



LA JURISPRUDENCE INTERNATIONALE : LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION AU CANADA

Canadian Centre for Housing Rights

22 avril 2022

Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne

344, rue Slater, 8^e étage, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Sans frais : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopie** : 613-996-9661 | housingchrc.ca

Le présent rapport fait partie d'une série de rapports sur la sécurité d'occupation commandée par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). Les autres rapports dans cette série sont disponibles sur le site du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance : rondpointdelitinerance.ca/bdfl.

Les opinions, constatations et conclusions ou recommandations exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission canadienne des droits de la personne ou de la Défenseure fédérale du logement.

This text is also available in English under the title, International Jurisprudence: Security of Tenure in Canada. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

Canadian Centre for Housing Rights. 2022. *La jurisprudence internationale : La sécurité d'occupation au Canada*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada
représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2023.

Numéro de catalogue : HR34-13/2023F-PDF

ISBN : 978-0-660-48001-5

Table des matières

LA JURISPRUDENCE INTERNATIONALE : LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION AU CANADA	1
RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION.....	7
NORMES INTERNATIONALES RELATIVES À LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION	9
JURISPRUDENCE INTERNATIONALE SUR LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION.....	10
ÉTAT ACTUEL DE LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION AU CANADA	15
ONTARIO	16
COLOMBIE-BRITANNIQUE.....	17
PROTÉGER LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION : ÉTUDES DE CAS PAR PAYS	18
ÉCOSSE	18
PAYS-BAS.....	22
NOUVELLE-ZELANDE	24
ALLEMAGNE	27
CONCLUSION.....	29

Liste d'abréviations

CDE — Convention relative aux droits de l'enfant

CDPH — Convention relative aux droits des personnes handicapées

CESCR — Comité des droits économiques, sociaux et culturels

CLI — Commission de la location immobilière

DNUDPA — Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

LLUH — Loi sur la location à usage d'habitation

LSNL — Loi sur la stratégie nationale sur le logement

PF-CDPH — Protocol facultatif de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

PF-PIDCP — Protocol facultatif du Pacte international relatif aux droits économiques et culturels

PF-PIDESC — Protocol facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

PIDCP — Pacte international relatif aux droits civils et politiques

PIDESC — Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels

RÉSUMÉ

- Le Canada a pris des engagements en vertu du droit international de mettre en œuvre le droit au logement en ratifiant divers traités, dont le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC). Les obligations découlant du PIDESC ont été inscrites dans le droit interne par la *Loi sur la Stratégie nationale sur le logement* (LSNL) qui a été adoptée en 2019.
- La mise en œuvre du PIDESC par le Canada est surveillée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), tandis que les autres traités sont surveillés par d'autres comités.
- Le CESCR dispose d'un outil appelé le Protocole facultatif qui permet aux gens de lui présenter directement leurs revendications s'ils estiment que leurs droits ont été violés. Le Comité prend des décisions relativement à ces réclamations.
- Le Canada peut apprendre beaucoup des décisions prises en vertu du Protocole facultatif. Cinq cas de ce type sont examinés dans le présent rapport.
- La sécurité d'occupation fait partie intégrante du droit au logement, et ce rapport examine en détail les normes qui y sont associées dans le droit international.
- Pour les locataires au Canada, il n'y a pas de norme minimale relative à la protection du droit au maintien dans les lieux, car chaque province a ses propres lois. À titre d'exemple, le présent document compare les niveaux de protection en Ontario et en Colombie-Britannique.
- Le Canada peut tirer des leçons des politiques mises en œuvre par d'autres pays pour protéger la sécurité d'occupation et de ce qu'ils ont fait pour mettre en œuvre le droit au logement. Dans ce rapport, nous examinons les mesures prises par l'Écosse, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne.
- Le document se conclut par des recommandations au défenseur fédéral du logement sur la façon dont il peut se référer à la jurisprudence internationale et aux politiques d'autres gouvernements pour travailler en vue de renforcer les protections de la sécurité d'occupation au Canada. Les recommandations sont les suivantes :
 1. Suivre les progrès réalisés à l'égard de la réalisation du droit au logement dans l'optique du droit international des droits de la personne.
 2. Surveiller la mise en œuvre de la politique de logement par tous les ordres de gouvernement relativement aux exigences du droit international.
 3. Mener des recherches sur les lois sur la protection des locataires partout au Canada et cerner les lacunes dans les protections qui ne répondent pas aux normes internationales en matière de sécurité d'occupation.
 4. Conseiller le ministre sur les politiques qui ont réussi à améliorer les protections de la sécurité d'occupation dans d'autres pays.

