

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

**PROJET DE LOI 26
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA RÉGIE DU LOGEMENT
ET LE CODE CIVIL**

Novembre 2001

**Document adopté à la 468^e séance (extraordinaire) de la Commission,
tenue le 16 novembre 2001, par sa résolution COM-468-2.1.1**

**Pierre Marois
Président**

Recherche et rédaction

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est investie de la mission d'assurer par toute mesure appropriée, y compris l'examen des textes législatifs, la promotion et le respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹. Dans le cadre de sa mission, la Commission formule les présents commentaires sur le Projet de loi n° 26, *Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et le Code civil*², à la demande de l'Assemblée nationale, laquelle a donné à la Commission de l'aménagement du territoire le mandat de procéder à des consultations particulières sur le projet de loi³.

La *Charte des droits et libertés de la personne* garantit à toute personne le droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne en matière de logement. Plus précisément, elle interdit la discrimination et le harcèlement, tant au stade préalable à la conclusion du bail que pendant la durée du bail⁴. Elle garantit également à toute personne le droit au respect de sa vie privée⁵ et aux personnes âgées et personnes handicapées le droit d'être protégées contre l'exploitation⁶.

REMARQUES GÉNÉRALES

La question du logement interpelle régulièrement la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en raison du caractère endémique de la discrimination dans ce domaine. Les analyses de la Commission ont permis d'identifier les multiples formes sous lesquelles se manifeste la discrimination dans le logement. Mentionnons à titre d'exemples : le refus de louer un logement, d'effectuer une réparation ou de procurer un avantage fondé sur un motif de distinction illicite, le harcèlement discriminatoire (tel que la surveillance constante des allées et venues, des familiarités non désirées, des visites impromptues ou des entrées sans autorisation, des menaces d'éviction, de menaces de coupures de services ou de hausse de loyer), les enquêtes de crédit, l'exigence de l'endossement du bail, l'imposition de la règle fixant un pourcentage arbitraire du revenu qu'une personne doit consacrer à son loyer⁷.

Les interventions de la Commission ont mis en évidence les conséquences, sur les populations les plus fragiles, des règles et pratiques du marché ou des programmes et politiques gouvernementales. Les atteintes discriminatoires qui en découlent ont des effets non négligeables sur la capacité, pour les personnes qui en sont victimes, de se loger convenablement et à un coût

¹ L.R.Q., c. C-12, art. 71, al. 2 (6).

² Présenté le 15 juin 2001 par Madame Louise Harel, ministre aux Affaires municipales et à la Métropole, 2^e session, 36^e législature (Québec).

³ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 8 novembre 2001.

⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 10, 10.1, 12 et 13. Des exceptions sont toutefois prévues à l'article 14 de la Charte.

⁵ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 5.

⁶ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 48.

⁷ Voir notamment Renée LESCOP, *Politiques et programmes dans le domaine du logement : leurs effets sur l'exercice du droit au logement pour les minorités ethno-culturelles du Québec*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, 1988; Muriel GARON, *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 1997.

abordable. Autrement dit, elles ont pour effet de limiter leur capacité d'exercer en toute égalité leur droit au logement. Rappelons que selon la Commission, le droit au logement fait partie intégrante des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, et plus spécifiquement comme partie intégrante du droit à des mesures sociales et d'assistance financière susceptibles d'assurer à toute personne un niveau de vie décent⁸. L'importance de cette discrimination s'est d'abord avérée sous le motif race/couleur⁹. Elle s'est ensuite révélée être le lot croissant des personnes et familles de condition sociale défavorisée et de celles ayant des enfants¹⁰.

