

Le projet de loi 133

Une mesure pour assurer la sécurité des victimes de violence

**Comité logement pour les droits des victimes de violence conjugale
6 décembre 2005**

Présentation

Le *Comité logement pour les droits des victimes de violence conjugale* est une coalition informelle née en 1998 . Depuis 6 ans, il a déployé beaucoup d'énergie pour sensibiliser les élus politiques au fait qu'une victime de violence conjugale qui risque sa vie et celle d'enfants doit pouvoir se refaire une vie et surtout, quitter rapidement un logement où elle est en danger.

Le comité est formé des organismes suivants :

- Auberge Shalom ;
- Auberge Transition ;
- Femmes averties – Women aware ;
- Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec¹ ;
- Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec² ;
- Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale³.

Introduction

Les membres du *Comité logement pour les droits des victimes de violence conjugale* se sont réjouis du dépôt d'un projet de loi visant à permettre aux victimes de violence conjugale et aux victimes d'agression à caractère sexuel de résilier leur bail lorsque leur sécurité ou celle de leur enfant est menacée. Promise dans le cadre du *Plan d'action gouvernemental 2004-2009 en matière de violence conjugale*, cette mesure s'ajoute à d'autres instruments qui visent à permettre aux femmes victimes de violence conjugale et à leurs enfants d'exercer leurs droits à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de leur personne tel que stipulé dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*.

Elle s'inscrit également dans le sens de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CÉDEF) et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) qui ont été ratifiés par le Québec. Ces accords internationaux engagent les états signataires à prendre des mesures pour assurer aux femmes l'exercice de leurs droits en toute égalité (CÉDEF, Art. 1 à 6 et Pacte, Deuxième partie, Art. 2.2). Le PIDESC reconnaît également le droit au logement où l'on puisse vivre en sécurité.(Art. 11 et Observation générale no 4).

Dans le cadre du présent avis, nous expliquerons dans un premier temps la réalité et les défis des femmes victimes de violence conjugale qui cherchent à assurer leur sécurité.

Dans un deuxième temps, nous poserons pourquoi la modification de l'article 1974 du code civil proposée par le projet de loi 133 constitue pour nous un moyen pertinent pour assurer leur sécurité.

¹ La Fédération compte 40 maisons membres.

² Le Regroupement compte 35 groupes membres.

³ Le Regroupement compte 48 maisons membres.

Et finalement, nous nous pencherons sur les mécanismes nécessaires pour l'actualisation de cette modification législative.

Assurer la sécurité des femmes victimes de violence conjugale

La problématique de la violence faite aux femmes est encore très présente dans notre société. La violence conjugale n'est pas un phénomène isolé, elle crée des ravages dans toutes les couches socio-économiques et culturelles au Québec.

Actuellement la sécurité des victimes est considérablement réduite en raison des obligations qu'elles doivent assumer lorsqu'elles sont locataires, particulièrement si elles éprouvent des difficultés à se relocaliser dans un endroit sécuritaire et confidentiel.

Pour beaucoup de femmes victimes de violence conjugale, quitter le domicile familial s'avère essentiel. L'urgence se trouve dans la séparation de corps avec leur conjoint violent. Pour en témoigner, chaque année les maisons regroupées par les 2 associations hébergent quelque 8000 femmes et 6000 enfants.

Il est nécessaire de comprendre aussi que quand une femme quitte son conjoint pour des motifs de sécurité, ce dont elle a besoin c'est bien plus qu'un simple refuge. Elle se trouve dans une position où elle doit rebâtir sa vie à nouveau. Elle doit parvenir à surmonter les effets de la violence qu'elle a vécue, c'est-à-dire reprendre le contrôle sur sa vie, retrouver son estime de soi, sa confiance en l'avenir. Ces femmes sont en situation de crise, elles s'enlisent dans une course à obstacles pavée de démarches juridiques, médicales, administratives ou encore en immigration. Si elles ont des enfants, parfois s'ajoutent les procédures avec la Direction de la protection de la jeunesse sinon avec les écoles en vue de la relocalisation de ceux-ci.

Se refaire une vie exige déjà bien des efforts pour elles, et disons le, dans bien des cas ça implique qu'elles doivent remeubler leur appartement et faire l'achat de tous les biens essentiels de base. Se reloger dans un contexte d'accessibilité restreinte et de manque d'habitations à loyer modique, constitue donc une autre source de pression pour les victimes.

Lorsqu'on considère les mères monoparentales, où l'indice de pauvreté est plus élevée, la situation devient encore plus complexe, puisqu'il est quasi impossible pour elles d'assumer le fardeau d'un double loyer.

