

**PAUVRETÉ ET DROIT À L'ÉGALITÉ DANS LE LOGEMENT:  
UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE**

**Synthèse**

Avril 1997

**Document adopté à la 415<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 25 avril 1997, par sa résolution COM-415-5.1.3**

Normand Dauphin  
Secrétaire de la séance

Recherche et rédaction:

**Muriel Garon, Ph.D.**  
Direction de la recherche

Ce document synthèse prend sa source dans une étude plus vaste produite par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sous le titre : «*Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement: une approche systémique*».

Cette étude a été réalisée dans le cadre des travaux du comité «logement» de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et a largement bénéficié de l'apport de ses membres.

Coordonnateur du comité :

**Robert Sylvestre**, Direction de l'éducation et des communications

**Daniel Carpentier**, Direction de la recherche

**Muriel Garon**, Direction de la recherche

**Renée Lescop**, Direction des enquêtes

**Monique Lortie**, Direction de l'éducation et des communications

**Ginette Rioux**, Direction des enquêtes

**Hélène Tessier**, Direction du contentieux

Le document synthèse a été soumis pour discussion et recommandation à un comité créé par la Commission et formé de:

Présidente du comité: **Jennifer Stoddart**, vice-présidente

**Dominique De Pasquale**, commissaire

**Fo Niemi**, commissaire

**Muriel Garon**, Direction de la recherche

**Robert Sylvestre**, Direction de l'éducation et des communications

Traitement de texte

**Chantal Légaré**, Direction de la recherche

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRÉSENTATION .....</b>                                                                                                                  | <b>6</b>  |
| Une approche systémique .....                                                                                                              | 7         |
| <b>1. LES GRANDS CONSTATS .....</b>                                                                                                        | <b>8</b>  |
| 1.1 Le caractère central du logement dans la vie sociale .....                                                                             | 8         |
| L'importance du logement pour les individus .....                                                                                          | 8         |
| L'importance du logement comme marché .....                                                                                                | 8         |
| L'importance du logement dans la loi .....                                                                                                 | 9         |
| Le caractère vital du logement établi par la notion de droit au logement .....                                                             | 9         |
| 1.2 Les atteintes au droit à l'égalité dans le logement .....                                                                              | 10        |
| La prévalence de la discrimination dans le logement .....                                                                                  | 10        |
| Les formes de discrimination dans le logement .....                                                                                        | 11        |
| • La discrimination ouverte .....                                                                                                          | 11        |
| • La discrimination cachée .....                                                                                                           | 11        |
| • Le harcèlement discriminatoire .....                                                                                                     | 11        |
| • Diverses pratiques ayant des effets discriminatoires .....                                                                               | 11        |
| <b>2. ANALYSE DES COMPOSANTES DU MARCHÉ DU LOGEMENT<br/>ET DE LEURS EFFETS SUR L'EXERCICE DU DROIT AU LOGEMENT<br/>EN<br/>ÉGALITÉ.....</b> | <b>12</b> |
| 2.1 La situation actuelle du marché du logement .....                                                                                      | 12        |
| Les orientations politiques générales face au marché de l'habitation .....                                                                 | 12        |
| Le marché de l'habitation : ses dérives récentes .....                                                                                     | 13        |
| 2.2 La situation des locataires .....                                                                                                      | 13        |
| L'aggravation des difficultés de se loger à un coût raisonnable .....                                                                      | 13        |
| L'engrenage des conséquences pour les groupes stigmatisés .....                                                                            | 14        |
| 2.3 La situation des propriétaires .....                                                                                                   | 15        |
| La notion de risque .....                                                                                                                  | 15        |

|                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| • Le risque et la catégorie des «assistés sociaux» .....                                                                | 15 |
| Les règles du marché et les obligations des propriétaires face<br>aux clientèles démunies.....                          | 16 |
| • Le marché et les programmes visant à développer le secteur du logement .....                                          | 16 |
| • Le marché et le supplément au loyer .....                                                                             | 17 |
| • Les demandes contradictoires des propriétaires de logements locatifs :<br>non-intervention/intervention .....         | 17 |
| • Pour conclure : droits et obligations.....                                                                            | 18 |
| 2.4 La contribution de l'État .....                                                                                     | 18 |
| Les mesures sociales privilégiées actuellement pour s'attaquer à ces problèmes .....                                    | 18 |
| • L'aide non transférable .....                                                                                         | 18 |
| • Les programmes destinés aux personnes .....                                                                           | 19 |
| La situation particulièrement difficile des prestataires de l'aide sociale .....                                        | 20 |
| 2.5 Pour conclure: le marché, les interventions de l'État et la satisfaction<br>des besoins des locataires démunis..... | 20 |
| <b>CONCLUSION</b> .....                                                                                                 | 21 |
| Les constats .....                                                                                                      | 21 |
| Les orientations de la Commission.....                                                                                  | 21 |
| 1. Un message destiné aux propriétaires.....                                                                            | 22 |
| • Fournir des logements sans discrimination.....                                                                        | 22 |
| • Fournir des logements en bon état.....                                                                                | 23 |
| 2. L'intervention de l'État: quelques recommandations .....                                                             | 24 |
| • Le court terme.....                                                                                                   | 25 |
| • Le moyen terme.....                                                                                                   | 26 |
| Une réflexion sur les droits économiques et sociaux à poursuivre.....                                                   | 26 |

## PRÉSENTATION

Le dossier du logement est un dossier omniprésent à la Commission des droits de la personne<sup>1</sup> depuis son ouverture. C'est d'abord dans le cadre de plaintes fondées sur des motifs de discrimination comme le sexe, la race—couleur ou le handicap, que des situations ont commencé à être portées à son attention. Il est vite apparu que ces plaintes, en apparence simples, étaient loin d'être faciles à traiter.

