

Le droit au logement et les réalités québécoises

Le Comité est profondément préoccupé de voir qu'un pays aussi riche que le Canada a laissé le problème des sans-abri et du manque de logements décents prendre une ampleur telle que les maires des 10 plus grandes villes du pays ont fini par le déclarer catastrophe nationale.

Commentaire du Comité des droits économiques, sociaux et culturels suite à l'analyse du rapport périodique du Canada, 1998 (E/C.12/1/Add.31, par. 24)

Un logement convenable est un élément essentiel sur le plan social, économique et environnemental. Il est également primordial en vue de favoriser l'intégration familiale, de contribuer à la justice sociale et de renforcer le sentiment d'appartenance, de sécurité et de solidarité humaine. La notion de « droit au logement » mérite donc une attention toute particulière car son application, voire son existence pour certains, demeure des plus problématiques, même au Canada.

Le droit au logement : une notion qui effraie certains États

Au cours du processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) qui eut lieu à Nairobi en 1995, certains États ont contesté le fait que le droit au logement soit un droit de la personne reconnu par le droit international¹. Ces derniers proposaient plutôt que la communauté internationale adopte explicitement comme objectif *l'accès* de tous à un logement *convenable*. Pour ces pays, considérer le besoin d'un logement convenable comme un droit de la personne pousserait les États à devoir utiliser leurs ressources à l'extrême au détriment de certaines autres obligations aussi prévues par leurs engagements internationaux au chapitre des droits de la personne.

Du point de vue des États alors récalcitrants, le droit au logement n'était pas un droit de la personne reconnu par le droit international. Par exemple, le chef de la délégation des États-Unis, M. David Hales, maintenait que, sans avoir d'objection fondamentale à l'objectif visant à garantir à tous l'accès à un logement convenable, les États-Unis s'inquiétaient des prolongements qu'aurait sur le plan du droit international un droit au logement explicitement proclamé :

*C'est un problème juridique et technique très simple, qui se ramène à une question de vocabulaire. Aux États-Unis, nous avons des droits juridiquement établis. Si, au niveau international, nous reconnaissons l'existence d'un droit au logement, cela signifie [qu'en] cas de violation de ce droit, un tiers pourrait être appelé à intervenir et à statuer. Il se pourrait même que des sanctions soient prises à l'encontre d'un pays qui ne respecterait pas ce droit. Nous tenons à ce que l'on ne confonde pas des besoins, des aspirations et des objectifs avec des droits clairement établis.*²

Existe-t-il réellement un droit au logement ?

Malgré les craintes et les réticences de certains États à reconnaître la notion de droit au logement, plusieurs pays membres de l'Organisation des Nations Unies ont déclaré que le

¹ Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Promotion de la réalisation du droit fondamental à un logement adéquat*, Résolution de la Sous-Commission 1995/27.

² Voir en ligne : <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/habitat/dpi1778.htm>.

logement figurait parmi les besoins fondamentaux dont la satisfaction était indispensable pour que l'individu participe pleinement à la société, et donc en serve les intérêts. Tous les droits de la personne étant universels, indissociables, interdépendants et intimement liés, un individu privé de logement n'est pas à même de jouir de l'ensemble de ses droits reconnus par la communauté internationale. La réalisation du droit au respect de la vie privée, du droit de n'être l'objet d'aucune discrimination, du droit au développement, du droit à un environnement sain et du droit de jouir du meilleur état de santé mentale et physique possible dépend, entre autres, de l'accès à un logement convenable.

C'est d'ailleurs pourquoi de nombreux instruments internationaux traitent des différentes dimensions du droit à un logement³, à commencer par la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948 :

*Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.*⁴

Le droit au logement est donc intimement lié à la notion de droit à un niveau de vie suffisant. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966, ratifié à ce jour par 151 États, dont le Canada en 1976, reprend d'ailleurs cette notion de droit à un niveau de vie suffisant en relation avec celle de droit au logement :

*Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.*⁵

Cette disposition est d'ailleurs considérée par plusieurs comme étant la base juridique la plus solide du droit au logement. En effet, le PIDESC a une force exécutoire, contrairement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, et impose aux États qui l'ont ratifié des responsabilités juridiques envers leurs citoyens, envers les autres États signataires et en regard de l'ensemble de la communauté internationale⁶.