Veillez noter que l'analyse et les recommandations présentées dans ce rapport sont fondées sur les principes suivants :

1. Le droit à la sécurité d'occupation et à la protection contre les expulsions forcées fait partie intégrante du droit à un logement convenable, garanti par l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC). La sécurité d'occupation est nécessaire à la jouissance d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux.
2. La *Loi sur la Stratégie nationale sur le logement* (LSNL), adoptée par le Canada en 2019, reconnaît le droit au logement tel qu'il est exprimé dans le PIDESC.
3. La protection de la sécurité d'occupation est également une exigence d'autres traités internationaux tels que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP).
4. La sécurité d'occupation doit être comprise à la lumière des traités qui protègent les droits des groupes marginalisés, tels que la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (CDPH) et la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CDE), et la sécurité d'occupation des groupes les plus vulnérables et marginalisés doit être une priorité.
5. L'accès à la justice pour la sécurité d'occupation doit être compris comme englobant toutes les dimensions du droit au logement. Les États doivent prendre des mesures pour mettre en œuvre des programmes qui protègent la sécurité d'occupation afin de répondre à toute menace à la sécurité et à la dignité de son domicile ou à la préservation de sa communauté.
6. La sécurité d'occupation des personnes dans leur logement doit être garantie, sauf si des circonstances exceptionnelles justifient une expulsion conforme au droit international des droits de la personne. Les risques pour la santé, la sécurité et l'environnement ne doivent pas servir d'excuse pour porter atteinte à la sécurité d'occupation¹.

Ce rapport discutera brièvement des définitions et des normes relatives à la sécurité d'occupation dans le droit international des droits de la personne et fournira un aperçu des mécanismes internationaux des droits de la personne qui peuvent aider à surveiller la mise en œuvre par les États de politiques qui protègent la sécurité d'occupation. Il examinera la jurisprudence internationale sur la sécurité d'occupation qui peut être instructive pour le défenseur fédéral du logement.

Ce rapport présente un bref aperçu de l'état actuel des protections de la sécurité d'occupation au Canada et des exemples pour démontrer les lacunes existantes. Des études de cas portant sur d'autres pays ayant une histoire, une politique ou des structures de gouvernance similaires au Canada sont fournies, démontrant ainsi les lois et les politiques que ces pays ont mises en place pour protéger la sécurité d'occupation. La réponse de ces pays aux diverses recommandations des mécanismes internationaux concernant la sécurité d'occupation est également examinée. Enfin, des leçons seront

¹ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54 à la p 4 au para 3, en ligne : <https://undocs.org/A/HRC/25/54>.

tirées de la jurisprudence internationale et des études de cas sous forme de recommandations sur la manière dont le défenseur fédéral du logement peut inciter le Canada à mettre en œuvre des politiques visant à mieux protéger la sécurité d'occupation.

INTRODUCTION

La sécurité d'occupation constitue l'un des éléments essentiels du droit à un logement convenable dans le droit international des droits de la personne. Il désigne « l'ensemble des relations touchant le logement et la terre, établies par voie législative ou dans le cadre d'arrangements coutumiers, informels ou hybrides, qui permettent à chacun de jouir du droit de vivre en un lieu en sécurité, dans la paix et dans la dignité² ». Il est décrit comme « faisant partie intégrante du droit au logement convenable et une condition *sine qua non* de la jouissance de nombreux autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux³. » Les protections de la sécurité d'occupation sont essentielles, car elles garantissent que les gens peuvent accéder à leur logement et en profiter sans crainte d'une expulsion forcée, ce qui leur permet d'améliorer leur logement et leurs conditions de vie. La sécurité d'occupation jette également les bases de la jouissance de tous les autres éléments du droit à un logement convenable, tels que l'accessibilité financière, l'accès aux services et l'habitabilité ainsi que de nombreux autres droits de la personne. Lorsque la protection et le soutien du gouvernement en matière de la sécurité d'occupation font défaut, les communautés sont confrontées à des expulsions forcées et à l'itinérance, ce qui entraîne la violation et le déni de leurs droits fondamentaux à la dignité et à la vie. À ce titre, les États ont l'obligation de veiller à ce que tous les locataires bénéficient d'un degré de sécurité d'occupation suffisant pour garantir une protection juridique contre les expulsions forcées, le harcèlement et les autres menaces pesant sur leur location⁴.

