous qu'il existe une hiérarchisation dans le traitement des dossiers par la Régie. Et tout porte à croire que le système favorise les locateurs. Une telle hiérarchisation des demandes explique

le délaissement de la Régie du logement par les locataires et elle crée une forte désillusion pour l'immense majorité d'entre eux.

En pratique, les longs délais contraignent les locataires à déménager plutôt que de continuer à vivre dans des conditions souvent dramatiques. Et malgré les risques, certaines personnes n'ont d'autres choix que de rester dans des maisons insalubres, et ce aux dépens de leur santé et de leur sécurité.

À titre d'exemple, selon Action-Logement Lanaudière, les statistiques de la Régie du logement dans Lanaudière, sont à la fois éloquentes et inquiétantes. Ainsi, dans cette région et pour l'année 2009-2010, seulement deux causes de fixation de loyer introduites par les locataires ont été traitées par la Régie, ce qui tend à démontrer que les gens ignorent la procédure à suivre pour contester une hausse qu'ils jugent abusive ou qu'ils ont peur de le faire. Le même comité note par ailleurs que 276 causes civiles traitées ont été introduites par les propriétaires contre seulement 112 par les locataires. L'affirmation maintes fois entendue selon laquelle la Régie était au service des locateurs n'est donc pas sans fondement.

Enfin, on doit relever que le découragement et la désillusion sont également partagés par celles et ceux qui vont au bout de la procédure. Souvent les locataires perdent confiance après une première expérience négative – notamment face à des propriétaires représentés par leurs avocats - et ce d'autant plus que l'aide juridique exclut, sauf exception, les services relatifs au contentieux locatif.

2.3.3

Le manque d'information et la complexité des procédures

Les commissaires ont acquis la conviction qu'un problème systémique d'accès à l'information existe au Québec en ce qui concerne les droits des locataires et les recours que ces ménages peuvent exercer. Ce problème est à la fois objectif (on ne sait pas) et subjectif (on ne peut pas savoir ou on a peur d'exercer les droits que l'on connaît). Dans certains cas, le manque d'informations tient de la désinformation. De plus, l'information concernant la Loi et les règlements sur la Régie du logement et plusieurs autres sujets pertinents sont incompréhensibles pour la majorité des personnes entendues. CertainEs ont rappelé que, au Québec, selon l'*Enquête internationale*

DÉLAIS D'AUDIENCE À LA RÉGIE DU LOGEMENT

Résiliation du bail et expulsion pour non-paiement	1,4 mois
Expulsion du locataire pour un autre motif (cause urgente)	1,8 mois
Ajustement annuel du loyer (fixation)	6,7 mois
Résiliation du bail pour des motifs autres que le non-paiement du loyer (cause prioritaire)	14,7 mois
Réparation, travaux, salubrité... (cause générale : dommages-intérêts, diminution de loyer)	20,3 mois

RÉGIE DU LOGEMENT, *OP. CIT.*

sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA), 49 % des personnes âgées de 16 à 65 ans sont identifiées comme analphabètes fonctionnelles dont une partie ne sait ni lire ni écrire. Comment faire valoir ses droits dans cette situation, alors que toute démarche demande de lire des documents, des règlements et des lois ? Comment remplir sans soutien les formulaires de demandes qui nous donneraient accès à tout un ensemble de mesures, dont l'allocation-logement ou un logement social ?

Le problème ne concerne d'ailleurs pas uniquement les personnes qui rencontrent des difficultés à lire et à écrire. Les formulaires de demandes, par exemple pour un HLM, et les démarches à entreprendre – même si elles sont présentées comme simples et peu coûteuses – demandent toujours des compétences particulières, des informations spécifiques (déclarations d'impôts, situation maritale). Et il est souvent difficile de réunir ces diverses conditions.



2.3.4

L'absence de tribunal et l'éloignement

L'absence physique des bureaux de la Régie du logement dans certaines régions est aussi à l'origine de l'omission d'exercer ses droits de locataire. L'exemple des Îles-de-la-Madeleine est à cet égard éloquent. Selon le Regroupement des femmes La Sentin'Elle de Gaspé, la dernière audience « en personne » de la Régie du logement aux Îles a eu lieu en décembre 2009. Depuis, seulement deux audiences ont eu lieu par vidéo-conférence et dans des conditions délicates, l'une des deux audiences ayant été annulée la journée même et l'autre ayant été marquée par un décalage entre le son et l'image (au moins 10 secondes), ce qui ne facilite bien évidemment pas la communication.

Dans le cas des zones rurales ou éloignées des grands centres, l'absence de moyens de transport public aggrave le problème. Déjà, sur la Rive-Sud de Montréal, les insuffisances du transport en commun privent les locataires à faible revenu de l'accès à la justice : « En effet, aller en autobus aux bureaux de la Régie du logement de Longueuil, en partant de Saint-Constant, est une expédition de plusieurs heures. Un voyage avec le même objectif partant de Châteauguay et allant à Valleyfield prend autant de temps », nous a rapporté le Comité logement Rive-Sud, lors de l'audience à Longueuil.

2.3.5

Le manque de moyens

La Régie du logement est souvent décrite comme un tribunal accessible et peu coûteux. Toutefois, on a souligné que les frais d'ouverture du dossier se chiffrent à 70 \$.

C'est une somme importante pour les plus démunis. Par ailleurs, les recours en matière de salubrité – qui constitue une priorité pour les locataires – nécessitent aussi une avance de fonds importants puisqu'il faut souvent faire venir un inspecteur du secteur privé. Le mémoire de l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de Laval insiste ainsi sur les difficultés rencontrées pour bénéficier des services d'un inspecteur municipal. L'organisme considère que la ville laisse les locataires les plus démunis se débrouiller seuls, tant pour ouvrir un dossier à la Régie du logement que pour faire venir une experte ou un expert afin de constater l'état du logement et pour faire revenir cette pour qu'elle témoigne devant le tribunal. Logemen'occupe a fait un constat similaire dans le cas de Gatineau lors de l'audience dans cette ville.

En conclusion, la Commission retient de l'ensemble des témoignages sur la question de l'accès et de l'exercice des droits en matière de logement que la situation globale est assez sombre pour les locataires les plus démunis. La question du bénéfice effectif des aides sociales prévues par l'État n'est pas nouvelle. Mais lorsqu'il s'agit du logement, elle revêt des aspects plus dramatiques. Non seulement le logement est-il un bien essentiel, mais le droit au logement est au cœur de la capacité d'exercer tous ses droits. En d'autres mots, la panne d'effectivité des droits et des recours en matière de logement, telle que décrite par les locataires et par les associations de locataires, constitue en soi un déni de droit(s).