Qui plus est, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également adopté deux (2) Observations générales portant sur le premier paragraphe de l'article 11 du PIDESC. La première, de 1991, établit clairement l'existence d'un droit au logement et en définit la portée

³ Voir par exemple : l'alinéa e, iii), de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; le paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant; l'article 10 de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social; le paragraphe 8 de la section III de la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, 1976 [Rapport d'Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.IV.7, et rectificatif), chapitre premier]; le paragraphe 1 de l'article 8 de la Déclaration sur le droit au développement et la recommandation sur le logement des travailleurs, 1961 (No 115), de l'OIT.

⁴ Article 25, paragraphe 1 de la Déclaration.

⁵ Article 11, paragraphe 1 du PIDESC.

⁶ Aux termes de l'article 2 du PIDESC, les États parties au Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

ainsi que les devoirs et obligations qui en découlent pour les États parties⁷. La seconde, pour sa part, vient compléter celle-ci alors que le Comité fournit des précisions quant aux incidences des pratiques reliées aux expulsions forcées⁸.

Il semble donc évident qu'un droit au logement existe en vertu des différents instruments juridiques internationaux, et principalement en vertu de l'article 11 du PIDESC et des Observations générales qui en découlent. L'argument des États réfutant l'existence de ce droit semble donc erroné et, comme le mentionne l'actuel Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, M. Miloon Khotari, il est primordial de déclarer explicitement que le droit au logement est un droit de la personne car celui-ci est un puissant instrument de mobilisation pour les associations féminines, les enfants des rues, etc. Contester l'existence de ce droit reviendrait à faire un grand pas en arrière.

En quoi consiste le droit au logement ?

Tout d'abord, le droit à un logement suffisant s'applique à tous : les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Tel que mentionné plus tôt, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du second paragraphe de l'article 2 du PIDESC, être soumise à une forme quelconque de discrimination.

Ensuite, le logement n'est pas seulement ce à quoi a droit tout individu, mais également ce qui lui permet d'accéder à une existence sociale, d'avoir une vie privée, de trouver un emploi ou encore de voter. Le logement est donc à la base de l'exercice effectif de tous les autres droits et il ne faut donc pas l'entendre au sens étroit ou restreint, c'est-à-dire comme un simple abri nous permettant d'avoir un toit au-dessus de la tête, ou encore le considérer exclusivement comme un simple bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Comme l'a déclaré la Commission des établissements humains, « [u]n logement adéquat c'est [...] suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable »⁹.

Il est également à noter que l'on parle maintenant de droit à un logement « suffisant », « convenable » ou encore « adéquat », peut-être justement pour rassurer les États quant à l'ampleur que pourraient prendre leurs obligations face au respect de la notion optimale du « droit au logement ». Le droit à un logement suffisant garantit aux individus les avantages suivants :

- 1- **La sécurité légale de l'occupation** : Chacun se voit garantir une protection juridique contre l'expulsion forcée, le harcèlement et d'autres menaces;
- 2- **L'existence de services, matériaux et infrastructures** : Chacun a droit à un accès viable aux ressources communes, à l'eau potable, à l'énergie nécessaire pour faire la cuisine, se chauffer et s'éclairer, aux services d'assainissement et à l'eau courante, à la

⁷ Observation générale 4, *Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte)*, 13/12/91, HRI/GEN/1/Rev.7.

⁸ Observation générale 7, *Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte) : expulsions forcées*, 20/05/97, HRI/GEN/1/Rev.7.

⁹ Observation générale 4, *op. cit.*, note 7, par. 7.

conservation des aliments, à l'élimination des déchets, au drainage des lieux et aux services d'urgence;

- 3- **La capacité de paiement** : Tous les coûts associés au logement devraient atteindre un montant tel qu'ils ne menacent ni ne compromettent la réalisation et la satisfaction des autres besoins fondamentaux;
- 4- **L'habitabilité** : La notion de logement convenable suppose que les habitants jouissent d'un espace adéquat et soient protégés des éléments et d'autres menaces contre la santé que pourraient poser les vices de construction et les vecteurs de maladie;
- 5- **La facilité d'accès** : Ceux qui ont droit à un logement convenable doivent aussi pouvoir y avoir accès;
- 6- **L'emplacement** : Un logement convenable doit être situé de telle sorte qu'il permette l'accès aux possibilités d'emploi, aux services de santé, aux écoles, aux garderies et à d'autres services sociaux, et ne doivent pas être construits dans une zone où la pollution menace le droit à la santé;
- 7- **Le respect du milieu culturel** : Un logement convenable doit permettre l'expression de l'identité et de la diversité culturelles. En améliorant ou en modernisant un logement, on ne doit pas en sacrifier les dimensions culturelles.¹⁰