On s'accorde maintenant à reconnaître que le danger ne s'arrête pas forcément quand les femmes quittent leur conjoint violent. Même si la violence conjugale est souvent expliquée sous forme d'une escalade, c'est important de savoir que le passage soudain à une violence potentiellement meurtrière peut se faire sans étape intermédiaire. Plusieurs études confirment par ailleurs que la période qui précède ou qui suit immédiatement une rupture de relation constitue un des moments où les risques de létalité sont les plus importants. Selon le plus récent rapport du Ministère de la

Sécurité publique sur la violence conjugale au Québec, en 2003, 41% des victimes ont été agressées par un EX-conjoint.⁴

En ce qui concerne l'homicide conjugal, selon le rapport 2003 sur la violence familiale au Canada par Statistique Canada⁵, une moyenne annuelle de 80 femmes trouvent la mort, suite à un homicide perpétré par un conjoint. D'après une évaluation faite en 2002 par les ministres responsables de la condition féminine à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale, au Québec, c'est environ 17 femmes qui sont tuées en contexte conjugal par année.⁶

Si on parle des tentatives de meurtre, le profil statistique sur la Sécurité Publique émis en 2002 par le ministère concerné, révèle qu'on peut tripler ou quadrupler ces chiffres selon les années⁷.

Notre insistance sur des mesures additionnelles au réseau de soutien actuel est d'autant plus important quand nous faisons le constat dans le rapport de 2003 sur la violence familiale au Canada mentionné précédemment⁸, que dans 59% des affaires qui ont entraîné l'homicide de la conjointe, la police était au courant des antécédents de violence conjugale entre l'accusée et la victime. Le danger n'est pas uniquement limité aux femmes qui sont victimes de violence physique. Au moment de la relation de couple ou suite à la rupture, le harcèlement et la prolifération de menaces constituent des facteurs de risques importants d'agression et d'homicide. Chez une victime, lorsque le harcèlement est accompagné par diverses menaces, il y a une peur qui se fait sentir. La peur d'un passage à l'acte violent.

Les lois actuelles sur les logements locatifs ont un effet dissuasif. On dénote dans les faits saillants du rapport 2005 sur la violence conjugale au Québec qu'en 2003, plus de 8 victimes sur dix ont été agressées dans une résidence privée. 39% d'entre elles occupent légalement un logement avec l'auteur présumé.⁹ Sans recours juridique pour rompre un bail, les femmes continuent à vivre dans des endroits où elles ne sont pas en sécurité et elles le font parce qu'elles doivent respecter leurs responsabilités juridiques et financières.

Aujourd'hui, les femmes violentées ont le choix de porter plainte, de recourir aux services des maisons d'hébergement, de demander un divorce avec des visites supervisées, de demander des limites restrictives, de demander l'application de « l'ordonnance de garder de la paix » aussi appelé Article 810 ; nous demandons l'ajout d'une mesure additionnelle, celle de la résiliation du bail lorsque la sécurité est compromise.

Les ordonnances restrictives ne garantissent pas la protection contre un conjoint violent. Si le conjoint ne sait pas où habite la victime, il y a moins de nouveaux incidents et moins de frais

⁴ Ministère de la Sécurité Publique (2005) *Violence conjugale. Statistiques 2003.*

⁵ Johnson, H. et Au Coin, K. (2003). *La violence familiale au Canada : un profil statistiques 2003, Statistique Canada.*

⁶ Les ministres responsables de la Condition féminine à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale (2002) *Évaluation de la violence contre les femmes : un profil statistique, Condition Féminine Canada.*

⁷ Ministère de la Sécurité publique du Québec (2002) *La sécurité publique au Québec : un profil statistique 2000-2001.*

⁸ Idem que note 4.

⁹ Ministère de la Sécurité Publique (2005) *Violence conjugale. Statistiques 2003.*

juridiques. Une femme qui a une adresse inconnue de son conjoint violent a franchi une étape cruciale vers son bien-être mental et physique et celui de ses enfants.

Inclure les motifs de sécurité à l'article 1974 du Code civil

Cette partie de notre intervention a pour but de vous éclairer sur les recours actuels pour résilier un bail. Nous espérons vous démontrer que la cession de bail ne peut être un recours utilisé par les victimes de violence conjugale et les victimes d'agression sexuelle.