Au-delà des problèmes d'établissement de la preuve, toute une série de questions n'ont cessé de surgir, au fil des ans, en particulier autour des critères utilisés pour rejeter des demandes de logement en se fondant sur l'interprétation de la capacité de paiement d'aspirants locataires. Des situations particulières amenaient elles aussi leur lot d'interrogations ponctuelles : ainsi les problèmes soulevés par la revendication récente d'associations de propriétaires à l'effet que le loyer des prestataires de l'aide sociale fautifs dans leurs paiements soit désormais retenu à la source, à même leurs chèques émis par le ministère.

Dans le cours des réflexions sur ces sujets à la Commission, deux questions commençaient à surgir avec une étonnante régularité : celle du lien entre les situations de pauvreté et le motif de la condition sociale, et celle de la frontière entre le droit à l'égalité et le droit minimal à un logement décent.

Inutile de dire que les problèmes soulevés se sont révélés le plus souvent complexes et interreliés. Il est dès alors apparu qu'une analyse permettant de faire le tour des questions impliquées devenait nécessaire si nous voulions pouvoir poser un regard éclairé sur les problèmes qui nous étaient soumis, définir une orientation cohérente en ce qui a trait à l'exercice du droit à l'égalité dans ce domaine et proposer des pistes de solution qui dépassent le cas par cas.

---

1 La fusion de la Commission des droits de la personne du Québec et de la Commission de protection de la jeunesse est intervenue le 29 novembre 1995. La référence à «la Commission», dans ce texte, renverra à cet organisme fusionné. Certaines des activités auxquelles il sera fait référence dans le texte renvoient à des activités passées de la Commission des droits de la personne. Dans ces cas, cet organisme sera désigné sous cette appellation.

Nous avons donc décidé de procéder à une analyse systémique du secteur et des modes selon lesquels les inégalités s'y construisent.

#### □ **Une approche systémique**

Dans le domaine de la discrimination, cette approche résulte de la reconnaissance du fait que la discrimination telle qu'elle avait été perçue au départ, à savoir liée à des attitudes personnelles trouvant leurs manifestations dans des comportements conscients de différenciation ou d'exclusion, s'avérait inapte à rendre compte des situations de traitement inégalitaire ou d'exclusion qui étaient quotidiennement observées dans la vie en société. On constatait ainsi que des règles en apparence neutres avaient des effets défavorables sur certaines catégories de citoyens dont la vulnérabilité était pourtant suffisamment connue pour avoir mené à leur identification comme cibles de l'interdiction de faire de la discrimination. On s'est également rendu compte que des ensembles de règles plus vastes gérant le fonctionnement de certaines institutions, parce qu'elles avaient été édictées en référence à certaines catégories sociales bien précises, s'appliquaient très mal à d'autres : elles n'arrivaient à être favorables qu'aux catégories en fonction desquelles elles avaient été conçues et modelées produisant ainsi des résultats tout à fait inégaux pour d'autres.

Il est donc apparu que pour bien saisir la discrimination il fallait éloigner la lorgnette des relations entre individus pour saisir la dynamique des rapports sociaux.

Cette approche était certes beaucoup plus complexe et requérait le repérage d'ensembles plus larges que ceux auxquels la recherche d'une faille dans les relations entre deux ou quelques personnes avait limité l'examen. C'est par la mise en évidence des liens entre les parties de ces ensembles dans la production d'effets défavorables sur certaines catégories, que cette approche pouvait permettre l'élucidation de la *discrimination systémique* dont ces ensembles étaient porteurs et par la suite fournir des outils permettant de s'y attaquer.

C'est cette approche large et dynamique que nous avons adoptée pour l'analyse du secteur du logement locatif. À cette fin, nous avons d'abord étayé deux grands constats : en premier lieu, celui du caractère central du logement pour l'ensemble de la société; en deuxième lieu, et cette fois en nous basant sur l'expérience de la Commission, celui des problèmes de discrimination qu'on y observe. Nous avons ensuite examiné les caractéristiques du logement locatif à partir de la situation du marché, de celles des locataires, de celle des propriétaires et des interventions de l'État. Une fois cet ensemble mis en place, diverses pistes de solutions tenant compte des principales dimensions mises à jour ont été explorées.

## **1. LES GRANDS CONSTATS**

### **1.1 Le caractère central du logement dans la vie sociale**

#### **□ L'importance du logement pour les individus**

Si nous avons choisi le secteur du logement comme lieu privilégié de réflexion, c'est que le logement ne peut être considéré comme un bien de consommation comme les autres : se loger renvoie à un besoin essentiel. Le logement est d'abord un abri, mais il est beaucoup plus que cela : c'est le coeur d'une réalité complexe à partir de laquelle la vie tout simplement, puis la vie en société, devient possible.