CHAPITRE 3

L'environnement politique

« Chaque dollar (1 \$) investi en logement social équivaut à une économie de deux (2 \$) en frais de santé. »

– NATHALIE SAVARD, PRÉSIDENTE SYNDICAT DES INTERVENANTES ET INTERVENANTS
DE LA SANTÉ DU NORD-EST QUÉBÉCOIS

Les diverses problématiques exposées dans les chapitres précédents et vécues par des familles et des individus ne peuvent pas faire l'économie de la compréhension des politiques gouvernementales relatives au logement, tant au niveau municipal, provincial

que fédéral. Ce chapitre propose donc un bref survol des politiques qui sont en lien direct avec le droit au logement, dans la mesure où elles suscitent des questions qui ont été portées à l'attention de la Commission.

3.1

La fédération canadienne et le rôle des municipalités en matière de logements

Le logement est, au Canada, une question complexe sur le plan des compétences constitutionnelles. Au sens strict, la compétence en matière de logement relève des provinces. Quant aux municipalités, elles sont les « créatures » des provinces, ce qui signifie qu'elles ne disposent que des compétences qui leur sont attribuées par la Loi sur les cités et villes ou au moment de l'adoption de leur Charte. De nos jours, il ne suffit toutefois pas de dire que les municipalités sont limitées par l'octroi de compétences verticales, car le réseau des institutions dites municipales se déploie : ville centre, ville région, agglomération, communautés métropolitaines, municipalités régionales de comtés (MRC). De plus, les municipalités et les régions héritent de responsabilités spécifiques sur des sujets particuliers : urbanisme, environnement, transport, par exemple. Enfin, les villes (décrites au Canada

comme des agglomérations de plus de 1 000 habitants) se regroupent de plus en plus en réseau international de villes. Elles adoptent, par exemple, des plans d'action contre le racisme, contre l'itinérance, etc.

L'histoire de la fédération canadienne complique encore plus la donne. En effet, depuis la seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir de dépenser en matière de logement. C'est ainsi que fut créée la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Cet état de fait s'explique par des raisons de nature historique. Pour l'heure, retenons que le gouvernement fédéral est un acteur clé, tant en matière de logement social ou coopératif qu'en matière d'aide financière au coût du logement.



Au Québec, les interventions du gouvernement fédéral sont souvent discrètes car elles transitent par les plans d'action et les dépenses de la Société d'habitation du Québec. À ce propos, la capacité de dépenser du gouvernement québécois qui est en partie issue des transferts fédéraux ne brille pas toujours par sa transparence. Dans ce contexte, on comprendra qu'imputer des responsabilités aux municipalités en matière de logement relève de l'acrobatie. C'est à l'arraché qu'elles grignotent des morceaux des redevances fiscales (taxe sur l'essence, par exemple). On comprendra aussi qu'à toutes fins pratiques, c'est sur les taxes foncières que repose la capacité d'agir des municipalités. On comprendra enfin qu'il existe une tension au sein des municipalités entre la tentation de promouvoir des constructions qui généreront plus de taxes (condos, maisons) et celle de veiller aux besoins en matière de logement social. Si la tendance canadienne quant à l'octroi de compétences ouvertes au bénéfice des municipalités se maintient, on la verra apparaître aussi au Québec. Il est donc important de ne pas négliger le rôle de l'acteur municipal dans la problématique du logement en général et dans celle du logement social en particulier.

Toutefois, cette complexité toute canadienne ne doit pas servir d'excuse tous azimuts aux municipalités dans l'état actuel des choses. Elles peuvent et doivent veiller à l'inspection des bâtiments destinés à l'habitation. Elles ont la compétence d'adopter des

règlements de zonage favorisant la mixité sociale. Souvent, elles partagent avec les municipalités voisines des compétences régionales en matière de transport collectif ou de prélèvement des ordures. Il en va de même en matière de loisirs. Les nouvelles constructions érigées sur leurs territoires ne peuvent échapper au Code du bâtiment provincial. La fiscalité municipale est l'un des sujets de l'heure au Québec. Il faut prendre garde de s'en tenir à l'argument du défaut des ressources pour éviter d'impliquer les municipalités dans la problématique du logement.

Un dernier mot s'impose en ce qui concerne la proximité des villes avec les communautés autochtones. Les municipalités se trouvent confinées au rôle de « voisines des réserves » où le logement est soumis à la compétence dite fiduciaire du gouvernement fédéral. Ainsi, le manque de logements de qualité sur réserve entraîne une amplification des besoins dans les municipalités voisines. De nombreux témoignages recueillis ont fait état de comportements xénophobes et racistes de la part de citoyennes et de citoyens de ces villes. La question suivante a été entendue à de plusieurs reprises : « Que faire des Indiens ? ». Dans tous les cas, et cela faisait consensus : l'octroi au compte goutte de budgets pour les logements destinés aux Autochtones par le fédéral constitue une atteinte à leurs droits individuels et collectifs.

3.2

Des politiques municipales peu fonctionnelles

3.2.1

Un code du logement

Le code du logement est un règlement municipal qui assure que tous les immeubles résidentiels sur un territoire doivent être propres à l'habitation. Seulement quelques villes au Québec en ont adopté un dont Gatineau, Granby, Longueuil, Montréal, Québec, Trois-Rivières, Rimouski, Sherbrooke et Châteauguay.

La Commission ne prétend pas que le code du logement est une solution magique aux problèmes de salubrité des logements d'un parc locatif vieillissant. Il arrive même que l'existence d'un code du logement devienne, pour les locataires vulnérables, un problème supplémentaire. Ainsi, à Gatineau par exemple, on a souligné que les locataires tirent bien peu d'avantages d'une déclaration d'insalubrité, en HLM par exemple, puisque la Ville n'assure pas la relocalisation des locataires évincés. De plus, la seule existence d'un tel code ne signifie pas qu'il y ait un suivi plus sérieux des propriétaires en regard des travaux qu'ils doivent entreprendre.

Il y a lieu de penser que le nombre d'inspecteurs, les « temps de réponse » du système ainsi que les solutions sociales au manque de logements adéquats sont des variables qu'il convient de prendre en compte pour juger de l'utilité et de l'efficacité d'un code municipal du logement. Or, ces situations concrètes participent de la violation du droit au logement et constituent donc plus que de simples questions administratives à régler.

Plusieurs intervenantEs ont réclamé, devant la Commission, l'adoption ou la révision du code du logement de leur municipalité afin d'en resserrer les normes, d'augmenter le pouvoir des inspecteurs et de rendre cet outil plus coercitif et plus efficace.