Finalement, le plein exercice des autres droits - notamment du droit à la liberté d'expression et d'association (par exemple pour les locataires et autres groupes constitués au niveau de la collectivité), du droit qu'a toute personne de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions - est indispensable pour que tous les groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant. De même, le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un aspect très important du droit à un logement suffisant¹¹.

Les obligations des États face au droit au logement

En 1995, dans son rapport final présenté à la Sous-Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur le droit à un logement tentait de rassurer les États quant à leurs obligations découlant de leur reconnaissance au droit au logement. Ainsi, elles n'impliquent pas : qu'ils soient tenus de construire des logements pour toute la population, qu'ils doivent fournir gratuitement un logement à quiconque le demande, qu'ils doivent nécessairement respecter tous les aspects de ce droit dès qu'ils assument le devoir de le faire, qu'ils doivent exclusivement s'en charger ou à l'opposé laisser exclusivement au libre marché le soin d'assurer ce droit à tous. Le droit au logement ne se manifestera pas de la même manière partout et en toutes circonstances. Toute reconnaissance du droit au logement doit plutôt être considérée et interprétée comme signifiant, au sens le plus général :

- Que l'État, dès qu'il a accepté officiellement ces obligations, s'efforcera par tous les moyens possibles et appropriés de veiller à ce que chacun ait accès à un logement

¹⁰ Habitat II, *Y a-t-il un droit au logement ?*, Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Istanbul, Turquie, 3-14 juin 1996, en ligne : <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/habitat/dpi1778.htm>.

¹¹ Observation générale 4, *op. cit.*, note 7, par. 9.

convenable du point de vue de la santé, du bien-être et de la sécurité, et ce, en conformité avec les autres droits fondamentaux;

- Qu'on peut attendre ou exiger de la société qu'elle donne accès à un logement à quiconque est sans abri, mal logé ou généralement incapable de remplir toutes les conditions implicitement liées au droit au logement; et
- Que l'État, dès qu'il assume des obligations juridiques dans ce domaine, prendra une série de mesures indiquant qu'il reconnaît, sur le plan des politiques comme sur le plan législatif, chacun des aspects que comporte le droit en question.¹²

Ces trois (3) conditions exigent d'un État qu'il se porte garant de l'effectivité du droit au logement et ce, selon la **formule des trois (3) « R »** :

- 1- Une autorité **Responsable**;
- 2- Une obligation de **Résultat**; et
- 3- La mise en place de voies de **Recours**, amiables et juridiques.¹³

Dans sa résolution du 22 avril 2003, la Commission des droits de l'homme résumait bien les principales obligations des États découlant de l'application du droit au logement, en les engageant :

- **à donner plein effet aux droits liés au logement**, notamment grâce à l'adoption - par les pouvoirs publics au niveau approprié - de mesures internes en faveur du développement et grâce à une assistance et une coopération internationales, en prêtant une attention particulière aux personnes, le plus souvent des femmes et des enfants, et aux communautés qui vivent dans une extrême pauvreté, ainsi qu'à la sécurité d'occupation;
- **à faire respecter** l'ensemble de leurs normes nationales juridiquement contraignantes en vigueur dans le domaine du logement;
- **à donner plein effet au droit au logement** sans distinction aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre motif, et notamment, **à combattre l'exclusion sociale** et la marginalisation des personnes victimes de discrimination pour des raisons multiples, en particulier en veillant à ce que les populations autochtones et les minorités puissent accéder sans discrimination à un logement convenable.¹⁴

C'est donc dire que, concrètement, un grand nombre des mesures nécessaires à la promotion du droit au logement implique que les gouvernements s'abstiennent de certaines pratiques et s'engagent à faciliter l'auto-assistance parmi les groupes touchés (**respecter le droit au logement**). L'État a ainsi l'obligation d'adopter une stratégie nationale en matière de logement et qui définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, qui identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens

¹² E/CN.4/Sub2/1995/12.

