



**l'Association canadienne du
droit de l'environnement**
EQUITE. JUSTICE. SANTE.



**Centre ontarien de défense
des droits des locataires**

**Programme d'avocats de
service en droit du logement**



**LOW-INCOME
ENERGY NETWORK**

Recommandations pour les municipalités **Objectif principal : Chaleur extrême et logement locatif**

**Rapport préparé par Meaghan Kenley pour
l'Association canadienne du droit de l'environnement**

55 University Avenue

Toronto, ON M5J 2H7

(416) 960-2284

Numéro de publication d'ACDE : 1488-F

ISBN : 978-1-77842-012-2

1. CONTEXTE

LA TEMPÉRATURE AUGMENTE AU CANADA. En date du 18 janvier 2022, 644 municipalités du Canada avaient déclaré une urgence climatique.¹ La durée, la fréquence et l'intensité des épisodes de chaleur extrême continueront de croître à mesure que les températures mondiales augmenteront en raison des changements climatiques. La température moyenne au Canada a augmenté de 1,7 °C entre 1948 et 2016 et devrait augmenter de 1,8 °C à 6,3 °C d'ici la fin du siècle.² La température annuelle moyenne dans le nord du Canada a augmenté de 2,3 °C au cours de la même période, soit environ le triple du taux mondial.³ Les Canadiens connaîtront une forte augmentation des températures diurnes et nocturnes. Par exemple, d'ici 2051-2080, les températures nocturnes à Toronto pendant les vagues de chaleur resteront égales ou supérieures à 21 °C, ce qui représente une augmentation de 1,7 °C.⁴

LES ÉPISODES DE CHALEUR EXTRÊME ENTRAÎNENT DES RÉPERCUSSIONS MAJEURES SUR LA SANTÉ.

Diverses affections potentiellement mortelles peuvent survenir lorsque le corps ne peut maintenir sa température centrale d'environ 36,6 °C en raison d'une chaleur extérieure excessive.⁵ On parle notamment de déshydratation, de crampes, d'épuisement par la chaleur et de coup de chaleur.⁶ Au cours de l'été 2018 au Québec, l'été le plus chaud enregistré depuis 146 ans, 86 décès liés à la chaleur ont été enregistrés.⁷ En Colombie-Britannique, entre le 25 juin et le 1^{er} juillet 2021, 619 décès liés à la chaleur ont été enregistrés.⁸ La chaleur extrême est une urgence de santé publique et des mesures doivent être prises par toutes les municipalités pour réduire les décès liés à la chaleur.

2. LA CHALEUR EXTRÊME ET LES PERSONNES VULNÉRABLES

LES POPULATIONS VULNÉRABLES SONT EXPOSÉES À DES RISQUES PLUS ÉLEVÉS. Les questions d'équité doivent être intégrées dans toute mesure politique visant à lutter contre la chaleur extrême, car certaines populations sont plus exposées aux maladies et aux décès liés à la chaleur. Ces populations

¹ Random Acts of Green « 644 Municipalities Have Declared a Climate Emergency » (18 janvier 2022), en ligne : <https://raog.ca/climate-emergency-declarations-canada/> (en anglais seulement).

² Gouvernement du Canada, « Changements dans la température » (9 avril 2019), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/centre-canadien-services-climatiques/essentiels/tendances-projections/changements-temperature.html>.

³ Gouvernement du Canada, « Changements dans la température » (9 avril 2019)

⁴ Climate Atlas, « Heat Waves and Health, A Special Report on Climate Change in Canada » (août 2019), en ligne : <https://climateatlas.ca/sites/default/files/PCC%20-%20Heat%20Waves%20and%20Health%20-%20Nov%202019.pdf> à la page 3 (en anglais seulement).

⁵ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » (7 juin 2022), en ligne https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/birth-adoption-death-marriage-and-divorce/deaths/coroners-service/death-review-panel/extreme_heat_death_review_panel_report.pdf à la page 11 (en anglais seulement).

⁶ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 11 (en anglais seulement).

⁷ Annick Poitras, « Les vagues de chaleur extrêmes au Québec », en ligne https://donneesclimatiques.ca/etude-de-cas/les-vagues-de-chaleur-extreme-au-quebec/?_gl=1*xq96kz*_ga*MTAxNTk1NjgwNS4xNjc5ODI1MDU2*_ga_3330ZYEQPW*MTY3MjgyNTA1NS4xLjAuMTY3MjgyNTA1NS4wLjAuMA..&_ga=2.149317809.666275925.1672825056-1015956805.1672825056 (lien brisé).