3.2.2

Un plan d'urbanisme

Un plan d'urbanisme est un document de planification qui établit les lignes directrices de l'aménagement et du développement du territoire d'une municipalité ou d'une région. Un plan d'urbanisme doit tenir compte du bien-être de l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Or, on a relevé à plusieurs endroits que lorsqu'il est question d'habitation dans un plan d'urbanisme, les enjeux relatifs aux logements sociaux et abordables sont négligés¹. On préférera miser sur les bénéfices de la construction de condos ou de projets de haut de gamme, souvent très éloignés des besoins d'une grande partie de la population.

Par ailleurs, dans le débat portant sur la densification et l'étalement du territoire municipal et urbain, les enjeux de mixité sociale, de logements sociaux et de logements abordables sont, nous dit-on, peu ou mal pris en compte. Le droit au logement adéquat comporte l'obligation des autorités publiques de considérer l'impact de l'accès au transport, à la culture et aux services dans le cas des populations les plus défavorisées ou vulnérables. De même, les enjeux environnementaux sont liés au droit au logement. Être forcé de s'éloigner du centre et des services alors qu'on dépend de transports en commun inexistantes constitue une violation de droits dont celui au logement.

En résumé, un plan d'urbanisme qui respecte le droit au logement ne peut se limiter à la prise en compte de l'augmentation des revenus fonciers. Les exemples abondent de plans d'urbanisme qui permettent qu'un quartier populaire se transforme peu à peu, sans égard à la réalité des populations qui

1 Audiences de Québec et de Montréal, notamment.

les habitent et sans solution de rechange pour elles. Les familles plus nombreuses en souffrent particulièrement.

3.2.3

Une réserve foncière

La réserve foncière, c'est l'achat par une municipalité d'un terrain ou d'un bâtiment pour y développer un projet public (parc) ou un projet social. Il peut s'agir par exemple d'une contribution du milieu au développement d'un projet de logements sociaux dans le cadre du programme AccèsLogis. La réhabilitation de grands terrains est l'occasion de créer une réserve foncière afin de limiter la spéculation et ainsi permettre le développement de logements sociaux qui répondraient aux besoins des gens du quartier. Comme l'a mentionné une représentante de la Corporation de développement communautaire de Côte-des-Neiges lors de l'audience à Montréal, au sujet de l'immense terrain de l'ancien hippodrome Blue Bonnets, « dans un contexte de pénurie de terrains et de spéculation intense, il faut absolument saisir cette occasion exceptionnelle pour assurer que ce développement profite à ceux et celles qui sont déjà dans le quartier, en continuité avec le quartier existant ». Malheureusement, très peu de municipalités envisagent ou ont les moyens d'envisager de telles solutions.

3.2.4

Une stratégie d'inclusion de logements sociaux

En 2005, Montréal a adopté une stratégie qui favorisait l'inclusion de logements sociaux dans les plans de développement. Cela signifie que dans tous les projets de 200 logements et plus, il devrait y avoir 15 % de logements sociaux et communautaires et 15 % de logements abordables¹ d'initiative privée. Au fil des ans, les promoteurs ont trouvé des astuces pour se soustraire à cette volonté municipale (morcellement de projets, etc.). Selon les témoignages recueillis par la Commission, trop peu de projets incluent le développement de logements sociaux et abordables. Les organismes communautaires et les locataires aimeraient bien que cette stratégie devienne une politique ou un règlement, obligeant tous les promoteurs à contribuer au développement et à la création de logements sociaux.

.....

¹ Le mot abordable est ici utilisé dans un sens différent de celui utilisé tout au long du Rapport de la Commission. Ici, il réfère spécifiquement à la définition utilisée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.



3.3 Le gouvernement du Québec

Le Québec a mis en place deux organismes (Régie du Logement et Société d'habitation du Québec) qui interviennent en matière de logement et il s'est doté d'un programme, AccèsLogis, pour stimuler la construction de logements sociaux. Personne n'a contesté la nécessité de ces outils, mais ceux-ci ont été l'objet de très nombreuses critiques tout au long des audiences de la Commission.

3.3.1 La Régie du logement

La Régie du logement a été créée en 1980 par le gouvernement du Québec. Au fil des ans, il semble que certaines dérives aient été observées. Au cours des dernières années, les locataires qui consultent la Régie du logement pour connaître leurs droits et pour y faire des démarches semblent de plus en plus souvent avoir recours au comité logement de leur quartier ou de leur municipalité. La Régie se délesterait ainsi d'une partie de ses responsabilités ? Or, les organismes de défense des droits sollicités n'ont pas les ressources humaines et financières pour répondre à une demande de plus en plus grande, surtout dans les cas les plus complexes.

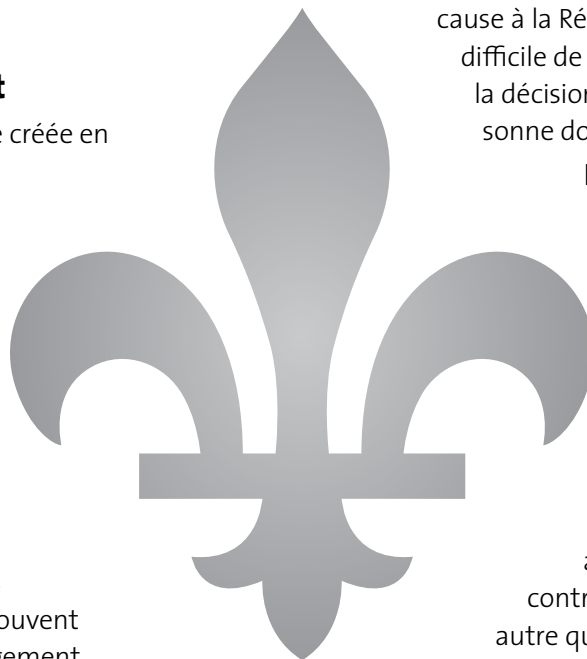
Répetons ici que, dans toutes les régions visitées, de nombreux témoignages ont portés sur la gestion des délais des audiences à la Régie. On a déjà mentionné que les délais pour l'éviction dans le cas de non-paiement de loyer sont beaucoup plus courts (moins

de trois semaines dans certains cas) que les délais dans le cas d'une audience sollicitée par un locataire qui dénonce des problèmes d'insalubrité d'un logement. Des locataires nous ont dit avoir attendu plus de 24 mois pour faire valoir leur droit et pour que soient effectués, par les propriétaires, des travaux urgents dans leur logement.

De plus, lorsqu'un locataire gagne sa cause à la Régie du logement, il est difficile de parvenir à faire respecter la décision du régisseur. La personne doit alors entreprendre des procédures d'exécution qui ajoutent à la précarité de sa situation.