#### **□ L'importance du logement comme marché**

Dans le cadre du marché, l'habitation constitue un secteur d'activité économique majeur. Sa signification économique y est toutefois très variable pour les différents investisseurs : visées spéculatives, revenu régulier, revenu d'appoint, fonds de retraite, simple bien d'inventaire, sans parler des institutions financières qui y jouent un rôle de support. En un mot, les caractéristiques des

acteurs et leurs intérêts y sont variés et souvent éloignés de la signification du logement pour les personnes qui y ont élu domicile.

#### **□ L'importance du logement dans la loi**

On ne saurait s'étonner que le logement fasse l'objet d'une attention particulière dans la loi.

De façon globale, le *Code civil*, à son chapitre III, balise les règles de négociation et de consommation de ce bien, s'il est offert en location. L'importance qu'y prennent les dispositions d'ordre public, lesquelles échappent à toute négociation, de même que l'institution d'un tribunal administratif accessible à toute personne qui se considère lésée dans l'application des règles qui y sont énoncées, soulignent clairement qu'il ne s'agit d'une simple marchandise.

La réalité du logement est également largement présente dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Les articles 7 et 8 définissent, au chapitre des libertés et droits fondamentaux, le caractère inviolable de la demeure. L'interdiction de discrimination, définie à l'article 10, s'applique à l'accès à ce bien vital. L'article 14 vient circonscrire de façon très précise les situations où l'interdiction de faire de la discrimination dans la conclusion d'un bail pourrait être limitée. Finalement, l'article 111 désigne nommément le secteur du logement comme relevant de la sphère de compétence du Tribunal des droits de la personne.

Le droit à un niveau de vie décent, inscrit à l'article 45 de cette Charte, au chapitre des droits économiques et sociaux, renvoie implicitement au droit à un logement convenable à un prix décent, puisque la composante logement constitue la part la plus importante des budgets familiaux.

#### ❑ **Le caractère vital du logement établi par la notion de droit au logement**

La notion de droit au logement vient chapeauter cet ensemble. Reconnue internationalement, il s'agit d'une notion extensive couvrant l'ensemble des besoins qui se greffent autour du logement dans la vie des gens.

La formulation énoncée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies signale qu'il ne saurait demeurer aucune ambiguïté quant à la centralité attribuée au droit au logement en tant que composante du corpus des droits de l'homme, et quant à la rigueur des obligations qui incombent à cet égard aux États qui y ont adhéré – c'est le cas du Canada et du Québec depuis mai 1976.

## **1.2 Les atteintes au droit à l'égalité dans le logement**

Ces constats nous ont permis d'affirmer que l'importance du logement dans la vie personnelle et la vie sociale, ainsi que dans l'activité économique des sociétés, est unanimement reconnue; mais ils ont également fait ressortir que les intérêts n'y sont pas toujours convergents, quand ils ne sont pas conflictuels. Étant donné cette centralité, la question la plus significative dans un contexte de respect des droits de la personne, c'est de déterminer comment l'actualisation de ces intérêts a des conséquences, et lesquelles, sur la mise en oeuvre du droit à l'égalité dans l'exercice du droit au logement : c'est à l'étude de cette question que s'est attachée toute la recherche dont les résultats sont présentés ci-après.

### **□ La prévalence de la discrimination dans le logement**

La Commission n'a cessé d'être alertée par la présence de la discrimination dans le secteur du logement. Aussi, a-t-elle accordé une attention particulière à cette question dans l'organisation de ses activités.

Au fil des ans, un groupe a émergé comme particulièrement vulnérable à l'une ou l'autre des formes de discrimination observées dans ce secteur : celui des personnes de condition sociale défavorisée. C'est ainsi que ce motif de discrimination a été invoqué dans 42% des dossiers ouverts pour enquête en 1994.

## □ **Les formes de discrimination dans le logement**

### • *La discrimination ouverte*

Cette discrimination peut se faire tout à fait ouvertement : on refuse de louer un logement à une personne, on lui nie un avantage ou l'on refuse d'effectuer une réparation, et cela, en raison de sa couleur, parce qu'elle n'est pas marié(e), parce qu'elle a des enfants, parce qu'elle est aveugle, parce qu'elle est prestataire de l'aide sociale, etc.

### • *La discrimination cachée*

De telles conduites ouvertes ont toutefois tendance à devenir moins fréquentes au fil des ans. La discrimination est en effet généralement camouflée. Notre étude par *testing* a mis au jour les détours, maintes fois relatés par les plaignants, que des propriétaires ou leurs représentants empruntent pour les écarter : le logement est déjà loué, ils possèdent une longue liste d'autres candidatures, ils ne peuvent faire visiter le logement parce qu'ils n'ont pas la clef, etc.

### • *Le harcèlement discriminatoire*

En cours d'occupation du logement, s'ajoute à ces diverses pratiques un phénomène vécu par ses victimes avec beaucoup de difficulté : le harcèlement discriminatoire. En effet, parce qu'elles appartiennent à des catégories plus vulnérables (femmes, immigrants, personnes âgées, handicapés, etc.), certaines personnes subissent des conduites non désirées de la part de leur propriétaire, du concierge ou de voisins. Ces conduites viennent empoisonner le quotidien.

