

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

MANDAT D'INITIATIVE

*LES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT :
UNE PIERRE ANGULAIRE DE LA LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION*

Octobre 2002

**Ce mémoire a été produit à la Direction de la recherche
et de la planification**

Analyse, recherche et rédaction

Alberte Ledoyen, M.A., chercheure

Muriel Garon, Ph.D., coordonnatrice de la recherche sociale

Collaboration à la rédaction

M^e Pierre Bosset, directeur

Traitement de texte

Guyline Montpetit, technicienne en recherche

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a pour mission de veiller au respect des principes contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, loi de nature quasi constitutionnelle adoptée en 1975. Dans ce but, le législateur a confié à la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre, la responsabilité de promouvoir les principes de la Charte par toutes mesures appropriées. C'est à ce titre qu'elle répond à l'invitation faite par les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale de formuler des observations sur la problématique du logement social et abordable, dans le cadre du mandat d'initiative que se sont donné les parlementaires sur cette importante question.

Le droit au logement étant une composante essentielle du droit à un niveau de vie décent reconnu par la Charte, la participation de la CDPDJ au présent exercice de consultation a pour objectif de fournir aux parlementaires des repères juridiques et sociaux ainsi que des propositions de pistes à suivre pour que se réalise le droit au logement des personnes le plus à risque d'exclusion dans notre société. La CDPDJ espère ainsi contribuer à la réflexion sur le développement de logements sociaux et abordables.

Dans notre mémoire, nous souhaitons d'abord attirer l'attention des parlementaires sur le fait que le droit au logement est un droit de la personne. Nous entendons ensuite identifier les obstacles les plus évidents à sa mise en œuvre tels que constatés par la Commission, sous l'angle de la discrimination dont certains

¹ L.R.Q., c. C-12 [ci-après « la Charte »].

groupes sociaux sont victimes. Enfin, ayant exposé la position de la Commission dans ce dossier, nous proposerons trois grandes orientations susceptibles d'améliorer la situation des victimes de discrimination dans le logement.

1 LE DROIT AU LOGEMENT

Les textes juridiques internationaux reconnaissent explicitement le droit au logement comme droit de la personne. Au Québec, ce droit doit être considéré comme une composante implicite du droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, reconnu par la Charte.

1.1 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*², ratifié par le Canada avec le consentement du Québec, et la *Déclaration universelle des droits de l'homme*³ reconnaissent la perméabilité mutuelle du droit à un niveau de vie suffisant et du droit au logement :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour [...] le logement. »
(*DUDH*, art. 25)

« Les parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant. » (*PDESC*, art. 11)

² *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1976) 993 R.T.N.U. 13, [1976] R.T.Can. 46. En vigueur pour le Canada depuis le 19 août 1976. [Ci-après « le Pacte ».]

³ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948), art. 25.

Dans une importante « observation générale » consacrée au droit au logement, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies énonce clairement que « *le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels* »⁴.

Bien qu'il existe une grande variété d'instruments internationaux traitant du droit à un logement suffisant, « *de l'avis du Comité, le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte est la disposition la plus complète et peut-être la plus importante en la matière* »⁵. Le Comité constate en effet que la teneur explicite du droit à un logement suffisant dans les dispositions internationales rappelle aux États parties leur engagement à la réalisation de ce droit. Toutefois, après avoir examiné les situations qui prévalent dans beaucoup de pays membres, le Comité énonce « *qu'il apparaît clairement qu'aucun État partie n'est à l'abri des graves problèmes d'ordre divers que pose le droit au logement* »⁶, et ce, même dans « *certaines des sociétés les plus avancées sur le plan économique* ».

Plus loin, le Comité réitère que la jouissance du droit à un logement suffisant ne doit pas être « *soumise à une forme quelconque de discrimination* ». Notamment, précise le Comité, ce droit s'applique tant aux individus qu'aux familles, « *sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités, ou de condition sociale ou d'autres facteurs de cette nature* »⁷.

4 O.N.U. (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *Observation générale (no 4) relative au droit au logement*, Doc. N.U., E/C.12/1992/23, p. 14, ¶ 1.

5 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.*, p. 15, ¶ 3.

6 *Id.*, p. 15, ¶ 4.

7 *Id.*

Enfin, dans le même document, le Comité précise ce qu'il faut entendre par un logement suffisant. Il ne s'agit en effet pas d'un « *simple toit sur sa tête* », mais bien de conditions qui permettent la mise en œuvre du droit à l'intégrité et à la dignité de la personne, ce qui suppose, en tout contexte économique, social ou culturel, la présence notamment des conditions suivantes :

- a) La sécurité légale de l'occupation (qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement et autres menaces);
- b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures;
- c) La capacité de paiement (le coût financier du logement ne peut menacer ni compromettre la satisfaction d'autres besoins fondamentaux comme la nourriture, les vêtements, l'accès à des soins de santé, etc.). Les États parties devraient donc faire en sorte « *que les coûts afférents au logement ne soient pas disproportionnés aux revenus* »;
- d) L'habitabilité (doit offrir espace convenable, protection contre le froid ou la chaleur, l'humidité, la pluie, etc.);
- e) La facilité d'accès (accès à tous les groupes, sans discrimination, à un logement convenable);
- f) L'emplacement (lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, etc.);
- g) Le respect du milieu culturel (architecture, matériaux et construction permettent d'exprimer convenablement l'identité culturelle, y compris dans la modernisation de logements)⁸.

⁸ Id. p. 17-18, ¶ 8.

Quant aux obligations que le Pacte fait aux États parties, elles incluent celle de donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et les législations ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales. Ces obligations « *gardent la même force et sont peut-être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques* »⁹. Les États doivent en outre surveiller régulièrement la situation du logement et prendre les mesures nécessaires pour se conformer au paragraphe 1 de l'art. 11¹⁰. Enfin, le Comité encourage les États partie pour lesquels une collaboration entre le secteur public et le secteur privé s'avérerait efficace à procéder à la mise en place de mécanismes permettant à cette collaboration de se faire¹¹.

Bien que les contextes de réalisation du droit à un logement suffisant varient grandement, en fonction notamment de la richesse relative de chaque État partie, des lacunes se font sentir dans la plupart de ceux-ci, malgré parfois les efforts importants déjà accordés à la question. Nous verrons plus loin que de ce point de vue, il reste à trouver au Québec des solutions aux problèmes de logement auxquels certains groupes sociaux se heurtent régulièrement. Rappelons à cet égard les principes de la Charte.

1.2 La Charte des droits et libertés de la personne

Au chapitre des droits économiques et sociaux, la Charte énonce que :

⁹ Id., p. 18, ¶ 11.

¹⁰ Id., p. 19, ¶ 13.

« 45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

La notion de « niveau de vie décent » de l'article 45 se veut l'équivalent de celle de « niveau de vie suffisant » de la Déclaration universelle et du Pacte, lesquels affirment explicitement le droit à un logement suffisant. Bien qu'implicite dans le contexte de la Charte, le droit au logement est intimement lié au niveau de vie décent dont parle l'article 45.