Outre l'effet discriminatoire des pratiques mentionnées plus haut, certaines d'entre elles portent atteinte à d'autres droits fondamentaux, et plus particulièrement au droit au respect de la vie privée.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

L'encadrement de la collecte de renseignements personnels

L'article 21 du Projet de loi n° 26 propose d'ajouter au Code civil une nouvelle disposition qui préciserait les renseignements personnels que le locateur peut recueillir tant au moment de l'offre de location qu'au moment de la conclusion du bail :

« 1893.1 Sont seuls considérés comme étant nécessaires au sens de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé :

1° en ce qui concerne la collecte de renseignements préalablement à la conclusion d'un bail, les renseignements suivants :

- les nom, date de naissance, adresse et numéro de téléphone du candidat locataire,*
- lorsque le candidat locataire est déjà lié par le bail d'un logement, les nom, adresse et numéro de téléphone du locateur, ainsi que le nombre de mois ou d'années pendant lesquels il a occupé le logement ;*

2° en ce qui concerne la collecte de renseignements au moment de la conclusion du bail, les renseignements suivants :

- les nom, date de naissance, adresse et numéro de téléphone du locataire,*
- lorsqu'un espace de stationnement est attribué au locataire, le numéro d'immatriculation de son véhicule. [...] »*

La cueillette de renseignements personnels qui ne serait pas conforme aux nouvelles dispositions législatives pourrait être sanctionnée par l'imposition de dommages-intérêts punitifs.

⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 45.

⁹ R. LESCOP, *op. cit.*, note 7.

¹⁰ Hélène TESSIER, *L'accès au logement sans discrimination fondée sur la condition sociale : les problèmes reliés à l'assistance sociale et à la pauvreté*, Direction du contentieux, Commission des droits de la personne du Québec, 1995; M. GARON, *op. cit.*, note 7.

La Commission a été à même de constater que la cueillette de renseignements personnels lors de la sollicitation de logement entraîne de nombreuses atteintes au droit au respect de la vie privée et au droit à l'égalité.

Après des années de travaux tant avec les associations de locataires et les associations de propriétaires qu'avec des organismes publics, la Commission est parvenue à la conclusion que c'est par voie législative que des solutions devaient être apportées à la problématique de la cueillette de renseignements personnels.

Avant l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹¹, des représentants des associations de propriétaires disaient ne pas contrevenir à la loi, cette cueillette de renseignements n'étant pas prohibée. La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* a instauré en 1993 le principe que toute personne qui exploite une entreprise et recueille des renseignements personnels ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet du dossier¹². De plus, les renseignements personnels doivent en principe être recueillis auprès de la personne concernée, à moins que celle-ci ne consente à la cueillette auprès de tiers¹³. Finalement, la loi interdit de refuser d'acquiescer à une demande de bien ou de service à cause du refus de la personne qui formule la demande de fournir un renseignement personnel sauf si la collecte est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution du contrat ou est autorisée par la loi¹⁴. Le locateur d'un logement est une personne qui exploite une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil et est donc assujéti à ces règles.

Cependant, il n'y a pas de consensus entre les locataires et les propriétaires sur la liste des renseignements nécessaires, au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, que le locateur peut demander aux fins de sélectionner un locataire, puis de s'engager dans un bail avec lui.

D'autre part, les recours prévus par cette loi auprès de la Commission d'accès à l'information n'ont pas permis de corriger efficacement les abus, particulièrement dans le contexte de la recherche d'un logement, recherche qui se déroule généralement dans une période de temps restreinte. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a quant à elle élaboré des mécanismes d'intervention propres à traiter rapidement ce type de dossiers, mais sa compétence d'enquête en matière de cueillette de renseignements personnels se limite aux situations de discrimination et d'exploitation de personnes âgées ou handicapées. En dehors de ces cas, la Commission ne peut offrir de recours face aux atteintes au droit au respect de la vie privée que représentent les collectes abusives de renseignements personnels.

La Commission accueille donc favorablement l'adoption de dispositions qui permettraient d'encadrer le plus rapidement possible la collecte de renseignements personnels préalable à la location d'un logement et qui confèreraient à la victime le droit d'intenter un nouveau recours, la demande de dommages-intérêts punitifs.

¹¹ L.R.Q., c. P-39.1.

¹² *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, art. 5.

¹³ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, art. 6.

¹⁴ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, art. 9.

En revanche, la Commission observe que l'obtention de la date de naissance favorise une sélection discriminatoire des locataires. Cette information est exigée par le locateur pour lui permettre notamment d'avoir accès au dossier de crédit des candidats locataires et d'utiliser de manière discriminatoire les renseignements qui y sont contenus. Dans ce contexte, la Commission considère que la date de naissance ne doit pas se retrouver dans la liste des renseignements nécessaires qui peuvent être demandés par le locateur.