### • *Diverses pratiques ayant des effets discriminatoires*

La discrimination peut également s'exercer au travers de règles ou pratiques en apparence neutres, mais qui ont pour effet de compromettre l'exercice en toute égalité d'un droit, pour un groupe de personnes, en raison d'une caractéristique particulière à ce groupe, et cela en contravention avec

l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces effets ont été illustrés à propos des enquêtes de crédit, de l'exigence d'endossement des baux et de la règle fixant un pourcentage arbitraire du revenu comme maximum qu'une personne doit consacrer à son loyer.

## **2. ANALYSE DES COMPOSANTES DU MARCHÉ DU LOGEMENT ET DE LEURS EFFETS SUR L'EXERCICE DU DROIT AU LOGEMENT EN TOUTE ÉGALITÉ**

Selon notre perspective de départ, les effets globaux de ces situations de discrimination ne pouvaient toutefois être pleinement appréciés sans que l'on procède à l'examen de données plus larges permettant de préciser le contexte dans lequel ces situations prennent place. À cette fin, nous avons examiné les principales composantes du marché du logement et la façon dont elles se répercutent sur la capacité des personnes de condition sociale défavorisée d'exercer en toute égalité, leur droit à un logement convenable.

### **2.1 La situation actuelle du marché du logement**

#### **□ Les orientations politiques générales face au marché de l'habitation**

Nous avons d'abord rappelé les principes généraux qui encadrent le développement du stock locatif dans notre société :

- se loger est avant tout une responsabilité individuelle;
- il incombe d'abord aux intervenants privés oeuvrant sur le marché d'offrir aux ménages les meilleures conditions possibles de logement;
- la responsabilité de l'État en est une d'encadrement du secteur de l'habitation;
- l'aide de l'État doit être orientée prioritairement vers les plus démunis.

## □ **Le marché de l'habitation : ses dérives récentes**

Puis nous avons examiné la question de savoir jusqu'à quel point les «intervenants privés oeuvrant sur le marché» arrivent à «offrir aux ménages les meilleures conditions possibles de logement», et en quoi cette situation peut intervenir dans le cycle de la discrimination dont sont l'objet certaines catégories de ménages.

L'analyse de ce marché a montré qu'il y a eu perte de logements abordables en raison, à la fois, de l'évolution du stock locatif et de la poussée spéculative des années 1980. À cela s'ajoute le difficile appariement entre les besoins et la répartition des logements : les grands logements ne vont pas nécessairement aux ménages nombreux et les logements moins chers aux ménages les plus démunis.

En un mot, si «se loger est avant tout une responsabilité individuelle» et *«qu'il incombe d'abord aux intervenants privés d'offrir aux ménages les meilleures conditions possibles de logement»*, la rencontre entre cette demande et cette offre est soumise à une logique d'affaire qui peut s'écarter largement d'une logique des besoins.

## 2.2 **La situation des locataires**

### □ **L'aggravation des difficultés de se loger à un coût raisonnable**

Nous avons pu montrer que, dans ce contexte, la situation des groupes les plus défavorisés s'est largement détériorée depuis le milieu des années 1980, alors que le secteur de l'immobilier connaissait au contraire un boom inégalé depuis les trente dernières années.

D'où une croissance concomitante de la part du revenu que les ménages locataires consacrent aux dépenses du logement.

Nous avons examiné comment cette situation affecte les ménages pauvres, ceux dont le chef travaille au salaire minimum, ou est à la recherche d'un emploi, ou chef de famille monoparentale ou bénéficiaire de l'aide sociale. Nous avons observé que ces ménages étaient plus instables sur le plan résidentiel, les mauvaises conditions entraînant la recherche d'un logement plus adapté à ses besoins et moyens. Nous avons signalé les nombreuses études qui ont été évalué les effets de ces situations sur la santé physique et psychologique des enfants ainsi que sur leurs chances de développement pour l'avenir.

#### □ **L'engrenage des conséquences pour les groupes stigmatisés**

Les données relatives aux modes de fonctionnement et aux caractéristiques actuelles du marché du logement ont ainsi permis d'apprécier de façon plus complète l'engrenage des facteurs qui constituent une entrave à la matérialisation du principe de l'accès au logement en toute égalité, compte tenu de la capacité de payer de chacun.

Pour les membres des groupes stigmatisés, en raison des facteurs de discrimination que nous avons évoqués, de l'évolution du stock locatif, des prix du marché et de la disponibilité des logements, l'éventail des choix sera considérablement réduit. Parce qu'elles sont refoulées au moment de l'accès, ces personnes devront déployer une quantité d'énergie dans la recherche du logement qui dépasse celle des autres citoyens. Pour les mieux nantis, cela signifiera le plus souvent payer plus cher pour un logement qui ne sera pas nécessairement conforme à leurs besoins, ni situé là où ils l'auraient souhaité. Pour les plus démunis économiquement cela signifiera :

- soit se contenter d'un logement ne répondant pas à ses besoins;
- soit poursuivre la recherche d'un logement plus convenable;
- soit consacrer au logement des ressources supplémentaires qui hypothèqueront la part devant normalement être consacrée aux autres besoins essentiels;
- soit négliger de payer son loyer devenant ainsi les délinquants du secteur locatif, issue finale de la dégringolade sociale.

Ainsi, les effets débordent la sphère restreinte du logement : elles s'inscrivent souvent dans un pro-

cessus de détérioration des conditions de vie, de la santé physique et mentale et éventuellement de la capacité d'insertion sociale.