Par ailleurs, le droit à l'égalité garanti par la Charte à l'article 10, et que la CDPDJ a pour mission de faire respecter, interdit la discrimination fondée, notamment, sur la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, l'âge (sauf dans la mesure prévue par la loi), la condition sociale et le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Cette interdiction s'étend aux actes juridiques « ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public » (art. 12) lesquels incluent le logement. Quant à lui, l'article 10.1 interdit le harcèlement fondé sur l'un ou l'autre de ces motifs, y compris dans le secteur du logement, notamment dans les relations entre locateurs et locataires, ainsi qu'entre locataires¹².

Enfin, la Charte protège également les personnes âgées et les personnes handicapées contre l'exploitation :

¹¹ Id., ¶ 14.

¹² V. par exemple *Commission des droits de la personne c. Allard*, J.E. 95-986 (T.D.P.Q.). La CDPDJ a produit à ce sujet un document d'orientation : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le harcèlement dans le logement / Document d'orientation*, juin 1993.

« 48. Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation.

Toute personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu. »

L'exploitation d'une personne âgée ou d'une personne handicapée peut prendre de multiples formes. Il suffit que quelqu'un mette à profit la vulnérabilité due à l'âge ou au handicap d'une autre personne pour qu'il y ait exploitation de celle-ci si un de ses droits s'en trouve annulé ou compromis. Nous verrons plus bas que dans certaines circonstances, le droit des personnes âgées (ou handicapées) à un logement décent, de même que les autres droits qui s'y rapportent, dont des droits fondamentaux, peuvent être compromis.

2 LA DISCRIMINATION DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT : LES CONSTATS DE LA COMMISSION

Depuis l'ouverture de ses portes en 1976, la Commission accorde une attention particulière à la discrimination dans le logement dont sont victimes certains groupes sociaux. Elle a donc pu constater des problèmes endémiques ou récurrents dans ce domaine. Nous verrons ici comment se manifestent ces problèmes sous l'angle de la discrimination dont sont victimes certains groupes sociaux, contrairement aux dispositions de l'article 10 de la Charte.

2.1 Les plaintes

L'analyse des plaintes de discrimination reçues à la Commission permet d'apprécier les diverses dimensions de la question, et ce, bien que ces plaintes ne constituent qu'un indicateur de l'exclusion sociale dans le domaine du logement. En effet, l'urgence d'obtenir le logement de son choix, surtout en situation de pénurie de logements, rend les personnes discriminées peu enclines à faire

intervenir la Commission. Plus le logement est difficile à trouver, moins on aura de temps et d'énergie pour porter plainte. Si l'on s'adresse à la Commission et que le logement est quand même perdu, on ne souhaitera souvent pas poursuivre la démarche amorcée et demander l'ouverture formelle d'un dossier.

Pour accélérer le processus de traitement des demandes qu'elle reçoit, la Commission a adopté, depuis le milieu des années 80, une procédure dite de « traitement initial rapide » des plaintes (TIR) au cours de la période la plus active sur le marché locatif, soit de la mi-mars à la mi-juillet. Au cours de cette période, la Commission assigne une personne à la réception et au traitement des appels qui se rapportent au logement. Cette personne a pour mandat exclusif de traiter les demandes en matière de logement, dont celles où un motif de discrimination est invoqué et qui pourront éventuellement donner lieu à l'ouverture d'un dossier de plainte. Dès la réception de telles demandes, le propriétaire mis en cause est contacté et informé des droits de la personne qui allègue avoir été discriminée par lui. Une entente entre les parties est ensuite visée par l'intermédiaire de la personne assignée au traitement de ces plaintes, dans l'objectif d'obtenir le logement pour le plaignant ou, à défaut, qu'une juste compensation lui soit versée. Lorsque aucune entente n'est possible à ce stade, la plainte est acheminée à la Direction des enquêtes : c'est alors qu'un dossier de plainte est officiellement ouvert et est traité selon le rythme régulier du traitement des plaintes.

2.2 Les catégories les plus vulnérables à la discrimination dans le logement

Deux catégories de personnes et de ménages ressortent clairement comme très vulnérables à la discrimination dans le secteur du logement. La première est identifiée par le motif « condition sociale »¹³, et la seconde par l'ensemble des motifs « race, couleur, origine ethnique ou nationale » (Tableau annexé).

À partir de 1992, les deux catégories combinées donnent lieu à *plus de la moitié des ouvertures de dossiers dans le secteur du logement*. Du point de vue de la Commission, il s'agit donc de deux catégories dont la situation par rapport à la discrimination dans le logement constitue un enjeu majeur. Qui plus est, les ménages qui éprouvent des difficultés à se loger par suite de refus injustifiés, mais qui ne sont pas exclus en raison de leur condition sociale, ont souvent de bas revenus, ce qui laisse supposer qu'ils sont considérés non désirables aussi pour cette raison. L'expérience de la Commission, de même que l'urgence d'agir qui ressort des appels reçus, confortent la Commission dans l'opinion que la réalité des demandeurs de logement à faibles revenus est particulièrement difficile.

2.3 La discrimination systémique

Pour mieux comprendre cette situation, la Commission a réalisé, en 1997, une étude qui lui a permis de mettre en évidence les modalités par lesquelles les diverses composantes du marché du logement interagissent, créant une *discrimination systémique* à l'encontre des personnes vivant en situation de pauvreté. Il y a discrimination systémique quand un ensemble de comportements, de pratiques et de décisions personnelles ou institutionnelles se combinent et s'addition-

¹³ Cette catégorie est composée très majoritairement de prestataires de l'aide sociale.

nent pour créer une situation d'inégalité ayant des effets préjudiciables sur un groupe donné : la discrimination systémique est une discrimination cumulative et dynamique.

L'étude de la Commission montre, d'une part, comment les personnes de condition socio-économique défavorisée sont refoulées au moment de l'accès au logement : on les refuse soit crûment, parce qu'elles sont bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple, soit indirectement par le biais de l'exigence d'une enquête de crédit ou d'un endosseur, ou en statuant que le pourcentage de leur revenu qu'elles consacraient au logement est trop élevé¹⁴, sans vérifier leurs habitudes passées de paiement de leur loyer. Cette exclusion est souvent camouflée par l'obligation de remplir un formulaire de demande de logement qui sera examiné hors du regard et à l'aide de critères non affichés¹⁵.