3.3.2 Un registre des baux

Au Québec, il n'existe actuellement aucun mécanisme de contrôle du prix des loyers autre que la fixation du loyer par la Régie du logement. Un nouveau ménage locataire a le fardeau de la preuve, s'il estime que le prix demandé est trop élevé comparativement au loyer payé par celle ou celui qui y était précédemment. Au moment d'une contestation, une telle information est cruciale. La constitution d'un registre des baux a été réclamée à plusieurs reprises. Un tel registre permettrait d'enregistrer le prix des loyers et d'assurer un meilleur contrôle de ceux-ci, tout en freinant la tendance à des hausses abusives. En cas de litige, le locataire disposerait de l'information requise afin de contester le prix d'un loyer. Le Regroupement des comités logement et



des associations de locataires du Québec (RCLALQ) porte depuis longtemps cette revendication.

3.3.3

Les coopératives d'habitation et les recours des membres

Le Centre d'action bénévole Émilie Gamelin de Saint-Charles-Borromée nous a sensibilisés, lors de l'audience à Joliette, au problème particulier de la perte du statut de membre dans une coopérative d'habitation. Retenons que l'acquisition du statut de membre comporte un rabais de loyer. Conséquemment, la perte de ce statut accroît la part du loyer à payer. Et un loyer trop élevé peut entraîner un non-paiement et une éviction. La perte du statut de membre dépend du règlement de régie interne d'une coopérative. Or, il n'existe aucun moyen de contester la décision de la coop quant au retrait du statut de membre sauf celui qui consiste à contester le respect et la validité du règlement devant la Cour supérieure du Québec. Ce recours complexe n'est pas vraiment accessible. Des témoignages entendus, plusieurs organismes communautaires pensent qu'il faudrait que ces causes puissent être traitées par la Régie du logement.

Il s'agit d'une situation complexe bien que singulière. D'une part, il est légitime qu'une coopérative s'autogère et il est évident aussi que des conflits peuvent y apparaître, comme dans toutes les petites communautés. Mais faut-il que cette gestion se fasse au prix de la violation possible du droit au logement? Comment s'assurer qu'un recours soit accessible aux plus vulnérables? Dans un contexte de pénurie de logements sociaux et de logements abordables, les locataires qui ont perdu leur statut de membre seront en grande difficulté; il est donc pertinent d'y réfléchir.

3.3.4

La Société d'habitation du Québec (SHQ)

Le gouvernement du Québec a fondé la Société d'habitation du Québec (SHQ) en 1967. Cette société d'État avait pour mandat de développer des programmes d'habitation à loyer modique et de permettre de rénover le parc locatif. Plus tard, son mandat et son champ de compétences ont été élargis. Les locataires ne font généralement pas affaire directement avec la SHQ. Ce sont plutôt des organismes qui transigent avec elle, notamment dans le cadre du programme AccèsLogis qui subventionne le développement de logements sociaux.

3.3.5

Le programme AccèsLogis

Le programme AccèsLogis, créé en 1997, est géré par la SHQ. Il établit des barèmes destinés à encadrer la réalisation des logements sociaux en coopératives d'habitation et en logements gérés par un organisme sans but lucratif (OSBL) d'habitation. Selon ce programme, le gouvernement devrait subventionner jusqu'à 50 % du coût d'un projet; les promoteurs du projet doivent contracter une hypothèque qui équivaut à 35 % du coût et le solde de 15 % devrait émaner de la contribution du milieu. Pour établir le coût des loyers du projet, la SHQ se base sur le loyer médian de la municipalité où le projet est construit.

Jusqu'à 50 % des locataires d'une OSBL ou d'une coopérative ont droit à un supplément au loyer, ce qui leur permet de consacrer une part de 25 % de leur revenu au coût du loyer. L'autre moitié des locataires paie un loyer d'au moins 75 % et d'au plus 95 % du loyer médian du marché environnant.

Toutes les personnes ayant témoigné sur ce sujet devant la Commission se sont entendues pour dire que la contribution du milieu exigée par le programme, n'est pas adaptée aux réalités régionales ni aux frais

de construction qui peuvent varier beaucoup d'une région ou d'une municipalité à l'autre. La contribution du milieu dépasse largement le taux de 15 % prévu par le programme, ce qui a pour conséquence de retarder le montage financier, voire même de mettre en péril la réalisation des projets.

La contribution du milieu peut être très élevée, surtout pour des petites municipalités. À Lavaltrie par exemple, un projet de 30 unités a nécessité de la part du milieu de trouver une somme de 800 000 \$, laquelle somme avait été jugée nécessaire afin de maintenir un coût de loyer abordable pour la clientèle ciblée. Dans ce contexte, il est difficile pour les citoyennes, les citoyens et les organismes communautaires porteurs d'un projet d'entrer en compétition avec les promoteurs privés.

« Puisque l'emprunt hypothécaire est limité, la part du milieu doit compenser et elle excède considérablement le 15 % minimal obligatoire fixé par le programme. Dans les faits, la mise de fonds moyenne du milieu exigée pour réaliser un projet oscille entre 34 % et 55 %. La situation socio-économique de la région, ajoutée au taux d'effort des locataires et à la petite taille des municipalités, accentue les difficultés éprouvées à recueillir la participation du milieu. La réalisation du projet se voit donc retardée et voire même abandonnée. »

— TÉMOIGNAGE GROUPE RESSOURCE EN LOGEMENTS
COLLECTIFS GASPÉSIE / ÎLES-DE-LA-MADELEINE,
GASPÉSIE)

Le nombre d'unités financées dans AccèsLogis est déterminé annuellement dans le budget du gouvernement québécois. Par exemple, 3 000 unités sont prévues pour 2013-2014. À l'évidence, ce nombre d'unités est loin de répondre aux besoins et l'absence de planification à long terme nuit à l'émergence et à l'évolution de projets. Il arrive que, lorsque les

démarches, longues et ardues, arrivent enfin à leur terme, un projet soit encore retardé parce que toutes les unités disponibles ont été attribuées pour l'année en cours. En septembre 2012, l'Association des groupes de ressources techniques en habitation du Québec (AGRTQ), qui assure un soutien aux projets, évaluait que plusieurs de ceux-ci sont bloqués jusqu'à l'annonce de financement d'AccèsLogis dans le budget¹.

Comme nous l'avons mentionné, la fixation du coût du loyer dans un projet financé par AccèsLogis est établie en fonction du loyer médian du marché. Pour ce faire, on se base sur le coût des loyers du milieu environnant, mais cela pose de plus en plus de problèmes en raison de l'augmentation importante des loyers par rapport au coût de la vie. Par exemple, en 2012, le loyer médian pour un 3 ½ est de 675 \$ par mois sur l'île-de-Montréal, de 695 \$ à Gatineau et 635 \$ à Québec, ce qui dépasse la capacité de payer des ménages les plus pauvres.

3.3.6

Le programme Allocation-logement

L'allocation logement est une aide financière versée directement aux locataires (de même qu'à des propriétaires, à des chambreuses et à des chambreurs) pour les aider à payer leur loyer. Elle s'adresse à des ménages à très faible revenu qui peuvent, via ce programme, recevoir jusqu'à un maximum de 80 \$ par mois.