¹³ Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par la Logement (FAPIL), *L'état du droit au logement*, juillet 2004, en ligne : <http://www.fapil.net/DroitAuLogement/EtatDroitAuLogement.htm>.

¹⁴ *Droit au logement : donner plein effet aux droits liés au logement*, 59^e session, E/CN.4/2003/L.30/Rev.1, en ligne : http://www.aidh.org/ONU_GE/Commission/59/resol_des11.htm.

les plus rentables de les utiliser et qui définit les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent (**promouvoir le droit au logement**)¹⁵. La surveillance régulière de la situation du logement et l'implantation de mesures législatives et administratives conduisant à l'accessibilité des recours internes pour les individus victimes d'abus de leur droit au logement sont deux (2) autres obligations incombant aux États (**protéger le droit au logement**)¹⁶.

L'état du droit au logement au Canada

Tous les États parties au PIDESC ont l'obligation de faire parvenir au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des rapports périodiques décrivant les mesures adoptées ainsi que les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte¹⁷, dont celui portant sur le droit au logement. Suite à l'étude de ces rapports, le Comité transmet ses commentaires, ses préoccupations et ses suggestions aux États.

Dans le cas du Canada, des commentaires concernant le droit au logement furent adoptés par le Comité suite à l'analyse des deux (2) derniers rapports canadiens de 1993 et 1998. Ces commentaires ne sont pas particulièrement reluisants. En effet, selon le Comité, le Canada n'assume pas pleinement ses responsabilités et ses obligations en vertu de la règle des 3 «R».

Tout d'abord, en 1993¹⁸, le Comité notait que :

- Selon des organisations non gouvernementales, des familles sont contraintes de placer leurs enfants dans des foyers car elles n'ont pas les moyens de leur assurer un logement suffisant ou d'autres biens de première nécessité¹⁹;
- Tous les locataires au Canada ne jouissent pas du droit à la sécurité de l'occupation de leur logement²⁰;
- Selon des organisations non gouvernementales, les personnes ayant des enfants, les assistés sociaux, les personnes à faible revenu et les personnes endettées sont généralement victimes de discrimination en matière de logement²¹;
- Malgré l'existence évidente de sans-abri et de conditions de logement insuffisantes, les dépenses consacrées au logement social ne sont pas supérieures à 1,3 % des dépenses publiques²²;
- Dans quelques affaires, les tribunaux canadiens ont décidé que le droit à la sécurité de la personne, consacré dans la Charte canadienne des droits et libertés, ne protège pas la population contre des atteintes à leur droit à un logement suffisants²³;
- La législation des provinces en matière de droits de l'homme n'a pas toujours été appliquée de façon à améliorer les recours contre les violations des droits sociaux et économiques, en particulier pour ce qui est des droits des familles avec enfants et du

¹⁵ Assemblée générale des Nations Unies, *Stratégie mondiale du logement jusqu'en 2000*, paragraphe 32, résolution 43/181 (annexe), décembre 1988.

¹⁶ Observation générale 4, *op. cit.*, note 7, par. 13, 15.

¹⁷ Art. 16 du PIDESC.

¹⁸ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, 1993, E/C.12/1993/5.

¹⁹ Voir paragraphe 14.

²⁰ Voir paragraphe 17.

²¹ Voir paragraphe 18.

²² Voir paragraphe 20.

²³ Voir paragraphe 23.

droit à un niveau de vie suffisant, et notamment à une nourriture et à un logement suffisants²⁴.

Les commentaires du Comité en 1998²⁵ portant sur le logement, bien que moins nombreux qu'en 1993, démontraient que la situation ne s'était pas particulièrement améliorée au Canada :