Ces difficultés liées à la discrimination au moment de l'accès au logement sont, d'autre part, amplifiées par la conjoncture du marché locatif. L'éventail des choix pour les personnes de condition sociale défavorisée s'est en effet réduit considérablement et ce, sous le poids de divers facteurs : insuffisance du stock des logements abordables disponibles sur le marché privé, augmentation consécutive du prix des logements et du taux d'effort financier exigé des locataires,

¹⁴ On sait qu'au Québec 22,5 % des ménages locataires consacraient, en 1996, 50 % ou plus de leur revenu aux dépenses de loyer. Source : Institut de la statistique du Québec, tableau intitulé « Répartition des ménages locataires selon la proportion du revenu du ménage consacrée aux dépenses de logement, Québec, Ontario et Canada, 1981 à 1996 », Site Web : <http://www.stat.gouv.qc.ca>.

¹⁵ Ce qui a incité la Commission à demander que la cueillette de tels renseignements soit encadrée, de manière à se limiter aux renseignements nécessaires à la sélection d'un locataire. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'Aménagement du territoire de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi n°26 (Loi modifiant la loi sur la Régie du logement et le Code civil)*, novembre 2001.

production de logements abordables par le secteur public insuffisante par rapport aux besoins, couverture elle aussi insuffisante de ces besoins par d'autres formes d'allocations.

Les effets cumulatifs et dynamiques de la discrimination dans l'accès au logement et des restrictions dans le nombre des logements abordables disponibles sont vivement ressentis par les personnes et les groupes stigmatisés. Ainsi, dans la recherche d'un logement convenable, ceux-ci devront déployer une quantité d'énergie qui dépasse largement celle des autres citoyens. En bout de course, ils devront souvent payer plus cher pour un logement qui ne sera pas nécessairement conforme à leurs besoins, ni situé là où ils l'auraient souhaité. La Commission concluait dans son étude de 1997 :

« Pour les plus démunis économiquement cela signifiera :

- soit se contenter d'un logement ne répondant pas à ses besoins, et l'on peut apprécier les conséquences d'une telle situation sur la santé tant psychologique que physique des membres de la famille;
- soit poursuivre la recherche d'un logement plus convenable; il faudra y mettre de nouveau l'énergie supplémentaire, éventuellement déménager à répétition; or on sait que la stabilité résidentielle, pour un locataire, est un facteur important de limitation des hausses du prix du logement;
- soit consacrer au logement des ressources supplémentaires qui hypothéqueront la part devant normalement être consacrée aux autres besoins essentiels, la nourriture devenant éventuellement le seul poste compressible du budget; de nouveau des conséquences sur la santé en résulteront inévitablement;
- soit négliger de payer son loyer, devenant ainsi les délinquants du secteur locatif, issue finale de la dégringolade sociale.

Ainsi qu'on le voit, les effets débordent la sphère restreinte du logement : ils s'inscrivent souvent dans un processus de détérioration des conditions de vie et éventuellement de la capacité d'insertion sociale. »¹⁶

La discrimination systémique dans l'exercice du droit au logement entraîne donc des effets qui débordent largement la seule sphère du logement. Elle concourt à une aggravation de la pauvreté et de ses conséquences. Par un retour des choses qui n'est pas rare quand on examine la dynamique de la pauvreté, celle-ci place les personnes démunies dans un enchaînement où leur situation de pauvreté s'accroît encore. Le logement joue un rôle central dans la vie des ménages : il est à la fois le poste budgétaire le plus lourd et un bien qui revêt dans la vie des personnes une signification physique et symbolique particulièrement importante :

« Le logement est d'abord un abri, mais il est beaucoup plus que ça : c'est le cœur d'une réalité complexe à partir de laquelle la vie tout simplement, puis la vie en société, devient possible. À tel point que lorsqu'une personne n'arrive plus à se loger, elle tombe dans la catégorie la plus démunie et la plus extérieure à la société qui soit, et souvent, à brève échéance, à la vie même : celle des sans-abri.

Le logement c'est le lieu de la vie privée, de l'intimité : c'est souvent le seul lieu véritablement à soi. C'est aussi le lieu de la famille, de l'enfance, des expériences et des souvenirs de base, le lieu de l'apprentissage des valeurs et du développement de la personnalité.

Mais c'est aussi le point d'insertion dans un ensemble plus vaste : le logement situe les individus dans un environnement, un quartier avec ses services, ses écoles, les possibilités qu'il offre d'accéder au travail, à une vie sociale élargie. »¹⁷

¹⁶ M. GARON, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), avril 1997, pp. 41-42 (références omises).

¹⁷ M. GARON, *op. cit.* p. 7

Le poids du logement dans la dynamique de la pauvreté est donc particulièrement significatif et exige une attention particulière. En aucune façon la pauvreté ne saurait être considérée comme un facteur marginal quand on entreprend une réflexion prospective sur les interventions requises dans le domaine du logement.

2.4 La situation de la discrimination en 2001 et 2002

La Commission a voulu vérifier l'état de la situation de la discrimination en 2001 et 2002 par le biais d'un examen des plaintes relatives au logement reçues au cours de ces années. L'analyse de ces dossiers a de nouveau fait ressortir la *condition sociale* comme motif principal de discrimination¹⁸, près de 40 % des plaintes étant déposées sous ce motif. Mais ce nombre déjà élevé ne tient pas compte de la situation des personnes déposant une plainte sous un *autre motif*. Nous examinerons tour à tour la situation sous l'angle de ces différents motifs.

2.4.1 Condition sociale et race, couleur, origine ethnique ou nationale

Une analyse des renseignements recueillis lors du « traitement initial rapide » en 2001 et compilés pour les motifs « condition sociale » et « race, couleur, origine ethnique ou nationale », a permis de constater que 69 % de ces deux catégories de plaignants bénéficiaient de prestations gouvernementales (aide sociale pour la très grande majorité); parmi les 31 % qui étaient au travail, 19 % étaient des travailleurs non spécialisés et seulement 12 % étaient spécialisés (manuels ou non manuels).

¹⁸ Ce motif se retrouve généralement dans environ 30 % des dossiers, ce chiffre pouvant toutefois grimper jusqu'à 40 % certaines années.

On ne saurait s'étonner que des revenus inférieurs à 1 000 \$/mois aient été déclarés par 37,5 % des plaignants, un autre 42,5 % déclarant des revenus entre 1 000 et 1 500 \$/mois. Quant au taux d'effort consenti au loyer, il atteignait 40 à 50 % dans 36 % des cas, et 50 % et plus dans un autre 25 % des cas. Le taux d'effort moyen pour le logement à quitter était de 42,5 % alors que pour le logement sollicité mais refusé le taux d'effort moyen augmentait à 45,7 %¹⁹.

Parmi les personnes les plus stigmatisées en raison de leur origine, la Commission a pu constater depuis longtemps que les Noirs se situent en tête de liste. Ainsi, un examen des dossiers logement fermés au cours des trois années 1995, 1996 et 1997²⁰, et impliquant exclusivement les critères de discrimination ethnoculturels, montrait que plus de la moitié de ceux-ci (56 %) correspondent à des plaintes déposées par des personnes provenant de pays d'Afrique noire ou des Caraïbes.