L'allocation-logement est réservée aux ménages comprenant une personne âgée de plus de 53 ans (depuis 2011-2012, l'âge d'accès baisse d'un an à chaque 1^{er} octobre, jusqu'à 50 ans) ou ayant des enfants mineurs. Les personnes seules et les couples sans enfants ne correspondant pas à cette contrainte d'âge n'y sont pas éligibles. Pourtant, selon les dernières données disponibles, les

.....
¹ Présentation de l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) lors de l'audience à Montréal.

personnes seules rencontrent de sévères problèmes de logement. De fait, 82 025 personnes seules locataires, âgées entre 18 à 54 ans, doivent consacrer plus de 50 % de leur revenu pour se loger au Québec. Ces personnes représentent 40 % de l'ensemble des ménages locataires dans cette situation.

Les principaux paramètres du programme n'ont pas été ajustés depuis sa création en 1997. Le montant maximal d'aide est demeuré exactement le même, soit 80 \$ par mois, alors

que le loyer moyen, lui, a augmenté de près de 40 %. Les plafonds de revenus pour y avoir accès ont été très légèrement augmentés, en-deçà du taux d'inflation. De plus, plusieurs ménages qui y auraient droit ne réclament pas d'allocation-logement parce qu'ils n'en connaissent pas l'existence, celle-ci étant peu publicisée. Le nombre de ménages recevant cette aide financière est donc en diminution constante. À peine 102 423 ménages en ont reçu en 2011-2012, comparativement à 155 414 lors de la naissance du programme.

3.4 Les politiques fédérales

Jusqu'en 1993, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a contribué à la réalisation de logements sociaux au moyen d'ententes de financement à long terme, par exemple de 35 ans ou de 50 ans. Or, ces ententes viennent peu à peu à échéance et ce phénomène s'accéléra considérablement d'ici la fin de la décennie. On estime qu'au tournant des années 2030, ce sont 127 000 logements sociaux qui, au Québec seulement, ne bénéficieront plus des subventions du gouvernement fédéral. C'est ce qu'on appelle dans le jargon la « fin des conventions ».

3.4.1 Les logements relevant directement de la SCHL

Une partie des logements bénéficiant des subventions du gouvernement fédéral relève directement de la SCHL. C'est particulièrement le cas des coopératives et des OSBL mis sur pied entre 1979 et 1986, dans le cadre du programme nommé « le 56,1 ».

Dans ces cas, l'effet de la perte des subventions sera direct. Au terme de leur convention, qui correspond généralement à la fin de leur première hypothèque, les organismes ne

recevront plus aucune subvention fédérale. Or, dans la très grande majorité des cas, cette subvention sert à verser de l'Aide assujettie au contrôle du revenu (AACR) aux locataires à plus faible revenu, qui demeurent dans une partie des logements, pour leur permettre de payer des loyers respectant leur capacité de payer, par exemple, 25 % de leur revenu. Ce sont ces locataires qui risquent de se retrouver en difficulté.

En principe, la coopérative et l'OSBL n'auront plus d'hypothèques à payer, ce qui représente une économie importante qui pourrait permettre de continuer à diminuer le loyer des locataires à plus faible revenu. C'est sans compter sur la dépréciation normale des immeubles et sur les travaux importants et nécessaires à réaliser au bout d'une si longue période. Il est douteux que les réserves de remplacement accumulées au fil des ans par les organismes soient suffisantes pour faire face à tous ces travaux. S'ils n'ont pas déjà été obligés de contracter une deuxième hypothèque pour les payer, c'est à la fin de leur convention qu'ils risquent de devoir le faire. L'économie escomptée se sera donc volatilisée, tout comme la possibilité de venir en aide aux ménages à plus faible revenu

qui pourront alors se retrouver à payer 100 \$, 200 \$, 300 \$ de plus qu'ils ne le font présentement.

Les ménages à faible revenu qui profitent du modèle coopératif d'habitation seront confrontés à des hausses majeures de loyer, si la question de la fin des conventions n'est pas résolue.

3.4.2

Les logements relevant de la SHQ

La majorité des logements financés jusqu'à la fin de 1993 par le gouvernement fédéral l'ont été par le biais d'ententes fédérales-provinciales conclues avec le Québec.

C'est la Société d'habitation du Québec qui s'occupe de ces logements. Il s'agit de l'ensemble des Habitations à loyer modique (HLM), y compris celles en milieu inuit, de coopératives ou d'OSBL entièrement destinés à des ménages à faible revenu et de suppléments au loyer accordés à des propriétaires privés ou sans but lucratif.

Quoique l'effet soit moins direct, ces logements seront aussi touchés par la fin des subventions fédérales. La SHQ se retrouvera seule à payer une facture présentement assumée d'abord par la SCHL. Le manque à gagner ne sera pas très grand au départ, mais il deviendra de plus en plus important au fil des années. La SHQ estime qu'il sera, à terme, de 130 millions \$ par année. Comment le gouvernement du Québec comblera-t-il ce manque à gagner ? Par des hausses du prix des loyers ? Par la vente d'une partie des logements sociaux qu'il détient ? Personne ne le sait, mais cela inquiète les milieux communautaires et un certain nombre de locataires au fait de cette réglementation.

Au cours des audiences, les participantes et les participants nous ont maintes fois rappelé que le gouvernement fédéral, par le biais de la SCHL, n'avait pas investi dans la construction de HLM depuis 1994, ce qui a eu un impact majeur sur le parc de logements sociaux au Québec. La perpétuation d'une stratégie de logement social, par la continuation des subventions à long terme ou par d'autres moyens, semble d'autant plus vitale dans ce contexte.

3.4.3

Le Cadre de référence en logements abordables

Signalons par ailleurs, que c'est le 31 mars 2014 que ce terminera le Cadre de référence en

matière de logement abordable par lequel le gouvernement fédéral contribue à la hauteur de 57,7 \$ millions par année à la construction et à la rénovation de logements au Québec ainsi qu'à l'aide financière aux ménages. Cette somme est la plus basse versée par le gouvernement fédéral depuis 2001.

3.4.4

La stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI)

«L'arrêt pur et simple du programme SPLI serait véritablement une catastrophe pour les personnes itinérantes et le milieu communautaire. Il aurait pour conséquence le bris dans le processus de réinsertion et l'arrêt du soutien à l'intervention auprès des personnes en situation d'itinérance.»