Sauf exception (article 1974 du CCQ), une locataire ne peut pas résilier un bail en cours sans le consentement du propriétaire. En temps normal, trois avenues s'offrent à la locataire : soit négocier avec son locateur pour résilier son bail, soit céder son bail ou sous-louer son logement. Dans le cas de violence conjugale ou d'agression à caractère sexuel, le temps est précieux, l'urgence de quitter le logement est prioritaire parce que la sécurité de la victime et ses enfants est menacée en raison de la violence d'un conjoint ou d'un ex-conjoint ou encore en raison d'une agression à caractère sexuel. Il est question ici d'urgence, de confidentialité et de sécurité pour la vie d'êtres humains.

C'est pourquoi, dès le début le *Comité logement pour les droits des victimes de violence conjugale* demandait au gouvernement de prendre des mesures pour permettre aux victimes de violence conjugale et aux victimes d'agressions à caractère sexuel de résilier leur bail avec **un avis d'un mois** sans répercussions légales et financières. Après de longues démarches, nous avons fait un compromis et nous avons accepté la modification à l'article 1974 pour permettre aux victimes de quitter avec un avis de trois mois. Nous sommes satisfaites du projet de loi 133 puisqu'il constitue le premier geste concret pour assurer aux femmes leur droit fondamental à la sécurité.

D'autre part, le fait de recourir à un article du Code civil du Québec pour se libérer des obligations résultant du bail enlève un lourd fardeau sur les épaules des victimes parce que ces femmes ne doivent pas porter seules le fardeau de leur sécurité et celle de leurs enfants. De plus, elles ne se placent plus dans une situation d'illégalité en quittant un logement d'urgence car dans ce cas, les propriétaires, peuvent les poursuivre pour non-paiement de loyer. Ce qui signifie qu'elles se retrouvent avec une poursuite, une dette et le risque d'être fichées comme mauvaises payeuses¹⁰. Quant viendra le temps de rechercher un logement et se refaire une vie, elle risque d'avoir beaucoup de difficultés à se reloger. Les trois autres exceptions à l'article 1974 n'ont jamais à notre connaissance ouvert la porte à des abus et toute supposition de cet ordre restent théoriques.

Un autre élément, une Association de propriétaires s'insurge contre cette modification sous prétexte que l'État les utilise pour subventionner tous les maux et problèmes de notre société. J'aimerais vous préciser que selon une étude publiée en août 2002 par des chercheurs de l'Institut National de Recherche Scientifique (INRS)-Urbanisation, Culture et Société, le secteur du

¹⁰ Les décisions de la Régie du logement sont disponibles au public.

logement locatif génère annuellement des revenus bruts de plus de six milliards de dollars¹¹. Elle montre également que les propriétaires jugent favorables leurs perspectives pour les cinq prochaines années. On y apprend également que 12 % des propriétaires possèdent 57 % du parc locatif et que 800 d'entre eux, sur les quelques 277 000 propriétaires de la province, détiennent 16 % du parc.

La cession de bail

La cession de bail se fait lorsqu'on transfère un bail à un nouveau locataire. Contrairement à la sous-location, le locataire est déchargé de toutes responsabilités vis-à-vis le propriétaire puisqu'il cède tous ses droits et obligations au nouveau locataire appelé cessionnaire.

Dans le cas d'une cession de bail, c'est la victime qui devra chercher une nouvelle personne intéressée à occuper le logement. Elle doit envoyer un avis de cession de bail par courrier recommandé (ou par un moyen qui donne une preuve de réception) au propriétaire en l'informant du nom et de l'adresse de la personne qui prendra le logement et la date prévue de la cession de bail. Le propriétaire a 15 jours pour accepter ou refuser. Il ne peut refuser que pour des motifs valables (généralement, la capacité de payer le loyer et le comportement antérieur du locataire comme locataire). Si le propriétaire refuse une personne sans motifs valables, la locataire peut faire une demande à la Régie du logement qui résiliera le bail ou validera la cession¹² (selon la situation). Le silence du propriétaire équivaut à une acceptation de sa part à la cession de bail. Il peut toutefois demander à la locataire cédante (la victime) le remboursement des frais encourus (enquête de crédit). Après acceptation du propriétaire, la locataire cédante signera une entente de cession de bail avec le nouveau locataire.

Concrètement, une victime ne peut pas faire les démarches indispensables à la relocation du logement. La procédure pour céder un bail consiste à trouver une candidat-e par les moyens appropriés (petites annonces, bouche-à-oreille, etc.). Comme elle quitte d'urgence le logement et doit se trouver un hébergement pour elle et ses enfants, elle ne pourra pas procéder à la relocation du logement et le faire visiter elle-même pour des raisons de sécurité. Deuxièmement, elle aura beaucoup de difficultés pour recevoir plusieurs appels de candidat-e-s de l'endroit où elle se sera réfugiée pour des raisons évidentes de confidentialité.