⁸ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 4 (en anglais seulement).

comprennent les personnes âgées, les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes souffrant de maladies chroniques et de problèmes de mobilité, ainsi que les personnes socialement défavorisées.

Colombie-Britannique

Un rapport publié par le gouvernement de la Colombie-Britannique, intitulé « Extreme Heat and Human Mortality », a révélé que ce sont les personnes vulnérables qui sont mortes pendant l'épisode de chaleur extrême de 2021.

- 90 % des 619 personnes qui sont décédées en Colombie-Britannique pendant la vague de chaleur de l'année dernière avaient plus de 60 ans.⁹
- 91 % étaient inscrits dans au moins un registre des maladies chroniques.¹⁰
- Les décès étaient plus nombreux chez les personnes vivant dans des quartiers socialement ou matériellement défavorisés. Les logements de mauvaise qualité, le sans-abrisme et la défavorisation générale ont été identifiés comme des facteurs de risque d'augmentation du taux de mortalité.¹¹
- 98 % des décès liés à la chaleur sont survenus à l'intérieur. La plupart des 619 personnes décédées vivaient dans des maisons dépourvues de systèmes de refroidissement adéquats.¹²

Québec

Une analyse des décès survenus lors de la canicule québécoise de 2018 a fait des constatations similaires, à savoir que les personnes vulnérables ont été les plus touchées par cet épisode de chaleur extrême :

- Les personnes âgées, celles qui sont socialement isolées et celles qui souffrent de maladies chroniques ou de troubles psychotiques étaient les plus vulnérables à la chaleur.¹³
- La majorité des personnes décédées vivaient dans un îlot de chaleur urbain.¹⁴
- 8 des 53 personnes décédées à Montréal vivaient dans un foyer pour personnes âgées.¹⁵
- La plupart des défunts n'avaient pas accès à l'air climatisé.¹⁶

3. POURQUOI LA CLIMATISATION INTÉRIEURE EST-ELLE ESSENTIELLE?

LES CENTRES DE REFROIDISSEMENT PUBLICS NE SONT PAS ADAPTÉS aux personnes à mobilité réduite, aux personnes ayant une incapacité ou aux personnes souffrant de problèmes respiratoires. Si ces centres de refroidissement publics sont essentiels pour les personnes sans logement ou les travailleurs de l'extérieur, ils ne sont pas adéquats pour les personnes à l'intérieur ou les personnes ayant une incapacité. Pour les personnes souffrant de problèmes de mobilité et de troubles respiratoires, les

⁹ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 13 (en anglais seulement).

¹⁰ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 14 (en anglais seulement).

¹¹ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 17 (en anglais seulement).

¹² Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 5 (en anglais seulement).

¹³ Santé Montréal, « Vague de chaleur à l'été 2018 à Montréal », en ligne :

https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/user_upload/Uploads/tx_asssmpublications/pdf/publications/Enquete_epidemiologique_-_Vague_de_chaleur_a_l_ete_2018_a_Montreal_version15mai_EUSHV_finale.pdf à la page 1 (lien brisé).

¹⁴ Santé Montréal, « Vague de chaleur à l'été 2018 à Montréal » à la page 1 (lien brisé).

¹⁵ CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, « Canicule : Juillet 2018 – Montréal Bilan préliminaire », en ligne :

https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/actualites/2018/07_juillet/BilanCanicule2018VF.pdf at page 2 (lien brisé).

¹⁶ Santé Montréal, « Vague de chaleur à l'été 2018 à Montréal » à la page 1 (lien brisé).

mouvements sont encore plus entravés par la chaleur extrême.¹⁷ Se rendre dans un centre de refroidissement public devient extrêmement difficile, voire quasi impossible. Lors d'un épisode de chaleur extrême, les populations les plus vulnérables et la majorité des personnes qui sont décédées en Colombie-Britannique lors de l'épisode de chaleur extrême de 2021, avaient besoin de ressources à l'intérieur de leur maison pour survivre.¹⁸

De même, les salles de refroidissement communes dans les bâtiments des résidents ont été inefficaces. Les salles de refroidissement communes ont été décrites comme étant « effectivement inutiles » par les défenseurs des soins de longue durée, car la plupart des résidents restent dans leur chambre et le personnel n'a souvent pas la possibilité de faire descendre tous les résidents dans ces salles.¹⁹

LES PROPRIÉTAIRES NE SONT ACTUELLEMENT PAS TENUS DE CLIMATISER LES BÂTIMENTS. Au Canada, les propriétaires sont tenus de fournir un niveau minimum de chauffage. Par exemple, la *Loi sur la location à usage d'habitation* de l'Ontario définit le chauffage comme un « service vital » que le propriétaire est tenu de fournir. De plus, l'article 15 du *Règlement de l'Ontario 517/06 : Normes d'entretien*, fournit des détails sur les systèmes de chauffage dans tous les espaces habitables des unités locatives.²⁰ La climatisation ou le refroidissement ne sont pas définis de manière similaire. Par conséquent, la *Loi sur la location à usage d'habitation* ne prévoit pas d'exigences similaires pour le refroidissement.