– TÉMOIGNAGE DU RÉSEAU D'AIDE AUX PERSONNES SEULES ET ITINÉRANTES DE MONTRÉAL



Les organismes communautaires qui œuvrent auprès des sans-abris et ceux qui luttent contre l'itinérance nous ont sensibilisés aux difficultés insurmontables vécues par ces personnes lorsqu'elles cherchent un logement abordable pour se sortir de la rue. La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) est un programme fédéral qui soutient financièrement les initiatives communautaires auprès des sans-abri, particulièrement celles portant sur l'habitation.

Or, le financement de ce programme, qui n'a pas augmenté depuis 10 ans, prendra aussi fin le 31 mars 2014. Alors que l'on parle tout haut de la nécessité d'une politique sur l'itinérance et que le nombre de personnes sans abri ou à risque de le devenir est en hausse, les organismes concernés et leurs usagers et usagères sont évidemment très inquiets de la fin de ce programme, qui mettra en péril les interventions dans ce domaine.



Un ensemble d'actions nécessaires

La Commission populaire itinérante sur le droit au logement a entendu des centaines de groupes et d'individus. Rappelons que son mandat consistait à dresser un état des lieux en matière de logement au Québec. Précisons enfin que les audiences de la Commission ont surtout interpellé les locataires les plus vulnérables ainsi que les associations les représentant.

Au terme de ses travaux, la Commission en vient à la conclusion que le logement ne va pas bien au Québec! Ce n'est pas une exagération de dire que les commissaires ont été bouleversés par les témoignages reçus. Certes, toute personne a droit au logement et ce n'est pas l'ensemble des locataires du Québec qui est victime de la violation de ce droit. Toutefois, la violation du droit au logement des plus vulnérables est tout simplement inacceptable et elle entraîne celle de plusieurs de leurs autres droits humains. Une société riche et développée comme le Québec ne peut tolérer qu'un pourcentage significatif de la population soit privé, dans les faits, d'un droit aussi élémentaire que celui de se loger.

La lecture des pages qui précèdent est éloquent et ne peut laisser insensible. Ce constat exige un virage radical de la part des divers gouvernements qui, au Canada, sont conjointement responsables de la mise en œuvre du droit au logement.

Le travail des commissaires ne pouvait se limiter à écouter des témoignages, à lire des mémoires et à dresser une synthèse de ce qui a été entendu par la Commission. Ce dernier chapitre va plus loin et identifie des actions urgentes destinées à protéger, à promouvoir et à mettre en œuvre le droit au logement de toute personne, et ce, sans discrimination.

La crise du logement est une manifestation directe de l'aggravation des inégalités sociales et du fossé qui se creuse chaque année davantage entre les mieux nantis et les plus démunis. Le logement est un bien de première nécessité et de ce fait, une richesse. Or, la mal-répartition de la richesse porte négativement atteinte au droit de se loger. C'est pourquoi il s'impose de promouvoir des politiques publiques qui corrigeront le tir. De telles politiques doivent prendre en compte le sort des plus démunis, car la pauvreté n'est pas une tare individuelle. Elle est structurelle et exacerbée par la difficulté croissante de se loger convenablement.

Les enjeux du droit au logement s'inscrivent aussi dans un contexte où la disproportion entre le coût des loyers et le revenu disponible va en croissant. Le cas des mesures de protection sociale (pensions de vieillesse, supplément de revenu garanti, salaire minimum, prestations sociales), qui n'ont pas toujours été pleinement indexées, est éloquent. Une personne seule vivant de l'aide sociale et recevant la prestation de base de 604 \$ par mois devrait, selon la norme qui veut qu'un maximum de 30 % du revenu disponible soit consacré au logement, occuper un logement adéquat pour un loyer de 180 \$ par mois! Rien ne va plus, même pour le travailleur ou la travailleuse touchant le salaire minimum.

Le Gouvernement du Québec a choisi de s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale et il n'est pas de notre ressort d'évaluer l'efficacité de ses actions à cet égard. Toutefois, il est urgent et nécessaire de répondre aux besoins les plus criants en recourant à des stratégies de logement et à des politiques sociales utiles et efficaces.

La lente indexation du salaire minimum et des prestations sociales ne peuvent à elles seules résoudre la crise du logement. On doit espérer une bonification du revenu des travailleuses, des travailleurs et des sans-emploi. Mais du même souffle, on doit exiger immédiatement des réponses à la crise du logement. Ces réponses doivent être globales et structurantes, telle l'adoption d'une politique nationale du logement, ou ciblées, comme le contrôle effectif de la salubrité des logements.

Finalement, et au-delà de l'enjeu des politiques et des programmes d'habitation, il faut aussi envisager des stratégies d'éducation au droit au logement, lesquelles se destinent à garantir l'accessibilité du droit et des recours, tout autant que celle aux mesures financières d'aide au logement. Les locataires ne savent pas, ont peur et surtout, n'ont pas confiance « au système ».

C'est dans cet esprit que la Commission propose un ensemble de recommandations issues de ses travaux.

Le logement et le revenu

RECOMMANDATION 1

Les gouvernements doivent procéder à une bonification substantielle des mesures de protection sociale. De plus, le salaire minimum doit être augmenté de manière plus rapide et plus importante.

Le coût du logement

Les montants d'aide consentis par le programme Allocation-logement sont insuffisants. Ils sont actuellement plafonnés à 80 \$ par mois. De plus, il n'est pas acceptable que des personnes ou des familles ayant droit à cette aide ne puissent en bénéficier qu'au hasard des informations qu'elles pourront ou non recevoir à ce sujet. Il existe des manières

simples de s'assurer qu'au contraire, toutes les personnes concernées puissent être rejointes. Si le rapport d'impôt, par exemple, comportait une question concernant le montant du loyer, celles et ceux qui y sont éligibles pourraient être automatiquement inscrits à ce programme.

RECOMMANDATION 2

Le programme Allocation-logement doit être amélioré, ses paramètres indexés au coût actuel de la vie et sa portée étendue.

RECOMMANDATION 3

Le gouvernement du Québec doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que tous les ménages ayant droit au programme d'allocation-logement puissent en bénéficier.

Le droit au logement est un droit de la personne

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a recommandé en 2003, dans le cadre du bilan des 25 années de la Charte des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec : « que le droit à un 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 décent ».

Les audiences de la Commission ont révélé une forte interdépendance entre le droit au logement et l'ensemble des droits de la personne : comment étudier dans une maison construite pour une famille, mais qui en loge plusieurs ? Comment soigner puis guérir des troubles respiratoires dans une maison infestée de moisissures ? Comment peut-on acheter des médicaments ou se nourrir convenablement quand le loyer engloutit de 50 % et jusqu'à 80 % du revenu ?

La reconnaissance constitutionnelle du droit au logement aurait des conséquences positives pour les locataires les plus vulnérables. Elle s'avérerait un puissant levier destiné à promouvoir l'exercice effectif de ce droit. C'est ce que soutenait déjà la CDPDJ, dans son bilan de 2003 :

« 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! »

Les droits économiques et sociaux de la personne doivent cesser par ailleurs d'être décrits et perçus comme les parents pauvres de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec.