- Le Comité a reçu des informations faisant état de plaintes déposées par des personnes vivant dans la pauvreté (généralement des femmes avec enfants) contre des mesures des pouvoirs publics portant atteinte à leurs droits à une nourriture, un habillement et un logement suffisants. Les gouvernements provinciaux ont encouragé leurs tribunaux à privilégier dans ces affaires une interprétation de la Charte revenant à refuser toute protection des droits consacrés dans le Pacte, et laissant par conséquent les plaignants dépourvus de biens de première nécessité et de voies de recours²⁶;
- Le Comité est profondément préoccupé de voir qu'un pays aussi riche que le Canada a laissé le problème des sans-abri et du manque de logements décentes prendre une ampleur telle que les maires des 10 plus grandes villes du pays ont fini par le déclarer catastrophe nationale²⁷;
- Le Comité craint que les coupes importantes opérées dans les programmes provinciaux d'assistance sociale, la pénurie de logements décentes et abordables et la discrimination répandue en matière de logement ne constituent des obstacles pour les femmes cherchant à fuir la violence conjugale. Du fait de ces obstacles, de nombreuses femmes n'ont d'autre choix que de revenir ou rester dans une situation de violence ou de se retrouver sans logement, sans nourriture et sans habillement suffisants pour elles et leurs enfants²⁸;
- Bien que le Gouvernement ne lui ait donné aucun renseignement concernant le nombre de sans-abri parmi les patients sortis d'établissements psychiatriques, le Comité a été informé que nombre d'entre eux finissaient dans la rue, alors que d'autres vivaient dans des logements inadaptés, avec une assistance insuffisante²⁹.

Finalement, le Comité conclut ses observations de 1998 portant sur le Canada par une recommandation qui démontre très bien l'ampleur des violations du droit au logement au Canada :

Le Comité recommande que le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'attaquent au problème des sans-abri et des mal logés en tant qu'urgence nationale, en rétablissant ou en renforçant, selon le cas, les programmes de logement social en faveur des personnes dans le besoin, en améliorant et en appliquant effectivement la législation antidiscrimination dans le domaine du logement, en portant les montants de l'allocation-logement et de l'aide sociale à des niveaux conformes aux réalités, en assurant des services d'aide appropriés aux personnes handicapées, en améliorant la protection de la sécurité de jouissance pour les locataires et en faisant plus pour empêcher que le parc de logements à loyer abordable ne soit converti à

²⁴ Voir paragraphe 24.

²⁵ *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada, 1998, E/C.12/1/Add.31.*

²⁶ Voir paragraphe 14.

²⁷ Voir paragraphe 24.

²⁸ Voir paragraphe 28.

²⁹ Voir paragraphe 36.

*d'autres usages. Le Comité invite instamment l'État partie à mettre en oeuvre une stratégie nationale pour lutter contre le problème des sans-abri et la pauvreté.*³⁰

Malgré ces commentaires et ces recommandations, il n'existe toujours aucune législation canadienne qui établisse clairement un droit au logement. La *Charte canadienne des droits et libertés*³¹ ne fait pas allusion au droit au logement, pas même à la notion de droit à un niveau de vie suffisant, alors que la *Loi nationale sur l'habitation*³² n'établit aucune norme minimale concernant un logement suffisant, mais porte davantage sur les possibilités de financement au secteur de l'habitation. De plus, le Canada est le seul pays industrialisé qui n'a toujours pas prévu de stratégie de politique nationale relative au logement. En conséquence, plus de 200 000 Canadiens et Canadiennes étaient sans-abri en 2003 et plus de 1,7 million de personnes avaient besoin d'un logement adéquat et sûr³³.

Le cadre législatif du droit au logement au Québec

Dans le cadre du Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne*³⁴ interdit présentement la discrimination dans la location d'un logement. Le droit au logement dépasse cependant ce seul aspect et c'est pourquoi la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse :

« ...recommande que le droit à un logement 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.³⁵ »

La reconnaissance du droit au logement dans la Charte québécoise des droits et libertés a d'ailleurs fait l'objet d'un engagement électoral du Parti libéral du Québec au cours de la campagne du printemps 2003. Sa pleine reconnaissance dans la Charte ouvrirait ainsi la porte à d'autres types de recours devant les tribunaux³⁶.

La Régie du logement est, pour sa part, un tribunal spécialisé exerçant sa compétence en matière de bail résidentiel. Sa mission consiste donc à décider des litiges dont elle est saisie et portant, entre autres, sur toute demande, quel que soit le montant, relative à la reconduction d'un bail, à la fixation de loyer, à la reprise, à la subdivision, au changement d'affectation, à l'agrandissement substantiel d'un logement ou au bail d'un logement à loyer modique. Elle se doit également d'informer les citoyens sur les droits et obligations découlant du bail afin d'éviter que des conflits ne se développent du seul fait de l'ignorance des dispositions de la loi, ainsi que de favoriser la conciliation des relations entre propriétaires et locataires³⁷. Cependant, plusieurs organismes, comme le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), mentionnent un certain parti pris de la

³⁰ Voir paragraphe 46.