Dans le rapport du gouvernement de la Colombie-Britannique faisant suite à l'épisode de chaleur extrême et aux décès de l'été 2021, la température intérieure élevée a été identifiée comme la principale cause des blessures et des décès.²¹ Le B.C. Centre for Disease Control a constaté que les personnes étaient le plus en danger lorsque les températures intérieures restaient supérieures à 26 °C pendant toute la durée de l'événement.²² Une étude réalisée à New York a également révélé que l'exposition à l'humidité et une chaleur intérieure supérieure à 26 °C augmentaient la proportion d'appels d'urgence dus à une détresse cardiovasculaire et respiratoire.²³ Une étude menée par l'*American Journal of Alzheimer's Disease & Other Dementias* a révélé que les symptômes de la démence étaient considérablement exacerbés lorsque les patients étaient exposés à des températures supérieures à 26 °C.²⁴ Chez les personnes âgées, le lever de chaise et l'équilibre étaient significativement plus faibles lorsque ces personnes étaient exposées à une température de 27 °C, ce

¹⁷ Brishti Basu, « They were trying to figure out how to stay alive: Disability advocates slam heatwave response », *Capital Daily* (7 juin 2022), en ligne : <https://www.capitaldaily.ca/news/disability-advocates-slam-heatwave-response> (en anglais seulement).

¹⁸ Brishti Basu, « They were trying to figure out how to stay alive: Disability advocates slam heatwave response » (en anglais seulement).

¹⁹ Katherine DeClerq, « All Ontario long-term care homes now have air conditioning, but not all have them in resident rooms », *CTV News* (27 mai 2021), en ligne <https://toronto.ctvnews.ca/all-ontario-long-term-care-homes-now-have-air-conditioning-but-not-all-have-them-in-resident-rooms> (en anglais seulement).

²⁰ *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, L. O. 2006, chap. 17; Règl. de l'Ont. 517/06 : Normes d'entretien, art. 15

²¹ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 22 (en anglais seulement).

²² Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Extreme Heat and Human Mortality: A Review of Heat-Related Deaths in B.C. in Summer 2021 » à la page 22 (en anglais seulement).

²³ Uejio, C. K, et al. (2016). Summer indoor heat exposure and respiratory and cardiovascular distress calls in New York City, NY, États-Unis. *Indoor air*, 26(4), 594-604 (en anglais seulement).

²⁴ Tartarini, F et al. (2017). Indoor air temperature and agitation of nursing home residents with dementia. *American Journal of Alzheimer's Disease & Other Dementias*, 32(5), 272-281 (en anglais seulement).

qui témoigne de problèmes de mobilité accrus.²⁵ Il est donc essentiel que les températures intérieures restent inférieures à 26 °C.

Cependant, il n'existe actuellement aucune norme juridique créée pour protéger la santé des locataires vulnérables. Lorsque les inspecteurs de la santé publique de Toronto ont mesuré les températures intérieures dans des bâtiments de 2 à 3 étages, ils ont constaté que les températures variaient entre 32 et 39 °C pendant un épisode de chaleur extrême.²⁶

4. RÈGLEMENT MUNICIPAL TYPE

Ce règlement municipal type est une recommandation que les municipalités peuvent adopter. Il combine diverses sources juridiques, notamment le *Règlement de l'Ontario 517/06 : Normes d'entretien*, le règlement municipal 0110-2018 sur la température adéquate de Mississauga, le plan d'adaptation communautaire de Durham et le rapport omnibus sur les bâtiments en cas d'urgence climatique de Vancouver.