Or, la discrimination fondée sur l'origine se combine aux préjugés quant à la capacité de payer. Ainsi, une étude, effectuée en 1998 auprès de petits propriétaires de logements locatifs dans quatre quartiers montréalais, montre que la pauvreté présumée des « Noirs » et des « immigrés » en fait des cibles privilégiées de discrimination : ces propriétaires affirmaient, alors que le taux d'inoccupation était beaucoup moins élevé que celui d'aujourd'hui, faire le lien entre origine et

¹⁹ 20,6 % auraient subi une augmentation de loyer située entre 1 % et 7 %, 17,6 % une augmentation entre 7 % et 10 %, et 26,5 % une augmentation de plus de 10 %.

²⁰ Compilation spéciale de la Commission à des fins internes, faite par Abdulrahman Salman, stagiaire dans le cadre du Programme interprovincial d'échanges étudiants en 1998. Les demandes reçues, pour les mêmes années, dans le même secteur et pour les mêmes motifs, étaient environ deux fois plus nombreuses que les plaintes retenues à (... suite)

risque de défaut de payer. Les préjugés associés à une culture « différente » et parfois méprisée par les petits propriétaires rejoints lors de cette étude s'ajoutaient pour renforcer ou conditionner leur exclusion²¹.

Aussi est-il difficile, dans les faits, de discerner entre ce qui relève de la discrimination raciale et de la discrimination socio-économique. Des entrevues menées auprès de représentants d'associations de locataires concluent également que le fait d'appartenir à un groupe d'immigration récent et le fait d'être défavorisé du point de vue socio-économique se conjuguent comme facteurs de harcèlement et de discrimination²². Pour les auteures de cette étude, il ne fait pas de doute que le domaine du logement constitue « *un lieu où se manifestent des comportements discriminatoires liés à la logique de marché et un secteur où le racisme explicite a été prouvé et mesuré* »²³.

Les conséquences de cette situation ne sont pas négligeables : en effet, la discrimination dans le secteur du logement produit ou renforce la concentration, voire la ségrégation, des groupes d'immigrés et autres discriminés dans certaines zones urbaines, telles Côte-des-Neiges à Montréal, où les logements sont réputés bon marché et dont les locataires deviennent captifs. Dans ces zones, les logements sont en général mal entretenus, voire insalubres. Ces zones jouent donc un rôle de « quartier d'accueil », mais en même temps, c'est là que « *l'on re-*

l'étape d'une enquête formelle (voir les rapports annuels de la Commission pour les années 1995 à 1997).

²¹ A. LEDOYEN, *Le regard des petits propriétaires sur les demandeurs de logement*, Projet du volet 2 d'Immigration et Métropoles, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, décembre 2001.

²² M. MCANDREW et M. POTVIN, *Le racisme au Québec : éléments d'un diagnostic*, Gouvernement du Québec, Montréal, 1996.

²³ *Id.*, p. 65.

trouve les plus démunis des membres des communautés culturelles, que l'on relève les plus sérieux problèmes de logements locatifs »²⁴.

2.4.2 Condition sociale et discrimination fondée sur l'âge

La Commission reçoit sous le motif âge des plaintes de la part, essentiellement, de trois groupes de personnes : les familles auxquelles on refuse un logement en raison de la présence d'enfants²⁵, les jeunes à la recherche d'un logement et les personnes âgées. La dynamique et les effets de ces trois modes d'exclusion sont spécifiques à chacun de ces groupes.

▪ Familles avec enfants et condition sociale

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène ancien, bien connu de la Commission depuis sa création, l'exclusion des familles avec enfants du marché du logement locatif semble se manifester avec plus d'ampleur encore depuis deux ans : le nombre de plaintes déposées sous ce motif ces deux années-là a en effet doublé par rapport au maximum observé depuis 1989.

En 2001, le traitement initial rapide (couvrant la période allant de mi-mars à la mi-juillet) montrait que la moitié des plaintes impliquaient des familles avec en-

²⁴ CONSEIL DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION, *Le logement et les communautés culturelles / Analyse de situation*, Montréal, 1991, p. 9. Sur la ségrégation de certaines populations immigrées sur le territoire montréalais, notamment les Jamaïcains, les autres Caraïbéens, les Asiatiques du Sud, les Centraméricains, les Chinois et les Vietnamiens, voir B. RAY, *A Comparative Study of Immigrant Housing, Neighbourhoods and Social Networks in Toronto and Montreal*, Société canadienne d'hypothèque et de logement, 1998.

²⁵ La Commission reçoit ces plaintes sous le motif âge depuis 1989. Elle publiait cette année-là ses lignes directrices sur ce sujet : *La discrimination en matière de bail d'habitation envers les familles qui comptent des enfants / Lignes directrices*, résolution COM-336-9.1.9.

fants²⁶, la plainte n'ayant pas nécessairement été logée en raison de la présence d'enfants. Parmi ces familles parentales, près de la moitié ne comptaient qu'un parent unique, habituellement une femme touchant des prestations d'aide sociale.

En 2002, la compilation des données du traitement initial rapide montre que le problème s'est accentué. En effet, plus du tiers des dossiers traités à ce stade se rapportent à un refus de louer en raison de la présence d'enfants. Mais si l'on ajoute aux 56 dossiers portant exclusivement ou principalement sur la présence d'enfants les autres dossiers qui impliquent des familles parentales, les enfants exclus d'un logement sont alors présents dans 100 des 158 dossiers traités au cours de la période, soit dans 63 % des dossiers. De nouveau, ces enfants sont souvent présents dans des familles monoparentales dont les revenus proviennent de prestations d'aide sociale.

- Jeune âge et autres motifs

Les personnes refusées en raison de leur jeune âge par un propriétaire de logement locatif constituent une autre catégorie très présente en 2002.

Fait troublant à signaler ici, plus de la moitié d'entre ces jeunes ont quand même plus de 20 ans. On peut donc se demander de nouveau si l'âge ne serait pas invoqué comme prétexte par les propriétaires, puisque parmi les 21 plaignants « trop jeunes », 18 cumulent un deuxième critère de vulnérabilité à la discrimination. Ainsi, 8 ont des enfants ou il s'agit de femmes enceintes, 6 reçoivent

²⁶ Ces familles représentaient, en 1996, 32 % des ménages québécois. Source : Institut de la statistique du Québec, site Web, 2002.

des prestations de sécurité du revenu, d'assurance emploi ou encore détient un travail précaire; enfin 4 autres sont originaires d'Haïti ou des Caraïbes.