Les promesses de location

La Commission constate que le Projet de loi ne règle pas le problème des promesses de location. Certains propriétaires incluent en effet dans leur formulaire de cueillette de renseignements personnels une « promesse de location » de la part de l'aspirant locataire s'il est accepté par le locateur, promesse analogue à celle qui est pratiquée en matière de transaction immobilière. Des aspirants locataires sont alors contraints de cesser toute recherche d'un logement durant la période que le locateur s'alloue pour prendre une décision. En outre, lorsque plusieurs locateurs éventuels utilisent une telle formule, le locataire risque d'avoir contracté l'obligation de louer plus d'un logement.

La Commission croit qu'il serait opportun de réglementer cette pratique, soit en l'interdisant, soit en limitant la possibilité de s'engager dans une seule promesse de location à la fois, et ce, tant pour l'aspirant locataire que pour le locateur, à l'instar de la pratique en matière de vente et d'acquisition d'immeuble.

L'interdiction d'exiger des aspirants locataires une somme d'argent

L'article 21 du Projet de loi propose d'interdire au locateur d'exiger d'un candidat locataire le versement d'une somme d'argent, à quelque titre que ce soit, par l'ajout de l'article 1893.2 au *Code civil*.

Compte tenu que de nombreux aspirants locataires doivent consacrer une part importante de leur revenu au loyer, l'exigence d'un dépôt, d'une somme à valoir sur le premier paiement du loyer en cas d'acceptation ou encore d'une somme devant couvrir les frais d'enquête de crédit, constitue pour ceux-ci une barrière à l'accès au logement.

La Commission accueille donc favorablement cette modification puisqu'elle devrait permettre de corriger cette situation préjudiciable.

Les demandes de recouvrement de loyer et de résiliation de bail

L'article 13 du Projet de loi propose que les demandes ayant pour objet le seul recouvrement du loyer ou la seule résiliation du bail ou les deux à la fois, faites pour le motif que le locataire est en retard de plus de trois semaines dans le paiement du loyer, fassent obligatoirement l'objet d'une contestation écrite, qui devrait être produite à la Régie dans les dix jours de la signification de la demande. Si aucune contestation n'est produite, la décision pourrait être rendue à l'expiration de ce délai sans audition des parties. Effectivement, elle pourrait être rendue, sur preuve de la signification de la demande, sur le seul vu des pièces au dossier et de la déclaration sous serment qui y est produite.

Il est vrai que la demande pourrait toujours être contestée tant que la décision n'est pas rendue (art. 13 du projet de loi) et que le locataire pourrait éviter la résiliation en payant les sommes dues non plus avant le jugement, mais avant que celui-ci ne devienne exécutoire (art. 20 du projet de loi). De plus, la décision rendue par le régisseur ou le greffier pourrait faire l'objet

d'une rétractation, entre autres si le locataire a été empêché de produire une contestation écrite pour une raison jugée suffisante (art. 17 du projet de loi). Le droit de contester la demande tant que la décision n'est pas rendue nous semble toutefois théorique puisque le locataire ne recevrait pas d'avis d'enquête et d'audition de la Régie s'il n'a pas produit de contestation.

Le délai de dix jours apparaît très court quand on considère qu'il risque de limiter sérieusement le droit du locataire d'être entendu et que la décision rendue par défaut peut avoir comme conséquence grave de priver une personne ou une famille d'un logement. La Commission estime que le délai de contestation devrait être rallongé de manière à ce que cette disposition ne soit pas incompatible avec l'exercice du droit d'être entendu ou de consulter un avocat¹⁵, notamment pour lui laisser le temps d'obtenir un mandat d'aide juridique.

Par ailleurs, il serait souhaitable de prévoir un mécanisme simple de contestation de la demande. La réglementation pourrait exiger que la signification de la demande du locateur se fasse dans un formulaire qui comporterait une section à cocher pour indiquer que la demande est contestée et qui devrait ensuite être acheminé à la Régie du logement.