ATTENDU QUE les articles 8, 9 et 11 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, L. O. 2001, ch. 25, (la « *Loi de 2001 sur les municipalités* ») autorisent une municipalité à adopter les règlements municipaux nécessaires ou souhaitables à des fins municipales et, en particulier, que les alinéas 5, 6 et 8 du paragraphe 11(2) prévoient qu'une municipalité de palier inférieur peut adopter des règlements municipaux concernant le bien-être économique, social et environnemental de la municipalité, la santé, la sécurité et le bien-être des personnes et la protection des personnes et des biens;

ET ATTENDU QUE l'article 425 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* autorise une municipalité à adopter des règlements municipaux qui prévoient qu'une personne qui contrevient à un règlement municipal de la municipalité adopté en vertu de cette loi est coupable d'une infraction;

ET ATTENDU QUE l'article 436 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit qu'une municipalité peut adopter un règlement municipal prévoyant que la municipalité peut entrer sur des terrains à toute heure raisonnable afin de procéder à une inspection pour déterminer si un règlement municipal de la municipalité a été respecté;

ET ATTENDU QUE les articles 444 et 445 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoient que la municipalité peut rendre un ordre exigeant que la personne qui a contrevenu au règlement municipal ou qui a causé ou permis l'infraction ou le propriétaire ou l'occupant du terrain sur lequel l'infraction s'est produite, cesse l'activité contrevenante ou effectue des travaux pour corriger l'infraction;

ET ATTENDU QUE insérez le nom de la Ville considère qu'il est nécessaire de réglementer la climatisation dans tous les logements loués ou en location.

DÉFINITIONS

1. Dans le présent règlement municipal :

« **climatisation adéquate et appropriée** » signifie une température de l'air intérieur de l'unité d'habitation qui ne dépasse pas 26 degrés Celsius (26 °C);

²⁵ Lindemann, U et al. (2017). Effect of indoor temperature on physical performance in older adults during days with normal temperature and heat waves. *International journal of environmental research and public health*, 14(2), 186 (en anglais seulement).

²⁶ City of Toronto, « Reducing Health Risk from Extreme Heat in Apartment Buildings » (11 juin 2015), en ligne : <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2015/hl/bgrd/backgroundfile-81510.pdf> (en anglais seulement).

« **unité d'habitation** » désigne une ou plusieurs pièces habitables utilisées ou conçues pour être utilisées pour l'habitation humaine;

« **espace habitable** » désigne une pièce ou une zone utilisée ou destinée à être utilisée pour vivre, dormir, cuisiner ou manger et comprend une salle de bain;

« **propriétaire** » comprend,

(a) le propriétaire d'un logement ou de toute autre personne qui permet l'occupation d'un logement, sauf un locataire qui occupe un logement dans un immeuble d'habitation et qui permet à une autre personne d'occuper également l'unité ou une partie de l'unité,

(b) les héritiers, les cessionnaires, les représentants personnels et les successeurs en titre d'une personne visée à la clause (a), et

(c) une personne, autre qu'un locataire occupant une unité locative dans un immeuble d'habitation, qui a droit à la possession de l'immeuble d'habitation et qui tente de faire valoir les droits d'un propriétaire en vertu d'un contrat de location ou de la présente loi, y compris le droit de percevoir le loyer;

« **locataire** » s'entend notamment de la personne qui paie un loyer en échange du droit d'occuper un logement locatif, y compris ses héritiers, ayants droit et représentants personnels. Est toutefois exclue de la présente définition la personne qui a le droit d'occuper un logement locatif du fait qu'elle est

(a) soit un copropriétaire de l'ensemble d'habitation dans lequel est situé le logement locatif;

(b) soit un actionnaire de la personne morale qui est propriétaire de l'ensemble d'habitation;

UN REFROIDISSEMENT ADÉQUAT ET APPROPRIÉ

2. (1) Un système de refroidissement adéquat et approprié doit être fourni et maintenu de façon à ce que la température ambiante à 1,5 mètre au-dessus du niveau du plancher et à un mètre des murs extérieurs dans tous les espaces habitables et dans toute zone destinée à être utilisée normalement par les locataires, y compris les salles de loisirs et les buanderies, mais à l'exclusion des vestiaires et des garages, soit de 26 °C au maximum.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une unité de location dans laquelle le locataire peut régler la température et où une température maximale de 26 °C peut être maintenue.

(3) Chaque immeuble d'habitation doit être doté d'un équipement de refroidissement capable de maintenir les niveaux de température exigés au paragraphe (1).

(4) Seuls les appareils de refroidissement dont l'utilisation est approuvée par un organisme reconnu de mise à l'essai des normes doivent être installés dans une pièce utilisée ou destinée à être utilisée pour dormir.

3. L'article 2 doit être mis en œuvre par le propriétaire dans l'année qui suit l'adoption du présent règlement municipal.

4. AUTRES RECOMMANDATIONS DE L'ACDE

Ces recommandations sont proposées pour être mises en œuvre **au-delà** du règlement municipal type exigeant un refroidissement adéquat et approprié par tous les propriétaires.