- Personnes âgées, vulnérabilité et condition sociale

Si les personnes et les familles vulnérables à la discrimination éprouvent des difficultés particulièrement aiguës à accéder à un logement décent et abordable, les personnes âgées à faibles revenus risquent quant à elles de devoir quitter leur logis parce que, faute d'adaptation adéquate de celui-ci à leurs besoins, il met parfois leur santé et leur sécurité en danger. Les personnes âgées sont en effet plus susceptibles que d'autres de contracter des maladies chroniques ou de développer des incapacités, ce qui, avec le vieillissement, les rend progressivement, à des âges divers, de plus en plus dépendantes de leur environnement. C'est pourquoi les instruments juridiques nationaux et internationaux cherchent à les protéger de façon spécifique, entre autres en exigeant des États qu'ils mettent en place des moyens qui préservent le plus longtemps possible leur autonomie et leur maintien dans la communauté. Ainsi, les *Principes des Nations Unies pour les personnes âgées* énoncent que :

« 5. Les personnes âgées devraient pouvoir vivre dans des environnements sûrs qui puissent s'adapter à leurs préférences personnelles et à la modification de leurs capacités.

6. Les personnes âgées devraient pouvoir vivre au foyer aussi longtemps que possible. »²⁷

Au Québec, la finalité du régime de santé et de services sociaux²⁸, soit « *le maintien et l'amélioration de la capacité physique, psychique et sociale des*

²⁷ A/RES/46/91, 16 décembre 1991.

personnes d'agir dans leur milieu d'une manière acceptable pour elles-mêmes et pour les groupes dont elles font partie »²⁹, se situe bien dans cette perspective. Or le logement est un des aspects essentiels qui contribue au bien-être et à la préservation de l'autonomie, notamment, des personnes âgées. La pauvreté affecte ces personnes à tous les niveaux, dont évidemment la capacité de se loger décentement à prix abordable³⁰. Lorsqu'elles éprouvent des problèmes de perte d'autonomie liée à leur âge, leur capacité financière très limitée ne leur permet pas d'y faire face adéquatement.

Dans un rapport de consultation sur l'exploitation des personnes âgées rendu public en octobre 2001³¹, la Commission établissait, à partir de l'information fournie par les milieux concernés et par les experts, un diagnostic sévère en matière de logement pour les personnes âgées. À cet effet, elle recommandait aux organismes et autorités du domaine de la santé d'implanter ou d'améliorer un certain nombre de mesures visant les personnes âgées hébergées en institution. Quant aux résidences privées, la Commission recommandait :

« que le gouvernement du Québec s'assure que la future Politique sur les réseaux de services intégrés énonce clairement le statut et le rôle des

²⁸ Institué par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2), ce régime est complété par la *Loi sur l'assurance-hospitalisation* (L.R.Q., c. A-28), la *Loi sur l'assurance maladie* (L.R.Q., c. A-29), la *Loi sur l'assurance-médicaments* (L.R.Q., c. A-29.01) et la *Loi sur la protection de la santé publique* (L.R.Q., c. P-35).

²⁹ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, art. 1 (2^e al.).

³⁰ La pauvreté, qui sévit chez les personnes âgées, touche principalement les femmes et les personnes en région, les écarts entre régions pouvant être considérables, soit, par exemple, 21 053 \$ pour la région de Montréal et 12 580 \$ pour la région gaspésienne et des Îles-de-la-Madeleine : MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Bien vivre avec son âge / Revue de littérature sur la promotion de la santé des personnes âgées*, collection « Promotion de la santé », n°1, 1999, p.7.

³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'exploitation des personnes âgées / Vers un filet de protection resserré*, Rapport de consultation, octobre 2001

résidences privées et garantit aux personnes âgées qui y résident, comme à toute personne âgée à domicile dans les mêmes conditions, une prestation de services qui réponde à leurs besoins de soins et de services à la personne. »³²

Enfin, la Commission signalait, en ce qui a trait au développement du logement social, l'intérêt du programme AccèsLogis qui contribue à favoriser l'accès, à coûts abordables, à des logements de qualité pour les personnes âgées en perte d'autonomie dont le revenu ne leur permettrait pas d'obtenir l'équivalent si elles habitaient en résidence privée. Cependant, la Commission déplorait le caractère extrêmement limité de ce programme. Elle se réjouit donc de sa reconduction jusqu'en 2006, ainsi que sa bonification, tel qu'annoncées dans le discours du budget 2002-2003³³; elle maintient toutefois sa préoccupation que soit effectuée une évaluation de l'aptitude de ce programme à combler les besoins réels des personnes visées.

2.4.3 Les personnes handicapées

La situation des personnes handicapées s'apparente à celle des personnes âgées en raison de leur particulière vulnérabilité. Elle s'en distingue par le caractère déterminant, souvent pour toute la vie, des déficiences, des incapacités et de l'inadaptation de l'environnement sur leur situation économique. L'ensemble des données statistiques disponibles concourent à montrer que le statut économique des personnes handicapées se situe bien en deçà de celui de l'ensem-

³² *Ibid.*, p. 159.

³³ SHQ, *Rapport annuel 2001*, p. 26

ble de la population, une situation particulièrement accusée pour les femmes³⁴. Parmi les explications de cet état de fait : la discrimination dans l'accès à l'emploi, les dépenses supplémentaires liées à la présence des déficiences, incapacités et des situations de handicap (médicaments, déplacements, aides spécialisées, services personnels requis, etc.)³⁵, et le manque de ressources pour les programmes de soutien auxquels elles ont accès.

Le dossier des personnes handicapées porte aussi sa part de discrimination dans le domaine du logement sur le marché privé; elles constituent une clientèle régulière parmi les plaignants à la Commission dans ce secteur. Or l'analyse des demandes reçues, lors de la période de traitement rapide en 2000, indique que sur les 27 personnes qui alléguaient une discrimination fondée sur le handicap, 23 n'avaient pas d'emploi; la moitié de celles-ci étaient prestataires de l'aide sociale, ce qui confirme, pour ce groupe également, la combinaison entre le facteur de discrimination invoqué et la condition sociale des personnes visées.

Outre cette discrimination directe, les personnes handicapées subissent également les effets des résistances liées aux préjugés de la population lors de la mise en place de nouvelles ressources résidentielles qui leur sont destinées spécifiquement. De plus, les inégalités qu'elles connaissent dans l'accès à l'exercice du droit au logement en toute égalité s'accroissent du fait des problèmes d'accessibilité³⁶ ou d'adaptation des habitations. L'oubli dont leurs besoins sont

³⁴ OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Le Québec et l'intégration sociale des personnes handicapées / Orientations et voies de solution pour l'avenir*, DEIP-1031, 1999, pp. 40-43.

³⁵ Source : Statistique Canada, *Enquête sociale et de santé de 1992-1993*.

³⁶ Les résistances à des mesures telles l'introduction, dans le Code de construction, de normes visant à améliorer l'accessibilité des logements, dans les nouvelles maisons de rapport de plus de deux étages et de huit logements, au profit des personnes (... suite)

souvent l'objet, à l'étape de la conception des lieux ou des programmes destinés à répondre aux besoins de la population en matière de logement, est à la source de barrières qu'il sera très onéreux de faire disparaître par la suite. Le manque de ressources consenties aux programmes qui leur sont destinés³⁷, ou le choix d'utiliser autrement les ressources disponibles cimenteront leur exclusion³⁸.