D'autre part, la Commission constate que le droit de contestation du locataire est tributaire de la signification de la demande. C'est pourquoi il devrait revenir à la Régie, et non au locateur, d'envoyer au locataire la demande de recouvrement de loyer et de résiliation de bail.

L'élargissement de la compétence de la Régie du logement

Actuellement, la Loi définit la compétence de la Régie du logement en termes suivants :

« La Régie connaît en première instance, à l'exclusion de tout tribunal, de toute demande :

1° relative au bail d'un logement lorsque la somme demandée ou la valeur de la chose réclamée ou de l'intérêt du demandeur dans l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour du Québec ;

2° relative à une matière visée dans les articles 1941 à 1964, 1966, 1967, 1969, 1970, 1977, 1984 à 1990 et 1992 à 1994 du Code civil ;

3° relative à une matière visée à la section II, sauf aux articles 54.5, 54.6, 54.7 et 54.11 à 54.14.

Toutefois, la Régie n'est pas compétente pour entendre une demande visée aux articles 645 et 656 du Code de procédure civile (chapitre C-25). »¹⁶

Le montant de la compétence de la Cour du Québec et donc de la Régie est présentement inférieur à 30 000 \$¹⁷.

¹⁵ Ces droits sont respectivement protégés par les articles 23 et 34 de la Charte.

¹⁶ *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1, art. 28.

¹⁷ *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25, art. 34, al. 1. Il est à noter que le Projet de loi n° 54 propose d'augmenter la compétence de la Cour du Québec à 70 000 \$, ce qui augmenterait d'autant la compétence de la Régie : *Loi portant réforme du Code de procédure civile*, 2^e session, 36^e législature (Québec).

L'article 6 du Projet de loi n° 26 propose d'élargir le champ de compétence de la Régie. Dorénavant ce tribunal aurait compétence sur toute demande « relative au bail ou à une offre de location d'un logement et de ses services, accessoires et dépendances ». La Régie du logement se verrait ainsi conférer une compétence exclusive sur tout acte préalable à la conclusion d'un bail résidentiel.

La Commission s'interroge sur les objectifs de cette modification et sur les conséquences qu'elle pourrait entraîner à l'égard des recours que peuvent exercer les citoyens victimes de discrimination dans le logement.

Le législateur a clairement manifesté que le Tribunal des droits de la personne constitue le forum le plus approprié pour entendre les demandes relatives à la discrimination exercée dans le domaine du logement, lorsqu'elles sont instituées par la Commission. La compétence du Tribunal dans cette matière est expressément énoncée à l'article 111 de la Charte :

« Le Tribunal a compétence pour entendre et disposer de toute demande portée en vertu de l'un des articles 80, 81 et 82 et ayant trait, notamment, à l'emploi, au logement, aux biens et services ordinairement offerts au public [...] ». » (C'est nous qui soulignons.)

Plusieurs dispositions de la Charte confirment que le législateur destinait ce tribunal à être le forum judiciaire le plus adéquat pour enrayer la discrimination, dans le domaine du logement comme dans d'autres domaines d'activités sociales¹⁸.

Il semble assez clair à première vue que la modification à l'article 28 de la Régie du logement ne peut avoir pour effet de retirer au Tribunal des droits de la personne une compétence qui lui est expressément conférée par l'article 111 de la Charte.

Néanmoins, cette modification survient alors que la compétence du tribunal, et de façon connexe celle de la Commission, font l'objet de plusieurs contestations judiciaires fondées sur le fait que les litiges relèveraient de la compétence exclusive d'autres organes administratifs¹⁹. Sans préjuger de l'issue des contestations judiciaires en cours, il serait important d'éviter un éventuel débat judiciaire, qui se ferait aux dépens des justiciables, sur la portée plus ou moins

¹⁸ Voir notamment les articles 101, 103, 62 et 116 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