1. **Activez les espaces publics en tant que centres de refroidissement temporaires pendant les épisodes de chaleur extrême.** Pendant un épisode de chaleur, la Ville de Hamilton ouvre des sites où les résidents peuvent se rafraîchir. Une carte de ces lieux est affichée publiquement sur leur site Web.
2. **Fournir des transports publics gratuits vers les lieux de refroidissement pendant un épisode de chaleur extrême afin d'accroître l'accessibilité.** Dans le cadre de son plan d'intervention en cas de chaleur, la Ville du Grand Sudbury offre un transport gratuit par autobus vers les centres de refroidissement.
3. **Distribution d'eau en bouteille aux populations à haut risque.** Dans le cadre de son plan d'intervention en cas de chaleur, la Ville du Grand Sudbury fournit de l'eau embouteillée aux populations vulnérables en collaboration avec des partenaires communautaires, comme la Croix-Rouge et l'Armée du Salut.
4. **Renforcer la protection des travailleurs extérieurs en cas de chaleur extrême.** La Ville de Windsor, dans son plan d'adaptation au climat, identifiera les options permettant de modifier les horaires de travail du personnel de l'extérieur ou de déplacer les tâches plus tôt dans la journée, ou dans des zones ombragées. Windsor proposera également des options de protection solaire et étudiera les possibilités d'instaurer des uniformes plus frais.
5. **Cartographie pour déterminer les populations vulnérables.** Les cartes de vulnérabilité à la chaleur montrent où les « points chauds » de la ville coïncident avec les populations qui peuvent être plus vulnérables à la chaleur. Ces cartes permettent aux partenaires communautaires de fournir des ressources liées à la chaleur à ceux qui en ont le plus besoin. Le Bureau de la santé publique de Toronto a élaboré plusieurs cartes de vulnérabilité à la chaleur.
6. **Travailler avec les propriétaires et les organisations communautaires pour établir un registre des personnes vulnérables afin de communiquer de manière proactive avec elles et leurs soignants en cas de conditions météorologiques extrêmes.** Durham Public Health informe rapidement les municipalités locales et les partenaires communautaires des épisodes de chaleur extrême, qui fournissent alors des services aux personnes vulnérables. Un courriel est affiché sur sa page Web pour que les organisations puissent s'inscrire aux notifications anticipées.

L'ACDE recommande les modifications suivantes à la *Loi sur la location à usage d'habitation* de l'Ontario :

7. **L'article 15 du Règl. de l'Ont. 517/06 devrait être modifié pour inclure les mesures de protection maximales contre la chaleur.** La province devrait adopter des mesures de protection maximale contre la chaleur afin de s'assurer que tous les locataires de la province sont protégés contre les effets de la chaleur extrême sur la santé.
8. **Tout coût permanent pour le locataire pour un refroidissement adéquat et approprié ne doit refléter que le coût réel du service supplémentaire.** La *Loi sur la location à usage d'habitation*

devrait explicitement empêcher les propriétaires de facturer les services de climatisation permanents à un prix supérieur au coût mensuel réel du service.

- 9. Toute clause d'un bail restreignant la capacité des locataires à refroidir leur logement devrait être déclarée nulle par la *Loi sur la location à usage d'habitation*.** Un amendement à la *Loi sur la location à usage d'habitation* devrait reconnaître que les accords antérieurs restreignant l'utilisation de la climatisation par les locataires seront considérés comme nuls.

Des programmes fédéraux et provinciaux ciblés devraient être créés pour aider les propriétaires à respecter les exigences du règlement municipal.

- 10. Le financement provincial et fédéral des programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique devrait inclure explicitement les améliorations apportées aux bâtiments pour assurer la climatisation.** Il existe actuellement un certain nombre de programmes destinés à aider les propriétaires de grands bâtiments à réaliser des travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique. Ces programmes devraient être élargis et ciblés sur les propriétés locatives à faible revenu. Ces programmes devraient inclure explicitement le financement des rénovations pour permettre le refroidissement comme mesure critique d'adaptation au climat.

Le Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité devrait tenir compte de toute augmentation des coûts de climatisation pour les locataires.

- 11. La Commission de l'énergie de l'Ontario devrait augmenter le montant du crédit sur facture du Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité afin de refléter toute consommation d'électricité plus élevée pour refroidir adéquatement les unités d'habitation.** Le Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité offre des crédits sur facture aux consommateurs d'électricité admissibles. Le programme est révisé tous les trois ans. Lors du prochain examen, la Commission de l'énergie de l'Ontario devrait revoir les montants des crédits sur facture pour s'assurer qu'ils reflètent le coût de l'utilisation de la climatisation pendant les mois d'été.