### **2.3 La situation des propriétaires**

Vue selon la perspective des propriétaires de logement, cette réalité prend une autre coloration: celle du risque financier que la détérioration du marché fait peser sur eux, dans un cadre où ils ne se reconnaissent pas de responsabilité face à la fourniture de logements aux catégories moins favorisées. Nous avons examiné ces deux axes d'argumentation.

#### **□ La notion de risque**

Alors que la notion de risque fait partie inhérente des affaires, nous avons été à même de constater que, dans les conditions mauvaises où s'embourbe actuellement le marché du logement, la nervosité des propriétaires est grande : chute de la valeur des propriétés et par suite du potentiel de gain de capital, sommet atteint dans les loyers, augmentation des taux d'inoccupation, immeubles sur-hypothéqués et augmentation du nombre de propriétaires qui déclarent faillite ou remettent simplement leur clef à l'institution financière ayant consenti l'hypothèque.

Bien que le problème des mauvaises créances ne constitue qu'une partie du problème, il a tendance, dans les circonstances, à devenir un exutoire de la morosité.

- *Le risque et la catégorie des «assistés sociaux»*

C'est dans ce contexte général, que nous avons exploré la stigmatisation dont les bénéficiaires de l'aide sociale font actuellement l'objet. Nous avons examiné deux types de données qui fondent le discours accusateur dont ils sont l'objet. Les unes sont liées aux expériences personnelles de certains propriétaires, racontées par eux ou par des personnes qui les ont entendu les raconter :

l'examen de ces histoires fournit un exemple de la façon selon laquelle se construit le préjugé. Les autres sont tirées d'études sur le sujet : nous avons pu montrer que des études basées sur les perceptions étaient largement tributaires des préjugés et devaient donc, elles aussi être considérées avec d'innombrables précautions.

Ces éléments nous ont permis de conclure que le risque appréhendé ne saurait constituer en soi une justification à l'exclusion systématique de certaines clientèles.

#### □ **Les règles du marché et les obligations des propriétaires face aux clientèles démunies**

Outre cette question du risque qui est invoqué comme fondement de la liberté devant présider à la sélection des locataires, un deuxième argument qui est utilisé pour écarter les catégories les plus défavorisées a également fait l'objet d'un examen : il est à l'effet que les propriétaires n'ont aucune obligation face à quelque catégorie de la population que ce soit, si ce n'est leurs responsabilités, définies par le *Code civil*, face à leurs locataires. Nous avons pu montrer que l'argument sur lequel s'appuie cette perception, celui du marché du logement privé comme marché pur, c'est-à-dire relevant de la seule responsabilité d'entrepreneurs, ne saurait tenir. L'État intervient à de multiples égards pour soutenir cette activité économique considérée comme vitale pour la société.

#### • *Le marché et les programmes visant à développer le secteur du logement*

Les divers paliers gouvernementaux apportent en effet de multiples façons leur soutien au secteur privé du logement.

Les analystes ayant évalué les sommes consenties à ces fins concluent qu'elles ont davantage été orientées vers la stimulation de l'économie et de l'emploi que vers l'accès à des logements convenables pour ceux qui ne pouvaient faire face aux coûts du marché. Ils concluent également que les groupes qui en sont les principaux bénéficiaires sont les développeurs, les constructeurs et les propriétaires.

Les effets de cette orientation sur les populations pauvres, et ce malgré l'engagement des signataires du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de «donner la priorité voulue aux groupes

sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière», ont d'ailleurs valu diverses critiques au Canada de la part du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lors de l'examen du rapport du Canada de 1992 sur la mise en oeuvre du Pacte.

- *Le marché et le supplément au loyer*

L'examen des montants destinés aux locataires du marché privé dans le cadre des programmes de supplément au loyer pour les plus démunis, programmes que les gouvernements ont tendance à favoriser en période de taux d'inoccupation élevé par opposition à l'achat ou à la construction de logements à loyer modique, nous a permis de constater que l'État contribue, par le biais de ces programmes des sommes considérables au marché privé. Cela est particulièrement le cas en raison du niveau élevé du prix des logements dans ce secteur et des difficultés consécutives de paiement pour les catégories les plus démunies.

- *Les demandes contradictoires des propriétaires de logements locatifs : non-intervention/intervention*

Nous avons replacé dans ce cadre deux ordres de demandes émanant des organismes de propriétaires. Elles se situent sur l'axe intervention/non-intervention.

Selon le premier pôle de cet axe, le principe mis de l'avant par les propriétaires et leurs associations est celui de la non-intervention de l'État dans le secteur de l'immobilier. On s'oppose ainsi à l'acquisition et à la gestion d'immeubles locatifs par le gouvernement ou par diverses de ses agences.

Ces mêmes groupes se tournent toutefois vers l'État quand des problèmes surgissent. Ainsi, alors que le taux d'inoccupation atteint des niveaux critiques, la résistance habituelle des propriétaires à l'encontre des bénéficiaires de l'aide sociale peut se muter en stratégie d'offre de logement contre

l'élimination des risques. On a ainsi assisté, au cours des dernières années, au dépôt de requêtes, de la part de certaines associations de propriétaires, à l'effet que le loyer des bénéficiaires de l'aide sociale, de

même que les arrérages de loyers, soient prélevés à la source par le ministère de la Sécurité du revenu ou donnent lieu à des saisies de divers autres bénéfices gérés par l'État.