2.4.4 Conclusion sur les groupes victimes de discrimination

Nous avons donné un aperçu de la situation économique des personnes qui allèguent avoir été victimes de discrimination dans le logement. Certes, nous ne pouvons prétendre que les plaintes déposées à la Commission peuvent permettre de tracer un portrait statistiquement significatif de la réalité. Les éléments de ce portrait sont toutefois corroborés par les statistiques officielles, ce qui confirme que les plaintes dans le domaine du logement indiquent un problème social à grande échelle.

Brièvement, on peut retenir que les ménages ayant des besoins impérieux et consacrant au moins la moitié de leur revenu au logement sont très jeunes, non familiaux ou monoparentaux³⁹, ont de faibles revenus, reçoivent des allocations

handicapées et des personnes âgées à mobilité réduite, ne font que retarder l'échéance d'une adaptation plus généralisée. Voir : OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Action gouvernementale et personnes handicapées Revue de l'année 2001-2002*, mai 2002, p. 42.

³⁷ Comme c'est le cas pour le programme d'adaptation de domicile, *ibid.*, p. 41.

³⁸ Comme dans le cas de la réorientation des ressources économisées par la mise en œuvre des politiques de désinstitutionnalisation : OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Le Québec et l'intégration sociale des personnes handicapées : état de situation multi-sectoriel*, décembre 1998, DEIP- 1025, pp. 15.7-15.9.

³⁹ Ainsi, 57 % des ménages monoparentaux avec enfants de moins de 18 ans étaient dans cette situation alors qu'il est établi que l'occupation d'un logement inadéquat ou surpeuplé a un impact négatif sur la santé des enfants qui y habitent. SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (SCHL), *Le point en recherche Série socio-économique : Études spéciales sur les données du recensement de 1996. Le logement des enfants au* (... suite)

gouvernementales et risquent plus que les autres ménages locataires d'occuper un logement ayant besoin de réparations majeures⁴⁰. Les ménages faisant partie de certaines communautés visibles (ménages originaires d'Amérique latine, des Caraïbes, d'Afrique subsaharienne ou d'Asie) ont les taux d'effort parmi les plus importants⁴¹, et cela même s'ils sont au Canada depuis longtemps⁴². Une proportion importante des aînés soutien de ménage sont également dans une situation précaire⁴³.

Dans le domaine du logement, une dimension importante du problème de l'exclusion pratiquée directement par les bailleurs est centrée sur la notion de « risque ». La question de la perception du risque est ainsi centrale à la problématique de la discrimination dans le logement locatif privé. Sans doute la notion de risque est-elle appliquée de façon tout à fait subjective lorsque le locateur l'invoque sur la base des caractéristiques personnelles de l'aspirant locataire. Les préjugés prennent alors souvent la relève. Toutefois, force est de reconnaître qu'un ménage dont les revenus sont faibles ou très faibles, quelles que soient par ailleurs ses autres caractéristiques, « risque » d'avoir des difficultés pour payer, le premier de chaque mois, un loyer dont le coût exige un déboursé qui représente un pourcentage démesuré de ses revenus. L'exercice du droit au lo-

Canada. No 55-4. Voir également, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Les femmes et le logement. Un profil quantitatif de la situation résidentielle des femmes au Québec*, mai 2000.

⁴⁰ SCHL, *Le point en recherche / Série socio-économique : Études spéciales sur les données du recensement de 1996: Ménages canadiens ayant des besoins impérieux de logement et consacrant à leur logement au moins la moitié de leur revenu*, no 55-7, p. 2.

⁴¹ SCHL, *Le point en recherche / Série socio-économique*, no 55-3.

⁴² B. RAY, *op. cit.*

⁴³ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Les aînés et le logement / Un profil quantitatif de la situation résidentielle des aînés au Québec*, avril 2000.

gement exige alors que des mesures sociales ou financières soient mises en place.

CONCLUSION

Comme nous l'avons maintes fois répété ici et ailleurs, l'exercice du droit au logement conditionne celui d'autres droits inscrits à la Charte, notamment le droit à l'intégrité physique et psychologique et le droit à la liberté de sa personne (article 1); le droit au respect de la dignité (article 4) et de la vie privée (article 5); le droit, particulièrement pertinent dans le contexte actuel, des enfants à la protection, à la sécurité et à l'attention de leurs parents (article 39)⁴⁴; enfin, le droit des personnes âgées d'être protégées de toute forme d'exploitation de même que leur droit à la protection et à la sécurité que doivent leur apporter leur famille ou les personnes qui en tiennent lieu (article 48). De nombreuses études sur la distribution territoriale de la pauvreté montrent également que l'exercice égalitaire du droit à l'éducation est conditionné par le logement, en particulier l'emplacement de ce dernier⁴⁵. C'est que, nous l'avons déjà dit, le logement est le centre de la vie individuelle, familiale, ainsi qu'un des principaux moteurs de l'intégration à la vie sociale⁴⁶.

À partir des caractéristiques propres aux personnes dont la Commission examine la plainte sous l'angle des principaux motifs de discrimination dans le logement,

⁴⁴ H. TESSIER, L'accès au logement sans discrimination fondée sur la condition sociale: les problèmes reliés à l'assistance sociale et à la pauvreté, Commission des droits de la personne du Québec (Direction du Contentieux), octobre 1995, pp. 8-9.

⁴⁵ Voir, J. REX, « Le racisme et la crise urbaine », dans *Le racisme devant la science*, Paris, UNESCO, 1973; W.J. WILSON, *When Work Disappear The World of the New Urban Poor*, New York, Alfred A. Knopf, 1996.

⁴⁶ Voir W.J. WILSON, J. REX, M. GARON, *op. cit.*, entre autres.

nous avons montré les liens entre ce type de discrimination et la *pauvreté*. Nous avons aussi évoqué la pauvreté et la vulnérabilité des personnes âgées en tant que facteurs de risque d'exploitation et d'atteinte à leurs droits fondamentaux. Tout indique que les exclus du logement, qu'il s'agisse de femmes monoparentales, d'ainés, de membres de certaines communautés ethnoculturelles ou d'autres, ont comme dénominateur commun la pauvreté. Ajoutons que les familles avec enfants sont particulièrement vulnérables à la discrimination dans le logement, surtout si elles ont des revenus modestes et *a fortiori*, si ces revenus sont faibles. Parallèlement, certains groupes plus vulnérables ou qui présentent des besoins particuliers continuent de croître : personnes âgées, nouveaux migrants.