RECOMMANDATION 4

Le droit au logement doit être garanti par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec.

Toute personne a droit à l'exercice de tous ses droits sans discrimination. Les travaux de la Commission ont révélé que l'enjeu du logement est un terrain fertile aux multiples formes de discrimination et de harcèlement.

RECOMMANDATION 5

Veiller au renforcement des moyens dont dispose la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec afin de lutter contre la discrimination et le harcèlement en matière de logement.

.....
1 Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec, *Après 25 ans La Charte québécoise des droits et libertés*, pp. 23-24.

Une politique nationale en matière de logement

.....

Au Québec, la gestion du marché locatif, les politiques sociales du logement et le soutien financier au logement relèvent de plusieurs paliers de gouvernement. Ce sont donc tous les ordres de gouvernement qui sont interpellés par le besoin d'un ensemble de mesures cohérentes, intégrées et structurantes en cette matière.

Une politique intégrée du logement est nécessaire. Force est de constater que le dispositif actuel des programmes, des lois et des règlements existants ne fait pas le travail. Les politiques sont incompréhensibles pour les locataires les plus vulnérables et souvent imprévisibles pour les bâtisseurs et les gestionnaires publics, communautaires et privés.

La Commission a réfléchi à la question en gardant à l'esprit que le logement est un champ de compétence du Québec. Mais cela ne dégage pas le gouvernement fédéral de ses responsabilités sur le plan financier.

Une politique nationale du logement devra poursuivre au moins les objectifs suivants :

- **STIMULER** la construction de logements sociaux en plus grand nombre pour répondre plus efficacement aux besoins ;
- **AMÉLIORER** la portée des programmes d'aide au paiement du coût du loyer, tel celui de l'allocation logement ;
- **INSTAURER** un mécanisme efficace de contrôle des loyers ;
- **FACILITER** les recours des locataires devant la Régie du logement ;
- **PROMOUVOIR** une vaste campagne d'éducation des droits des locataires ;
- **OBLIGER** les municipalités à adopter des mesures concrètes et susceptibles de favoriser le droit au logement des ménages les plus vulnérables.

RECOMMANDATION 6

Le gouvernement du Québec doit mettre en marche une vaste consultation destinée à l'adoption à court terme d'une politique nationale en matière de logement.

Des témoignages entendus par la Commission permettent de conclure que les protections légales entourant la conversion de logements locatifs en copropriétés divisées (condominiums) sont contournées en passant par la copropriété indivise qui, elle, n'est pas efficacement encadrée par la loi. Cette manœuvre est même pratiquée dans les villes ou les arrondissements où des moratoires ont été imposés. Nous croyons qu'il faut empêcher un tel contournement de la loi, en incluant la copropriété indivise dans cette dernière.

RECOMMANDATION 7

Une politique nationale du logement devra viser un meilleur encadrement du marché locatif privé, de manière à protéger plus efficacement le parc locatif; cet encadrement devra prévoir un moratoire national sur les conversions de logements locatifs en copropriétés indivises.

Au Québec, les municipalités ne sont pas tenues de mettre en œuvre un code du logement veillant à la salubrité des logements parce qu'une telle norme n'existe pas au niveau provincial. Le code du logement n'est pas le code du bâtiment. Un code du logement respectueux du droit au logement prendrait en compte les éléments suivants : abordabilité, salubrité, accessibilité, adaptabilité, intégration de la mixité sociale, etc.

RECOMMANDATION 8

Une politique nationale du logement devra prévoir l'adoption au niveau national d'un code-modèle du logement et l'obligation des municipalités d'intégrer à leurs pratiques et dans la réglementation municipale les obligations prévues par le code.

Un plan d'urbanisme doit tenir compte du bien-être de l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Non seulement un tel plan doit-il exister, mais en sus, il doit prendre en compte les besoins en logements sociaux et abordables.

RECOMMANDATION 9

Une politique nationale du logement devrait prévoir l'adoption, par les municipalités et par les régions du Québec, d'un plan d'urbanisme inclusif et qui prenne en compte les besoins en matière de logements sociaux et les droits des populations locataires les plus vulnérables. Ces besoins concernent non seulement le logement, mais aussi le transport, le travail, l'accès à la culture et le respect du droit à un environnement sain.

Le logement social représente au Québec 11 % de l'ensemble du parc locatif. Cette proportion est de 75 % aux Pays-Bas, de 59 % en Autriche et de 51 % au Danemark¹.

Les engagements pris par le Parti Québécois durant la campagne électorale de l'été 2012 (la construction de 3 000 unités par année) et le financement d'une première tranche de 3 000 logements dans le budget de novembre 2012 constituent une bonne nouvelle. Cela reste cependant très insuffisant au regard de ce qui serait nécessaire, surtout dans un contexte où les subventions aux logements sociaux ont connu une baisse dans les deux derniers budgets du précédent gouvernement².

.....

1 « The Hague : Ministry of the Interior and Kingdom Relations », *Housing Statistics in the European Union*, septembre 2010, p. 67.

2 Plusieurs groupes de la société civile se sont livrés à l'exercice de l'évaluation du nombre de logements sociaux manquants au Québec. Pour le FRAPRU, leur nombre actuel devrait doubler dans un délai raisonnable, ce qui équivaut à la construction de 137 000 logements sociaux supplémentaires.

RECOMMANDATION 10

Le gouvernement du Québec doit accroître de manière urgente la construction de logements sociaux afin que le logement social occupe une part grandissante du marché locatif et réponde plus adéquatement aux besoins des locataires les plus vulnérables.

Les responsabilités du gouvernement fédéral

.....

Le gouvernement fédéral est un acteur clé du développement en matière de logements sociaux au Québec. Traditionnellement, il y a joué un rôle de soutien, dans le cadre de son pouvoir de dépenser. Cet effort fédéral doit se poursuivre au nom des droits des locataires.

RECOMMANDATION 11

Le gouvernement fédéral doit maintenir, au-delà du 31 mars 2014, sa contribution financière aux politiques de logement du Québec et l'augmenter.

RECOMMANDATION 12

Le gouvernement fédéral doit maintenir son aide financière aux locataires à faible revenu demeurant dans les logements sociaux existants.

Le gouvernement fédéral exerce un devoir de fiduciaire à l'égard des Autochtones, tel que reconnu par la Loi sur les Indiens. À ce titre, il doit accélérer les investissements relatifs à construction et à la rénovation des logements sur réserves. Par ailleurs, le gouvernement fédéral doit aussi accélérer ses investissements dans le logement aux Inuits du Québec. Ainsi, le Nunavik a besoin de 1 000 logements de manière urgente. Ces investissements sont essentiels au respect du droit des peuples autochtones à l'auto-détermination et au droit au développement des communautés.