Il nous est apparu qu'une telle démarche des propriétaires vise une solution systémique à un problème qui l'est également. Cette proposition ne saurait donc être examinée de façon isolée.

- *Pour conclure : droits et obligations*

L'analyse de ces données sur le marché du logement qui montre que celui-ci bénéficie largement des contributions de l'État, nous a amenés à conclure que le secteur du logement en est un où l'équilibre entre droits et obligations exige un effort particulier de réflexion.

## **2.4 La contribution de l'État**

Pour compléter cette analyse, il nous restait à évaluer comment l'État exerce la responsabilité de fournir l'assistance de dernier recours et quelle solution il apporte aux problèmes qui demeurent une fois la responsabilité du secteur privé assumée.

### **□ Les mesures sociales privilégiées actuellement pour s'attaquer à ces problèmes**

Nous avons effectué une brève analyse des deux catégories de mesures mises en place à cet effet: l'aide non transférable et les programmes destinés aux personnes.

- *L'aide non transférable*

L'aide dite non transférable est celle destinée à la construction ou à l'acquisition et à la rénovation, par des organismes sans but lucratif ou des sociétés para municipales, d'unités de logement social : ces logements peuvent être gérés par des organismes publics, des organisations sans but lucratif, ou sous la formule coopérative.

De très importantes études ont été entreprises pour évaluer ces programmes au début des années 1990. Ces évaluations ont été, de façon générale, très positives, principalement pour la formule coopérative : en plus de permettre d'extraire du jeu des règles du marché une partie du stock des logements locatifs, limitant ainsi les hausses de loyer, on a pu observer que la formule coopérative permet une prise de contrôle de leur lieu de vie par les résidents, ce qui entraîne des effets importants sur l'éclatement du cercle vicieux de la dépendance. Qui plus est, l'application du programme et son administration ont été jugées efficaces, 94% des fonds prêtés entre 1986 et 1990 étant recouvrables.

Malgré ces bilans extrêmement positifs, le gouvernement fédéral s'est retiré de financement de tout nouveau programme. Après un gel de sa contribution, le Québec a entrepris de remettre en place de nouveaux programmes à partir de décembre 1994 : mais en augmentant la part de financement des municipalités, ces programmes pénalisent les municipalités plus pauvres.

- *Les programmes destinés aux personnes*

Parallèlement à cette aide dite non transférable, le Québec a développé diverses formes d'aide au logement destinées à certaines catégories plus démunies. Cette aide prend deux formes principales : le supplément au logement et la composante logement de l'aide sociale.

Ces programmes visent à permettre à certaines catégories plus démunies de faire face au prix du logement sur le marché locatif privé. Les sommes consacrées à cette fin sont très importantes : elles dépassent significativement les sommes allouées au logement social.

Bien que ces mesures puissent se justifier par des données de la conjoncture et que leur apport ne soit pas négligeable, elles ne règlent toutefois pas le problème fondamental de ce marché pour les

clientèles plus démunies : le coût du logement n'est pas nécessairement ramené au niveau visé et les logements disponibles ne conviennent pas nécessairement aux besoins et au budget des ménages à la recherche de logement.

## □ **La situation particulièrement difficile des prestataires de l'aide sociale**

Cette réalité a pu être illustrée à l'aide de données sur la situation des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché privé du logement.

D'abord, une estimation théorique du taux d'effort que représenterait le coût des logements les moins chers (les 10 % inférieurs) pour les prestataires de l'aide sociale, compte tenu des allocations qu'ils reçoivent, indique que les ménages bénéficiaires du programme APTE devraient y consacrer en moyenne entre 44 et 67 % de leurs revenus, selon leur situation et le type de ménage.

Une étude auprès de cent prestataires de l'aide sociale confirme ces résultats en y ajoutant des informations sur les caractéristiques des logements : le tiers sont vétustes, surpeuplés et plusieurs ont été jugés insalubres; dans les mêmes proportions des cas, ils ne correspondent pas au choix des résidents en raison de la discrimination dont ils ont été l'objet; les résidents y consacrent en moyenne 54 % de leurs revenus.

## **2.5 Pour conclure : le marché, les interventions de l'État et la satisfaction des besoins des locataires démunis**

Sans qu'il soit possible de trancher de façon abstraite à propos des niveaux de revenus à partir desquels on pourra dire qu'un locataire pourra ou ne pourra payer un loyer, il apparaît clairement que des seuils critiques sont atteints par de nombreux ménages sur le marché locatif privé quant à la portion du revenu consacrée au logement. Cette situation risque ainsi de compromettre gravement la qualité de vie présente et d'hypothéquer l'avenir des membres de ces ménages, incluant les enfants. Cette situation prévaut malgré les budgets actuellement affectés aux diverses mesures de soutien au logement pour les plus démunis.