¹⁹ Voir entre autres : *Procureure générale du Québec c. Tribunal des droits de la personne et L'Honorable Simon Brossard et M^{re} Caroline Gendreau et M^{re} Stéphanie Bernstein*, n° 500-05-057228-007, 7 décembre 2000, j. P. Rayle (C.S.), en appel, n° 500-09-010501-013; *Centre hospitalier de l'Université de Montréal et Yvon Faucher et Robert Desrosiers c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Syndicat des travailleurs-travailleuses de l'Hôpital Notre-Dame (C.S.N.) et Louise Dumoulong et Johanne Roy*, [2000] R.J.Q. 1168, (2000), 37 C.H.R.R. D/297 (C.S.), en appel, n° 500-09-009468-000; *Centre d'hébergement et de soins de longue durée Champlain-Manoir de Verdun c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, REJB 1998-09161 (C.S.), appel rejeté sur requête, n° 500-09-007442-981, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, n° 27639, 24 août 2000; *Procureure générale du Québec c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones, Centrale de l'enseignement du Québec, désormais Centrale des syndicats du Québec et Fédération des syndicats de l'enseignement*, en appel, n° 500-09-010164-002 et 500-09-010165-009.

restrictive à donner à la disposition proposée. Il serait donc important de dissiper toute ambiguïté possible relative aux effets de l'élargissement de la compétence de la Régie du logement sur la compétence du Tribunal des droits de la personne et, le cas échéant, sur celle de la Commission.

Le régime de contrôle des loyers

Deux mesures modifient le régime de contrôle des loyers. L'article 22 du Projet de loi propose de réduire de six mois à cinq mois la période maximale pour donner un avis de modification du bail. L'article 24 propose de donner la possibilité au locataire de demander la fixation du loyer dans le cas d'une réduction de taxes municipales ou scolaires ou d'une diminution du coût de l'énergie.

La Commission considère que ces mesures sont de nature à favoriser une plus grande équité, notamment pour les populations à plus faible revenu. Il va sans dire que l'exercice du droit des locataires de demander la fixation à la baisse du loyer suppose que ceux-ci soient informés des changements pertinents. Reviendra-t-il à la Régie de diffuser cette information auprès de la population concernée?

CONCLUSION

La Commission considère que plusieurs des modifications proposées dans le Projet de loi n° 26 sont de nature à favoriser la mise en œuvre du droit à l'égalité et du droit au respect de la vie privée. Toutefois, d'autres modifications sont susceptibles d'entraîner des atteintes injustifiées à des droits protégés par la Charte. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande donc que le Projet de loi soit modifié en tenant compte des recommandations suivantes :

- ❑ la date de naissance ne doit pas se retrouver dans la liste des renseignements nécessaires qui peuvent être demandés par le locateur ;
- ❑ les promesses de location doivent faire l'objet d'une interdiction ou d'une réglementation limitant la possibilité de s'engager dans une seule promesse de location à la fois, et ce, tant pour l'aspirant locataire que pour le locateur ;
- ❑ la contestation des demandes de recouvrement de loyer et de résiliation de bail devrait être soumise à un délai plus long et faire l'objet d'une procédure simplifiée; la demande de recouvrement de loyer et de résiliation de bail devrait être signifiée par la Régie du logement.

Par ailleurs, la Commission croit qu'il serait important de dissiper toute ambiguïté possible relative aux effets de l'élargissement de la compétence de la Régie du logement sur la compétence du Tribunal des droits de la personne et, le cas échéant, sur celle de la Commission.

Elle estime de plus que la formulation d'une politique générale en matière d'habitation demeure, pour l'avenir, le meilleur véhicule pour apporter une cohérence aux interventions publiques en matière de logement et pour éviter que des règles, par ailleurs nécessaires pour gérer certaines facettes de la question, ne laissent de côté ou aient des effets préjudiciables sur des populations plus vulnérables. Cette politique globale doit nécessairement s'arrimer à la politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté. Elle doit prévoir les modalités d'assistance aux personnes et ménages dans le besoin. Les programmes d'achat, de rénovation, de construction, de développement de coopératives, de supplément au revenu, etc., doivent être mis à jour. Des mesures plus ponctuelles et respectueuses des droits et de la dignité des personnes doivent

aussi être prévues pour les ménages qui n'arrivent pas à payer leur loyer et qui, en raison notamment du court délai accordé pour contester la résiliation du bail, pourraient dorénavant faire face à une expulsion rapide.

CB/cl