RECOMMANDATION 13

Le gouvernement fédéral doit augmenter considérablement ses investissements dans la construction et la rénovation de logements sur les réserves autochtones.

RECOMMANDATION 14

Le gouvernement fédéral doit appuyer les efforts du Québec, en augmentant considérablement ses investissements dans la construction et la rénovation de logements au Nunavik pour rendre possible l'objectif urgent de 1000 nouveaux logements.

Le rôle de la Régie du logement du Québec

.....

Les audiences de la Commission ont révélé un profond problème en ce qui concerne l'exercice des recours des locataires devant la Régie du logement et la perception négative qu'ont les locataires de la Régie. Les personnes et les organismes entendus ont la conviction que la Régie du logement sert d'abord les propriétaires. Et ces mêmes personnes expriment aussi une peur systémique de recourir à la Régie, une institution devenue virtuelle et invisible en régions.

RECOMMANDATION 15

Il est urgent d'examiner les pratiques actuelles de la Régie du logement et de revoir son mandat et sa gestion pour s'assurer en particulier :

- *qu'elle joue pleinement son rôle d'information et de sensibilisation autant auprès des locataires que des propriétaires ;*
- *qu'elle évalue ses pratiques de gestion en fonction de l'effectivité des droits des locataires les plus vulnérables et des ménages qui vivent loin des grands centres ;*
- *qu'elle évalue l'impact des frais d'ouverture de dossiers sur les diverses populations usagères de ses services ;*

- *qu'elle revoie son fonctionnement à la lumière de l'exigence des locataires d'obtenir des auditions et des jugements dans des délais rapides, notamment lorsque l'état d'habitabilité du logement est en cause.*

Plusieurs organismes réclament un contrôle obligatoire et universel du coût des loyers. Un tel contrôle entraînerait l'examen par la Régie du logement de toute hausse dépassant le pourcentage qu'elle fixe annuellement, y compris pour les immeubles construits il y a moins de cinq ans. De plus, un registre des baux permettrait aux nouvelles et aux nouveaux locataires de connaître le montant du loyer payé précédemment et de se prévaloir du droit de contester le loyer maintenant chargé par le ou la propriétaire. Somme toute, cet outil améliorerait la transparence du marché locatif.

RECOMMANDATION 16

Il faut examiner la pertinence, à court terme, d'un registre des baux, comme première étape de la mise en place d'importantes mesures de contrôle du coût des loyers.

Les besoins spéciaux des locataires

.....

RECOMMANDATION 17

Le gouvernement du Québec doit prévoir une augmentation du financement disponible pour des programmes d'adaptation de domiciles pour les personnes vivant avec un handicap et pour celles en perte d'autonomie, y compris dans les logements sociaux.

RECOMMANDATION 18

L'accessibilité universelle doit être garantie dans tous les nouveaux bâtiments résidentiels, y compris les logements sociaux, et les programmes doivent être ajustés en conséquence.

RECOMMANDATION 19

Les politiques destinées aux logements sociaux devront intégrer les exigences d'adaptabilité afin d'éviter que les locataires ayant de tels besoins ne voient leur droit au logement fragilisé.

RECOMMANDATION 20

La politique nationale du logement devrait accorder une attention particulière aux besoins des personnes aux prises avec un problème de santé mentale et qui entreprennent un parcours de réinsertion sociale. Dans ce cas, le logement social devrait privilégier, dans la mesure du possible, l'accompagnement et le support communautaire; et pour les personnes vivant en logement privé n'y ayant pas accès, elle devrait être supportée par une aide au coût du loyer.

RECOMMANDATION 21

Lorsqu'il s'agit des besoins de logement des personnes marginalisées, la politique nationale du logement veillera à sauvegarder la diversité des solutions tout en assurant la promotion du logement social. Le principe de diversité prendra en compte la pertinence de la sauvegarde du bassin de maisons de chambre en milieu urbain et semi-urbain.

Liste des Commissaires

BELLOT, CÉLINE

Professeure à l'École de service social de l'Université de Montréal et membre du Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale (CRI)

CONRADI, ALEXA

Présidente de la Fédération des femmes du Québec (FFQ)

DUHAIME, MARCEL

Ex-enseignant et conseiller syndical (CSQ) à la retraite. Membre du conseil d'administration de la Ligue des droits et libertés

DURBAU, DOLORES

Militante depuis de nombreuses années dans différents organismes communautaires, dont le Comité d'action des citoyennes et citoyens de Verdun (CACV)

GALLIÉ, MARTIN

Professeur et chercheur au Département des sciences juridiques de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM)

LAFRENIÈRE, SYLVAIN

Conseiller budgétaire à l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) du Nord et membre du conseil d'administration de l'Union des consommateurs

LAMARCHE, LUCIE

Professeure de droit à l'Université d'Ottawa et titulaire de la Chaire Gordon F. Henderson en droits de la personne

MONDION, YANNICK-S.

Militant actif depuis plus de 10 ans dans le milieu de l'hébergement jeunesse et de l'itinérance, notamment au Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal

PIOTTE, JEAN-MARC

Professeur émérite du Département de science politique de l'UQÀM et auteur de nombreux livres et articles portant sur les mouvements sociaux

ROY, SHIRLEY

Professeure titulaire au Département de sociologie de l'UQÀM et responsable du Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale (CRI)

RUFO, BARBARA

Psychosociologue à la Coop Interface, activement impliquée dans la défense des droits sociaux, notamment au sein de Parole d'excluEs

TREMBLAY, JOAN

Militante depuis plusieurs années au sein des groupes de défense des personnes assistées sociales et présidente du Collectif pour un Québec sans pauvreté

TREMBLAY-PEPIN, SIMON

Chercheur à l'Institut de recherche socio-économique (IRIS)

TRUDELLE, JEAN

Président, de 2009 à juin 2012, de la Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ-CSN)



À l'automne 2012, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) a initié une Commission populaire sur le droit au logement, qui a débuté ses travaux au Nunavik et les a terminés dans la communauté anishnabe de Lac Simon, après avoir parcouru les 17 régions administratives du Québec. Plus de 360 groupes et individus ont témoigné. Cette consultation sans précédent a révélé plusieurs violations du droit au logement.

Le rapport de la Commission présente les observations et les recommandations des 14 personnes qui ont agi comme commissaires.

TÉLÉPHONE
(514) 522-1010

frapru@cooptel.qc.ca
www.frapru.qc.ca
www.facebook.com/FRAPRU.logement
@FRAPRU



PLUS D'INFORMATIONS SUR LA COMMISSION POPULAIRE ITINÉRANTE
www.commissionpopulairefrapru.org