Nous avons ainsi pu conclure **que ni le secteur public, ni le secteur privé n'arrivent à répondre au besoin fondamental de se loger convenablement à un coût raisonnable pour près du quart des ménages locataires au Québec.**

## CONCLUSION

### ❑ Les constats

Le constat de l'incapacité des secteurs tant public que privé de répondre au besoin fondamental de se loger pour les personnes de condition sociale défavorisée, que celles-ci aient ou non accès au travail pour en tirer leurs moyens de subsistance, marque la conséquence d'une situation dont ce texte a voulu clarifier les composantes et le mode de construction. Dans cette conjoncture, **le droit à un logement décent en toute égalité est en péril**. Or cette situation d'inégalité se construit sur un mode cumulatif et dynamique résultant de l'interaction de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non voulus, sur les personnes de condition sociale défavorisée. Elle constitue donc clairement une situation de discrimination systémique selon la définition du terme retenue par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

### ❑ Les orientations de la Commission

En raison du caractère déterminant de la satisfaction du besoin élémentaire d'un logement décent, à un coût abordable, sur l'exercice des autres droits pour les membres du ménage et principalement pour les enfants, et en raison du caractère systémique de la discrimination qui en prive de façon disproportionnée des catégories de condition sociale défavorisée, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne peut rester indifférente aux discussions en cours en vue de trouver des solutions aux problèmes identifiés. L'évolution de la situation économique, tout autant que les difficultés observées dans les interventions de l'État pour faire face à ses obligations en

regard de la matérialisation, en toute égalité, des droits économiques et sociaux, viennent souligner l'importance de la recherche concertée de solutions axées sur un nouveau modèle d'intervention.

Les solutions à mettre en place doivent aller dans un double sens. D'une part, elles doivent assurer la

poursuite de la lutte contre la discrimination directe et indirecte. À cet égard, la Commission souhaite réitérer son message aux propriétaires.

Mais ces solutions doivent également aller dans le sens d'un allègement des dépenses des familles les plus démunies. La Commission veut souligner, à cette fin, la très grande pertinence d'interventions axées sur la réduction et la stabilisation, pour ces ménages, des dépenses de logement qui constituent le poste le plus lourd du budget.

C'est dans cette double perspective que la Commission souhaite aujourd'hui faire les recommandations suivantes.

### **1. Un message destiné aux propriétaires**

La Commission considère que bien que les propriétaires n'aient pas à jouer le rôle d'assistance de dernier recours, leur responsabilité face à la fourniture de logements aux plus démunies n'est pas négligeable.

- *Fournir des logements sans discrimination*

En effet, ainsi que nous le soulignons au départ, le logement ne saurait être considéré comme un bien comme les autres. Il répond à des besoins trop primordiaux. La possibilité qui est toutefois accordée, dans notre société, de faire des profits en fournissant des logements, de même que le support financier apporté par l'État à cette industrie, et cela en priorité par rapport aux investissements sociaux, ne saurait s'accompagner du privilège d'exclure à volonté. Il fait partie de l'obligation des propriétaires d'offrir des logements convenables sans discrimination, c'est-à-dire à tous ceux qui peuvent démontrer leur aptitude à remplir réellement les obligations auxquelles ils s'engagent en signant un bail, sans préjugé à l'égard de l'importance et de la source de leurs revenus, de même que de la proportion que le loyer représente par rapport à ces revenus. Ce qui ne saurait certes pas signifier qu'un examen sérieux de cette aptitude ne puisse être faite: bien au contraire, un tel examen, s'il est fait dans le respect des personnes, ne peut que renvoyer une image de considération et de dignité. Cela signifie qu'on ne saurait

considérer comme arguments de bonne gestion, ni le refus de louer fondé sur l'exigence de possession de biens saisissables, ni celui fondé sur des généralités quant à la capacité de payer, ni le recours automatique à des exigences telle celle de l'endossement si le revenu est faible, sans parler évidemment du refus systématique de louer aux prestataires de l'aide sociale. L'existence de risques ne saurait justifier l'exclusion automatique de personnes appartenant à des catégories fragiles.

En effet, si le droit à un logement convenable peut être considéré comme un droit économique et social, il ne saurait être mis en péril par un droit théorique à une entreprise sans risque, d'autant qu'en période de grande prospérité, telle celle qu'a connue le marché du logement dans les années '80, les bénéfices ne se sont pas traduits par une réduction des loyers.

- *Fournir des logements en bon état*

Ainsi que nous l'avons vu dans cette étude, les choix sociaux effectués quant à l'aide au logement accordée aux plus démunis visent à favoriser au maximum l'occupation des logements disponibles. Ainsi, des contributions substantielles émanant des ressources publiques sont orientées vers le marché privé, plutôt que d'être utilisées pour l'acquisition ou la construction de logements destinés à échapper aux règles de ce marché et à répondre, de ce fait, au critère «d'abordabilité» pour les couches plus démunies.

Il incombe minimalement, en contrepartie, au marché privé de fournir à la clientèle orientée vers lui – grâce aux allocations qui lui permettent de rencontrer les prix plus élevés de ce secteur – des logements qui soient en bon état. Seuls les logements subventionnés par les programmes de supplé-

ment au loyer gérés par les offices municipaux d'habitation sont actuellement soumis à un contrôle de qualité. Les locataires disposent certes d'un recours à la Régie du logement aux fins de réduction du loyer dans les cas où il y a détérioration du logement ou mauvais entretien généralisé de celui-ci. Il n'est toutefois pas facile pour un locataire de faire la démonstration d'une telle situation. Le forum pour une demande de diminution de loyer en cours de bail est d'ailleurs différent de celui lié à la demande de

fixation du loyer. Une évaluation de ces mécanismes en vue de les rendre plus efficaces est requise. Elle serait actuellement en cours à la Régie du logement.