La sous-location

Le locataire a le droit de sous-louer son logement avec le consentement du propriétaire. Ce dernier peut toutefois refuser de donner ce consentement s'il a des motifs sérieux. La sous-location n'est utilisée que dans le cas où le locataire désire revenir dans son logement (par exemple, le locataire part en voyage pour une période de six mois). Le locataire est tenu d'aviser le propriétaire, par écrit, mentionnant le nom et l'adresse de la personne à qui il entend sous-louer. Le propriétaire a 15 jours pour répondre. S'il refuse, le propriétaire doit aviser le locataire des motifs de son refus dans les 15 jours de la réception de l'avis de sous-location. Sinon, il y a

¹¹ *Les logements privés au Québec: la composition du parc de logements, les propriétaires bailleurs et les résidents*, Francine Dansereau et Marc Choko avec la collaboration de Gerard Divay, INRS-Urbanisation, Culture et Société, août 2002.

¹² La possibilité de faire valider une cession de bail par la Régie du logement a été confirmée par la jurisprudence dans la foulée de la cause Dubé-Dubreuil c. Carrignan.

présomption de son consentement.

Le sous-locataire d'un logement ne bénéficie pas du droit au maintien dans les lieux car on ne peut faire une sous-location de plus de 12 mois à moins d'avoir le consentement du propriétaire. Le locataire (sous-locateur) ou à défaut le propriétaire doit envoyer au sous-locataire un avis de quitter les lieux au moins dix jours avant la fin de la sous-location.

Le propriétaire ne peut empêcher le locataire de faire une cession de bail ou une sous-location. Il ne peut que refuser le candidat proposé s'il a des motifs sérieux.

Obstacles à la cession de bail

Certains propriétaires s'opposent à ce que leur locataire se prévale de leur droit à la cession de bail, soit en s'y opposant d'emblée par principe ou soit en rejetant les candidats sans motifs sérieux. Dans ce dernier cas, le locataire peut entreprendre un recours en résiliation de bail ou en validation de bail à la Régie du logement, mais cette démarche demande temps et préparation dont ne dispose pas toujours une victime de violence conjugale ou d'agression à caractère sexuel. De plus, le candidat trouvé pourra faire face aux mêmes obstacles que les locataires en recherche de logement, soit :

- Le coût du loyer;
- La discrimination directe;
- Les formulaires de demande de location et de renseignements personnels;
- Les frais pour recherche de crédit (taxage des locataires);
- Le dossier de crédit.

D'ailleurs, de façon courante les propriétaires s'opposent au principe même de la cession.

L'actualisation du projet de loi 133

À l'article 1, 2⁰, le législateur prévoit un mécanisme d'attestation pour s'assurer que ce sont effectivement des personnes dont la sécurité est menacée par le fait d'habiter dans leur logement qui se prévaudront de cette mesure.

Par la mesure proposée, le législateur veut s'assurer que ce sont bien les bonnes personnes qui se prévaudront de cette possibilité de résilier leur bail. Nous souscrivons tout à fait à cette volonté.

Le comité est d'accord avec l'ajout au 2^e alinéa de l'article 1974 proposé par l'article 1, 2⁰ du projet de loi 133, soit :

« Dans le cas de violence ou d'agression à caractère sexuel, l'autorité concernée est un fonctionnaire ou un officier public, désigné par le ministre de la Justice, qui, sur le vu de la déclaration sous serment du locataire selon laquelle il existe une situation de violence ou d'agression à caractère sexuel et sur le vu d'autres éléments de faits ou de documents provenant de personnes en contact avec les

victimes et appuyant cette déclaration, considère que la résiliation du bail, pour le locataire, est une mesure de nature à assurer la sécurité de ce dernier ou celle d'un enfant qui habite avec lui. ».

Nous sommes toutefois préoccupées par le mécanisme qui sera mis en place. Pour nous, il doit répondre à plusieurs impératifs.

D'abord, il doit permettre de distinguer les personnes qui peuvent s'en prévaloir des autres. Pour rassurer ceux qui craindraient les abus, il importe de signaler que les connaissances scientifiques sur la sévérité du risque que vit une victime de violence conjugale existent et commencent à faire partie de la pratique ici comme ailleurs en Amérique du Nord. La Fédération de ressources d'hébergement, en lien avec le Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes (CRI-VIFF) a créé un guide d'intervention et dispensé une formation à l'ensemble de ses membres sur ce sujet. Et le Regroupement provincial participe actuellement à la coordination d'un projet pilote d'actions intersectorielles (police, procureurs, probation, maisons d'hébergement, groupe pour conjoints violents, etc.) mené en Mauricie visant justement à évaluer le risque et à agir pour prévenir le danger.