³¹ Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B, Partie 1.

³² L.R. 1985, ch. N-11.

³³ *Organisation nationale anti-pauvreté*, en ligne : http://www.napo-onap.ca/fr/action/litinerance_violation_des_personne.html.

³⁴ L.R.Q. C-12.

³⁵ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans - La Charte québécoise des droits et libertés : Bilan et recommandations*, « Recommandation 2 », vol. 1, 2003, p. 25.

³⁶ Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), *Le droit au logement dans la Charte*, en ligne : <http://www.frapru.qc.ca/pol2004/Charte.html>.

³⁷ Voir le site de la Régie du logement : http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/1_0/index.asp.

Régie du logement en faveur des associations de propriétaires³⁸ et s'inquiètent du délestage du contrôle des loyers par la Régie³⁹.

Les problèmes de logement au Québec

Au cours des dernières années, tout comme dans le reste du Canada, la situation du logement au Québec s'est également dégradée. Bien que l'on pouvait se réjouir de quelques statistiques positives entre 1996 et 2001⁴⁰, la pénurie de logements qui suivit vint démontrer toute la faiblesse des mesures visant à respecter le droit au logement. Ainsi, dans la région métropolitaine de Montréal entre 2000 et 2003, le loyer moyen a augmenté de 15,3 % dans les logements d'une chambre à coucher, de 13 % dans ceux de deux chambres et de 12,7 % dans ceux de trois chambres. Les revenus des locataires n'ont bien entendu pas suivi le même rythme⁴¹.

Aussi, sur les 1 241 725 ménages locataires que comptait le Québec en 2001, plus du tiers devait consacrer au paiement de leur loyer une somme au-delà de la norme du 30% de leur revenu global. Pour 218 490 de ces ménages, c'est plus de 50% du revenu qui était alloué au logement, alors que 165 470 ménages y diluaient même plus de 60 % de leur revenu. Finalement, pour 111 385 ménages locataires, soit représentant 9% de l'ensemble des ménages, c'est jusqu'à 80% du revenu qui était utilisé pour se loger⁴².

Ces locataires pauvres, qui consacrent ainsi le plus haut pourcentage de leur revenu pour se loger, subissent également d'importantes conséquences concernant leur capacité de subvenir à leurs autres besoins essentiels, affectant aussi leur état de santé physique et mentale et, par conséquence, diminuant leurs chances de se sortir de la pauvreté. Les victimes de telles situations sont principalement :

- Les ménages bénéficiant de l'aide sociale, la prestation de base étant de 523 \$ par mois en 2003, et, de manière plus générale, les sans-emploi;
- Une large portion des personnes âgées de 65 ans et plus, surtout celles qui ne reçoivent que la pension de vieillesse et le supplément de revenu garanti;
- Les travailleuses et les travailleurs au salaire minimum qui, même en travaillant 40 heures par semaine, ne pouvaient espérer gagner que 15 184 \$ par année en 2003;
- Bon nombre d'autres ménages travailleurs qui gagnent un peu plus du salaire minimum, ont un statut précaire, ont un emploi saisonnier ou travaillent à temps partiel.⁴³

Comme nous le savons maintenant, le droit au logement ne se définit pas seulement en fonction du fait d'avoir un toit sur la tête, mais davantage comme le droit à un lieu où l'on

³⁸ RCLALQ, « Le RCLALQ réagit à la Régie du logement », en ligne : <http://www.rclalq.qc.ca/node.php?id=127>.

³⁹ RCLALQ, « 235 groupes contre le délestage du contrôle des loyers », en ligne : <http://www.rclalq.qc.ca/node.php?id=147>.

⁴⁰ Le nombre de ménages locataires consacrant plus de 30% de leur loyer avait chuté de 518 700 à 445 220, et le nombre de ménages locataires engloutissant plus de 50% de leur revenu dans le coût de logement était passé de 273 825 à 218 490.

⁴¹ FRAPRU, *Dossier noir : Logement et pauvreté au Québec*, « Non, les problèmes de logement n'ont pas régressé », en ligne : <http://www.frapru.qc.ca/dn2004/index.html>.