Ces ménages se trouvent marginalisés par les propriétaires de logements locatifs qui, bon an mal an, visent une clientèle « stable avec un emploi », ainsi que par une industrie de la construction qui vise, elle, une clientèle à revenus élevés ou moyens. Dans ce contexte, le marché public et le marché associatif subventionné destiné, justement, aux ménages qui n'ont pas accès à un logement décent dans le réseau privé, semblent ne pas suffire à la demande. Nous sommes bien en présence d'une situation où la discrimination prend un caractère *systémique*, puisque les effets d'exclusion liés aux pratiques individuelles de la part de certains propriétaires se combinent, pour renforcer cette exclusion, aux défaillances du marché privé dans la production de logements abordables, jumelées aux faiblesses des mesures sociales ou d'assistance financière.

Or, non seulement les personnes de condition sociale plus défavorisée sont davantage victimes de cette discrimination, mais celle-ci est la source d'un appauvrissement et d'une marginalisation grandissants des ménages. Ainsi, non seulement la pauvreté affecte la réalisation du droit à se loger décentement,

mais l'incapacité de se loger de façon *décente*, c'est-à-dire à un prix abordable et d'une façon qui permet de répondre à ses besoins de base⁴⁷, accentue encore la situation de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes. Les interventions dans le domaines du logement doivent donc être perçues comme une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : *intervenir sur le logement, c'est intervenir au cœur du processus de production de la pauvreté*

Des textes des Nations Unies l'affirment depuis trente ans : le logement situe les individus socialement et, suivant sa localisation et sa qualité, leur fournit des chances différenciées d'éducation et d'insertion au travail⁴⁸, soit à la vie sociale élargie. Des logements taudis, excentriques par rapport aux services ou situés dans des ghettos de pauvreté ne peuvent donc être considérés comme des logements adéquats. Car ces logements, en plus d'être physiquement inappropriés ou insalubres, contribuent à reproduire la pauvreté, la ségrégation et la marginalité sociale qui les a engendrés dans un premier temps⁴⁹.

ORIENTATIONS PROPOSÉES

La Commission ne prétend pas posséder les ressources et l'expertise spécialisée qui lui permettraient de se prononcer sur les formules et modalités d'application précises qui sont proposées dans le document de consultation qui sert de base aux présentes auditions. Elle souhaite plutôt, à la lumière de ses expériences dans le dossier, énoncer trois grandes orientations relatives au cadre qui, selon elle, devrait guider le choix des actions concrètes à entreprendre.

⁴⁷ L'accès au travail, au transport, à la garderie, à l'éducation, aux loisirs, à la vie culturelle et sociale.

⁴⁸ Voir par exemple J. REX, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibid.* Voir aussi W.J. WILSON, *op. cit.*

▪ PREMIÈRE ORIENTATION
Une politique du logement

Tout d'abord, la Commission considère que les constats qu'elle a pu faire dans le cadre de ses interventions dans le domaine du logement au cours des 25 dernières années militent en faveur de *l'élaboration d'une politique du logement qui intègre, à sa base, une problématique de lutte contre la pauvreté et la discrimination* : conformément aux orientations internationales en matière d'application du droit au logement, les politiques et la législation ne doivent pas être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés au détriment des autres couches sociales.

Il doit s'agir d'une vision à moyen et long terme, qui intègre les principales dimensions de la vie des ménages qui sont reliées au logement : développement ou amélioration des services et de l'emploi, assainissement de l'environnement urbain, notamment par une politique des transports en commun et une revalorisation des villes existantes comme milieu de vie, etc. En substance, il est clair que les interventions ne doivent pas être conçues en isolement dans ce dossier, que les programmes ne peuvent demeurer plus ou moins étanches, destinés chacun à des catégories prédéfinies. Le défaut des programmes actuels à rejoindre de façon satisfaisante les clientèles visées nous paraît lié à l'absence d'une telle politique.

La mise en place de cette politique exigera l'examen concerté des besoins de *l'ensemble des clientèles pauvres*. Tout oubli à cette étape résultera dans des défauts de conception de cette politique. L'examen, qui devra suivre, des programmes en place, l'évaluation de leur aptitude à répondre à l'ensemble des besoins identifiés, et la recherche de choix à privilégier devront se faire à partir

de ce diagnostic. Cet exercice exigera la collaboration de tous les ministères et organismes concernés, et l'application des orientations choisies devra maintenir cette concertation.

Plus largement, comme la problématique de la pauvreté dans le logement est intimement liée à la dynamique globale de la pauvreté, la recherche de solutions dans le secteur du logement devra, si le Projet de loi n° 112 actuellement à l'étude (*Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*) est adopté, s'effectuer de concert avec les objectifs de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans ce cadre, une politique d'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté permettrait d'apporter un appui significatif à la demande de logement; cette politique pourrait s'appuyer sur la mise en place d'un revenu de solidarité, établi à un niveau permettant d'assurer véritablement les besoins de base, de même que sur une amélioration du revenu minimum. Du côté de l'offre, il faudrait voir au maintien et à la production d'un stock locatif, ou à des mesures d'accès à la propriété, qui s'axent sur les revenus assurés.

- DEUXIÈME ORIENTATION
Rendre explicite dans la Charte le droit au logement

De l'avis de la Commission, l'énonciation explicite du droit à un logement suffisant dans la Charte, comme élément du droit à des mesures sociales et financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, aurait, dans ce cadre, une importance appréciable. En pratique, elle permettrait de mieux tenir compte des facteurs systémiques qui empêchent l'accès au logement en toute égalité, et d'infléchir les politiques publiques dans un sens favorable à la pleine réalisation de ce droit. Dans les textes internationaux mentionnés dans la section 1 du présent mémoire, l'énonciation du droit à un logement suffisant a permis

d'appuyer ce type d'intervention sur des fondements juridiques explicites. Dans une « observation » consacrée au droit à un logement suffisant et déjà citée plus haut, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies indique notamment que ce droit signifie bien davantage que d'avoir un toit au-dessus de sa tête : c'est le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. À ce titre, le droit à un logement suffisant comporte, rappelons-le, des exigences précises, notamment en termes de sécurité légale de l'occupation, d'existence de services, matériaux, équipement et infrastructures, de capacité de paiement, d'habitabilité, de facilité d'accès, d'emplacement et d'acceptabilité culturelle⁵⁰.

Par ailleurs, le « droit à un logement suffisant » suppose la mise en œuvre, par les autorités publiques, d'une stratégie qui définisse les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser. Les mesures à prendre dans le cadre de cette stratégie – qui selon l'ONU doit être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans-abri, des personnes mal logées et de leurs représentants – peuvent consister en un dosage approprié de mesures émanant du secteur public et du secteur privé. En tout état de cause, les autorités publiques doivent donner priorité aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables, les politiques et la législation ne devant pas être conçues, ainsi que nous le signalions plus haut, de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés.⁵¹ La reconnaissance expresse du droit à un logement suffisant, ainsi conçu, permettrait notamment de porter, de façon continue, un

⁵⁰ O.N.U. (COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS), *op. cit.*, ¶ 7.

⁵¹ *Id.*, ¶¶ 11, 12 et 14.

regard critique sur la législation ainsi que sur les politiques publiques à la lumière de ces critères.