## 2. L'intervention de l'État: quelques recommandations

Quant à la responsabilité de l'État, la Commission considère que, malgré la situation économique actuelle et l'endettement public, il serait périlleux que l'État demeure passif face à la situation présente du logement.

La Commission estime, au contraire, qu'un ensemble de conditions sont actuellement réunies qui, à la fois signalent l'urgence d'agir et l'existence de circonstances tout à fait propices à une action concertée. En effet, d'une part :

- le coût du logement représente une portion démesurée du budget pour une fraction très importante de la population, particulièrement chez les plus démunis; cette situation peut, dans certaines circonstances, résulter dans la non satisfaction des autres besoins essentiels et ultimement dans l'incapacité, pour certains ménages, de payer leur logement;
- cette situation, outre le stress qu'elle provoque, amène de nombreux ménages à s'installer dans des logements qui ne correspondent pas à leurs besoins et peut entraîner de sérieux effets sur la santé et la sécurité des membres de ces familles;
- quant au marché du logement locatif, il est actuellement dans un marasme important qui a conduit nombre de propriétaires à déclarer forfait;
- les banques ont ainsi procédé, au cours des derniers mois, à de très nombreuses saisies: elles ont donc sur les bras des stocks importants de logements dont elles cherchent à se départir;
- des quartiers entiers sont en voie de détérioration marquée en raison de la concentration de cette situation;
- divers projets sont actuellement mis de l'avant, en particulier l'un émanant du chantier sur l'économie sociale du récent *Sommet sur l'économie et l'emploi*: certaines institutions financières seraient prêtes à contribuer à des ententes permettant la reprise en charge des propriétés saisies en coopération avec les résidents; des projets de création de «fonds d'habitation» visent aussi l'acquisition de telles propriétés aux mêmes fins;
- en plus d'assurer une vie décente aux ménages impliqués dans des mesures d'insertion au travail, ces divers projets pourraient être eux-mêmes créateurs d'emplois.

- *Le court terme*

À court terme, la Commission considère opportun de profiter de la conjoncture actuelle pour orienter la recherche d'un mécanisme léger d'intervention.

Dans ce cadre la Commission propose :

*que les ministères concernés encouragent et appuient la mise en place d'initiatives mixtes ayant pour but de transformer les difficultés actuelles du secteur de l'habitation en situations favorisant la création accélérée d'un stock de logements à coût abordable et de qualité;*

*que les initiatives appuyées ne limitent pas la notion de qualité aux seules caractéristiques physiques des bâtiments, mais l'étendent au contraire, conformément à la notion de logement adéquat développée par le Conseil économique et social des Nations Unies, à l'ensemble des éléments de l'environnement, incluant l'accès à un milieu de vie satisfaisant et aux services essentiels.*

La Commission souhaiterait signaler, à titre d'exemple, les projets du Fonds d'Investissement Montréal.

- *Le moyen terme*

Les solutions ne sauraient toutefois être envisagées uniquement à court terme. Les divers problèmes de fond qui marquent l'évolution de la situation du logement requièrent l'examen de solutions à moyen terme. Ces solutions devront prendre en compte les dimensions de discrimination qui ont été mis en lumière dans cette étude.

En conséquence, la Commission propose :

*que les efforts d'exploration et de mise en commun entrepris aux fins de l'élaboration d'une politique du logement prennent en compte les mécanismes de la discrimination ayant cours dans le secteur du logement locatif et que cette politique s'emploie à contrer leurs effets.*

□ **Une réflexion sur les droits économiques et sociaux à poursuivre**

Finalement, dans le contexte examiné tout au cours de ce travail, il apparaît impérieux pour la Commission que soit poursuivie la réflexion sur les droits économiques et sociaux et sur leur mise en oeuvre optimale dans les conditions transformées (économiques, mais aussi techniques et sociales) de la vie en société<sup>2</sup>. L'appel lancé par le président sortant du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, monsieur Edward Broadbent, devant l'Association du Barreau canadien, à l'occasion de la remise du Prix Walter S. Tarnopolsky, à Vancouver, le 28 août 1996, nous ramenait également à cette urgente nécessité :

*«Il était plus facile de réduire les inégalités et d'instaurer des droits universels quand la croissance économique était plus rapide et que les gouvernements avaient plus d'autorité et de pouvoir qu'aujourd'hui. Mais si nous ne comprenons pas que dans une démocratie, ces droits sont tout aussi indispensables lorsque la croissance ralentit, c'est que nous n'avons tiré aucune leçon de l'idéalisme pragmatique des fondateurs de l'État-providence.*

---

2 BOSSET, P., *Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise?*, conférence présentée au colloque conjoint de la CDPDJ et de l'Association québécoise de droit comparé: *Les 20 ans de la Charte québécoise des droits et libertés. Bilan et défis*, 7 mars 1996.

*Le pragmatisme sans but n'est que de l'opportunisme.*

[...]les droits économiques et sociaux à un niveau équitable sont essentiels si on veut qu'une démocratie soit juste et stable, d'une part, et de l'autre... [...]une économie de marché exige nécessairement un engagement majeur du gouvernement si on veut atteindre ces résultats.»<sup>3</sup>

---

3 BROADBENT, E., *Grandeur et décadence*, Extraits d'un discours prononcé devant l'Association canadienne du Barreau le 28 août 1996, *Le Devoir*, 31 août et 1<sup>er</sup> septembre 1996, p. A 11.