Ensuite, le mécanisme doit être facilement accessible. Il devrait donc y avoir des *fonctionnaires ou des officiers publics autorisés par le ministre de la Justice* dans tous les districts judiciaires du Québec.

Il est aussi primordial d'éviter de poser une ou des barrières systémiques pour certaines victimes. Par exemple, si le fonctionnaire ou l'officier public autorisé était un policier, cela pourrait faire en sorte que certaines victimes immigrantes venues de pays totalitaires n'oseraient pas se présenter à la police pour obtenir une telle attestation. Ou si l'officier autorisé est un procureur, certaines femmes violentées qui auraient refusé de collaborer avec le substitut du procureur général qui avait traité leur plainte dans le passé pourraient être gênées de s'adresser au bureau des substituts. Il importe donc de choisir le bon professionnel pour constituer l'autorité concernée. Il serait peut-être plus adéquat de désigner plus d'un type de professionnels pour donner le choix à la victime.

Nous croyons aussi important de clarifier quels sont *les autres éléments de faits ou de documents provenant de personnes en contact avec les victimes*, quelles sont *les personnes en contact avec les victimes* dont il s'agit ici et quelles attentes on a face à elles. Les organismes et établissements qui ont une expertise en violence conjugale peuvent certainement appuyer les victimes dans cette démarche. Ils peuvent également évaluer avec la victime la situation dans laquelle elle se trouve. Mais plus concrètement quelles sont les attentes face à eux? Leur participation à ce mécanisme ne doit pas les mettre en situation où la relation d'aide et de confiance qu'ils établissent avec la victime soit compromise. Dans un tel cas, la victime risquerait de s'isoler et de ne plus demander d'aide, ce qui augmenterait le danger pour elle. À un autre niveau, il faut s'assurer que les victimes n'auront pas à payer de frais comme ceux réclamés par des médecins pour délivrer un certificat médical.

L'évaluation de la situation de chaque victime qui veut se prévaloir de l'article 1974 ne doit pas reposer uniquement sur le jugement personnel de personnes qui ne connaîtraient pas bien la problématique de la violence conjugale. En effet, certains fonctionnaires ou officiers publics de

même que certaines personnes en contact avec les victimes connaissent moins bien la problématique de la violence conjugale et pourraient de ce fait être enclins à minimiser le danger que vivent les victimes ou leurs enfants. Il importe donc de leur donner des outils standardisés qui éviteront les jugements subjectifs.

Enfin, il est souhaitable que cet amendement à l'article 1974 s'applique de façon semblable à travers le Québec. Des directives du ministère de la Justice pourraient selon nous être un moyen propice pour encadrer cette pratique.

Pour s'assurer de l'ensemble des ces éléments, **nous recommandons que la loi 133 entre en vigueur au 1^{er} avril 2006 et nous sollicitons la création d'un comité de travail réunissant le ministère de la Justice, des représentantes de nos organisations et éventuellement des personnes qui disposent d'une expertise particulière sur la question de la sévérité du risque associé à la violence conjugale. Le mandat de ce comité serait de définir les mécanismes qui permettront l'actualisation de cette modification législative et l'atteinte de son objectif, c'est-à-dire offrir un outil de plus aux victimes qui tentent d'assurer leur sécurité.**

Conclusion

Comme nous l'avons dit, l'adoption du projet de loi 133 constitue pour nous un pas dans la bonne direction et contribuera à renforcer les moyens dont la société québécoise s'est doté pour assurer la sécurité et la protection des victimes de violence conjugale et cela au fil des trente dernières années.

Afin de permettre aux victimes dont la sécurité est menacée de résilier leur bail, **nous recommandons que le ministère de la Justice prévoient des moyens pour les informer de cette modalité.** Par exemple, cette possibilité devrait apparaître sur le nouveau formulaire de bail pour 2006.

De plus, pour s'assurer que les mécanismes d'actualisation seront efficaces et que cette mesure rejoint bien les personnes visées, **nous recommandons que le ministère de la Justice en évalue l'application dans les 12 à 24 mois de son entrée en vigueur.**

Enfin, nous réitérons aux membres du parlement, et particulièrement au ministre de la Justice, toute notre disponibilité pour mettre à leur service, et surtout à celui des victimes, notre expertise en matière de violence conjugale.