Il importe par ailleurs que la portée juridique du droit à un niveau de vie décent reconnu par l'article 45 de la Charte soit renforcée – comme d'ailleurs celle de l'ensemble du chapitre de la Charte consacré aux droits économiques et sociaux, droits trop souvent considérés comme les « parents pauvres » de la Charte⁵². Sur ce point, rappelons que, dans son mémoire⁵³ à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi n° 112, la Commission recommande le renforcement des droits économiques et sociaux garantis par la Charte, y compris à l'article 45.

■ TROISIÈME ORIENTATION
La mixité sociale

Les grandes inégalités constatées dans l'accès au logement s'accompagnent de chances inégales d'intégration sociale. Autant à moyen et long termes qu'à court terme, ces inégalités, en plus de mettre en relief des atteintes potentielles aux droits fondamentaux des individus et des familles, compromettent l'intégration et donc le développement durable de notre société. Loin d'être une entité abstraite, composée de foules plus ou moins anonymes, une société se compose d'unités concrètes, qui évoluent dans des environnements physiques et culturels qui conditionnent la solidarité et la cohésion sociales. C'est l'intégration qu'il

⁵² P. BOSSET, « Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise? », *Revue du Barreau canadien*, vol. 75 (1996), pp. 583-603.

⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi n° 112 (Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale)*, septembre 2002, recommandation 9.

faut favoriser à tout prix pour reconstruire la cohésion et la solidarité sociales, l'intégration des individus, des ménages, des groupes d'exclus, la participation sociale, économique et culturelle, la « citoyenneté », pour utiliser un terme en vogue, mais qui a une signification précise dans ce contexte. L'exercice du droit à un logement renvoie non seulement à un logement physiquement décent, mais à un logement apte à permettre l'intégration de tous dans le courant majoritaire de la vie sociale et culturelle.

Dans ce contexte, et compte tenu des constats établis à partir des dossiers traités, il est évident que la Commission favorisera toute mesure susceptible de réaliser cette intégration : des mesures aptes à décroquer les ghettos socio-économiques, à favoriser la mobilité résidentielle entre quartiers de différents niveaux socio-économiques, en particulier lorsque les écarts sont grands. En bref, il faudra se donner comme objectif de prendre des mesures qui, tout en facilitant l'accès au logement et à des environnements intéressants pour les couches défavorisées ayant des besoins impérieux de logement, favorisent en même temps la mixité sociale et la revitalisation des quartiers.

Les modèles ne manquent pas à cet égard. Ils se distinguent en fonction des modes de gestion des affaires publiques, de l'histoire et de la culture des pays où ils ont émergé. La mixité sociale constitue toutefois un des éléments caractérisant ce que le document de consultation considère les « nouvelles façons de faire » émergeant en ce début de XXI^e siècle⁵⁴. La Commission considère hautement souhaitable de faire de l'esprit et de la volonté politique qui animent la

⁵⁴ COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable, Document de consultation*, septembre 2002, p. 65.

loi française relative à la solidarité et au renouvellement urbains⁵⁵ une des bases des actions qui seront privilégiées :

« La carte du logement social doit changer. La diversification géographique de ce type d'habitat est une condition sine qua non pour atteindre l'objectif de mixité sociale et urbaine à l'échelle de l'agglomération. Elle est le moyen d'assurer, à tous, un droit fondamental et de réduire les phénomènes de ségrégation qui mettent en danger le lien social dans nombre de quartiers et de villes »⁵⁶.

Doter le Québec d'une politique du logement qui intègre une perspective de lutte contre la pauvreté et la discrimination, rendre explicite le droit au logement dans la Charte, favoriser la mixité sociale : telles sont les voies que la Commission considère de nature à favoriser la réalisation des principes de dignité, d'égalité et de justice sociale inscrits dans la Charte, et qu'elle soumet à l'attention des parlementaires.

⁵⁵ *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, n° 2000 – 1208 du 13 décembre 2000.

⁵⁶ Tel que cité dans le document de consultation, p. 71.

A N N E X E

Dossiers ouverts à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) entre 1981 et 2001 dans le secteur du logement selon le motif condition sociale, race, couleur, origine ethnique ou nationale, âge et handicap

**Dossiers ouverts à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)
entre 1981 et 2001 dans le secteur du logement selon le motifs condition sociale,
race, couleur, origine ethnique ou nationale, âge et handicap**

	Total des dossiers ouverts	A Dossiers ouverts dans le secteur du logement		B Dossiers ouverts sous condition sociale dans le logement		C Dossiers ouverts sous RCOEN** dans le logement		D Dossiers ouverts sous âge* dans le logement		E Dossiers ouverts sous handicap dans le logement	
		N	N	% du <u>total</u> des dossiers <u>ouverts</u>	N	% du <u>total</u> des dossiers <u>logement</u>	N	% du <u>total</u> des dossiers <u>logement</u>	N	% du <u>total</u> des dossiers <u>logement</u>	N
1981	1015	176	17,3	77	43,8	16	9,1			20	11,4
1982	609	120	19,7	68	56,7	8	6,7			8	6,7
1983	402	55	13,7	27	49,1	6	10,9			2	3,6
1984	412	48	11,7	19	39,6	1	2,1			3	6,3
1985***	552	35	6,3							1	2,9
1986	883	92	10,4	21	22,8	13	14,1			11	13,0
1987	729	91	12,5	18	19,8	15	16,5			11	12,1
1988	677	73	10,8	13	17,8	14	19,2			12	16,4
1989	908	117	12,9	18	15,4	11	9,4			13	11,1
1990****											
1991	1595	68	4,3	7	10,3	19	27,9	9	13,2	6	8,8
1992	806	72	8,9	20	27,8	15	20,8	14	19,4	6	8,3
1993	840	74	8,8	21	28,4	18	24,3	23	30,7	5	6,8
1994	758	86	11,3	36	41,9	14	16,3	13	15,1	8	9,3
1995	839	85	10,1	27	31,8	28	32,9	14	16,5	3	3,5
1996	883	111	12,6	38	34,2	28	25,2	22	19,8	12	10,8
1997	1026	99	9,6	32	32,3	23	23,2	12	12,1	7	7,1
1998	835	106	12,7	33	31,1	30	28,3	11	10,4	14	13,2
1999	883	111	12,6	32	28,8	34	30,6	22	19,8	15	13,5
2000	898	121	13,5	38	31,4	23	19,0	39	32,2	7	5,8
2001	1058	179	16,9	71	39,7	36	20,1	41	22,9	12	6,7

* Les dossiers de discrimination fondée sur la présence d'enfant n'ont été reçus sous le motif âge qu'à partir de 1989.

** RCOEN : race, couleur, origine ethnique ou nationale.

*** Année de mise en place de la procédure de « traitement initial rapide » (TIR) des plaintes dans le domaine du logement.

**** Les données isolées pour le secteur logement ne sont pas disponibles cette année-là.