⁴² Idem, « Inacceptable », en ligne : <http://www.frapru.qc.ca/dn2004/index.html>.

⁴³ Idem, « Plus tu es pauvre, plus tu as des problèmes de logement... », en ligne : <http://www.frapru.qc.ca/dn2004/index.html>.

puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Pour y parvenir, plusieurs aspects doivent être pris en considération dans n'importe quel contexte, soit la sécurité d'occupation, l'accès au logement sans discrimination, la capacité de paiement, l'habitabilité, l'emplacement, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, ainsi que le respect de l'identité et de la diversité culturelles⁴⁴. Selon plusieurs organismes, dont le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), une des solutions à privilégier passerait par le financement, de la part de tous les paliers gouvernementaux, d'un immense chantier d'au moins 8000 logements sociaux par année. La construction de la moitié de ces logements devrait dépendre de la mise sur pied d'un programme d'habitations à loyer modique (HLM), aucun logement de ce type n'ayant d'ailleurs été financé au Québec depuis 1994. L'autre moitié du programme serait réalisée sous forme de coopératives d'habitation et de logements gérés par des organismes sans but lucratif (OSBL), ce qui exige la prolongation et la bonification des programmes actuels⁴⁵.

Cette proposition d'un chantier de 8000 logements sociaux a reçu, jusqu'à présent, l'appui de 1100 organismes communautaires, syndicaux et féministes, ainsi que de plusieurs personnalités des milieux culturel, municipal ou religieux. Et pour cause : le logement social est la formule la plus complète et la plus durable d'aide au logement. Subventionnée par l'État, elle est sans but lucratif et n'est donc pas soumise à la logique du profit.

Depuis 2002, le gouvernement fédéral investit dans un programme de logement abordable, soit 1 milliard \$ sur six (6) ans, et pouvant être utilisé à des fins de logements sociaux. Au Québec, ce programme fédéral-provincial est venu s'ajouter à un autre programme créé plus tôt, soit AccèsLogis. En novembre 2001, le gouvernement a annoncé son intention de financer 13 000 logements sociaux et abordables en cinq ans à l'aide de ces deux programmes. Durant les élections d'avril 2003, le Parti libéral s'est engagé à poursuivre dans cette voie, ce qu'il a depuis réitéré à plusieurs reprises. Cependant, les budgets actuels ne permettent pas le développement des 13 000 logements, lesquels sont déjà nettement insuffisants. De plus, le logement social, qui devait au départ accaparer 90 % des unités, n'en représente plus que 75 %, une plus grande part ayant été faite au privé pour l'encourager à construire des appartements pouvant se louer 800 \$ par mois pour un 4^e. Finalement, rien n'est prévu pour la poursuite du logement social, une fois que les derniers de ce type de logements auront été réalisés, ce qui arrivera d'ici peu⁴⁶.

Nous devons reconnaître que des initiatives destinées à une meilleure prise en compte du droit au logement ont été initiées depuis que le comité du PIDESC a adressé au Canada de sévères reproches à cet égard. Les interventions des ONG auprès du Comité du PIDESC n'auront donc pas été vaines. De là à dire que la règle des 3 «R» est entièrement respectée, il reste beaucoup à conquérir... En effet, la tangente vers le logement abordable à 800\$/mois ne convainc personne en ce qui a trait au sort des familles les plus pauvres. Il ne suffit pas de nommer une Ministre des sans-abri pour régler un tel problème et promouvoir la réalisation du droit au logement!

Comme le soulignait le Comité du PIDESC dans ses observations adressées au Canada en 1998 :

L'IDH (l'Indice du développement humain) indique qu'en moyenne, les Canadiens jouissent d'un niveau de vie particulièrement élevé et que le Canada a la capacité de

⁴⁴ Observation générale 4, *op. cit.*, note 7, par. 7.

⁴⁵ FRAPRU, *op. cit.*, note 41, « Des solutions du côté du privé? », en ligne : <http://www.frapru.qc.ca/dn2004/index.html>.

⁴⁶ Idem, « Au cœur d'une politique d'habitation : le logement social », en ligne : <http://www.frapru.qc.ca/dn2004/index.html>.

*respecter pleinement tous les droits inscrits dans le Pacte. Malheureusement, il ne le fait pas encore [...].*⁴⁷

⁴⁷ *Supra*, note 25, par. 3.