Bien que divers instruments internationaux relatifs aux droits de la personne traitent des dimensions du droit à un logement convenable, le paragraphe 11(1) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) est la disposition la plus complète⁵. En ratifiant le PIDESC et d'autres pactes internationaux, le Canada s'est engagé à mettre en œuvre le droit à un logement convenable. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) reconnaît le droit au logement comme une composante du droit à la vie, du droit à la protection du domicile contre toute ingérence arbitraire, du droit à la non-discrimination, du droit à la protection de la famille et du droit de jouir de sa culture. Le Canada a ratifié la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (CDPH), qui garantit aux personnes handicapées le droit d'accéder à un logement digne dans la communauté, droit qui renferme un accès aux services de soutien nécessaires et un

² *Ibid* à la p 4 au para 5.

³ *Ibid* à la p 7 et aux para 6-7.

⁴ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54 à la p 4 para 3, en ligne : <https://undocs.org/A/HRC/25/54>.

⁵ CESCR General Comment No. 4 : The Right to Adequate Housing (Art. 11 [1] of the Covenant) au para 3, en ligne : <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>.

accommodement raisonnable⁶. Le Canada a également ratifié la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, qui protège l'accès égal des femmes à un logement et à des conditions de vie adéquats⁷. Ces instruments amplifient les obligations du Canada de mettre en œuvre le droit au logement et de protéger la sécurité d'occupation pour les groupes les plus marginalisés. Le Canada a en outre reconnu le droit au logement au niveau national en adoptant la *Loi sur la Stratégie nationale sur le logement (LSNL)* en 2019. Chose essentielle, la LSNL reconnaît le droit au logement tel qu'il est exprimé dans le PIDESC. Cet engagement implique l'obligation de veiller à ce que tous les locataires bénéficient d'un ensemble de protections essentielles de leur sécurité d'occupation qui s'alignent sur les protections du PIDESC et les normes du droit international en matière de sécurité d'occupation. La mise en œuvre du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* est contrôlée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CESCR), qui est composé de 18 experts indépendants issus du monde entier. Tous les cinq ans, les États font l'objet d'un examen⁸ qui porte sur le droit à un logement convenable, ainsi que sur d'autres droits économiques, sociaux et culturels dans les pays signataires, ce qui donne lieu à des recommandations (observations finales) pour une meilleure application de ces droits⁹.

Le Protocole facultatif est un outil important utilisé pour assurer la mise en œuvre du PIDESC (PF-PIDESC). Le Protocole facultatif est un instrument qui permet aux personnes dont les droits économiques, sociaux et culturels ont été violés de présenter des plaintes individuelles au CESCR par le biais d'une procédure de communications (ou de plaintes). Le Protocole facultatif permet également de mener des enquêtes sur les violations systématiques des droits. Il est important de noter que pour que les plaintes des particuliers puissent être déposées, il faut que leur pays ait ratifié le Protocole facultatif. Les signataires du PIDESC ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels, et la ratification du Protocole facultatif constituerait une avenue supplémentaire pour la promotion du droit au logement au Canada¹⁰. Toutefois, le Canada n'a pas ratifié le PF-PIDESC et a été l'un des rares pays à indiquer son manque de soutien lors de son adoption par l'Assemblée générale des Nations unies. En l'absence de ratification du PF-PIDESC par le Canada, la défenseure fédérale du logement, les comités d'examen et le Conseil national du logement peuvent examiner l'application du PIDESC dans la politique canadienne en matière de logement en vertu du pouvoir conféré par la LSNL. La jurisprudence des plaintes reçues par le CESCR est considérée comme très instructive pour l'interprétation de la LSNL et du PIDESC, notamment en ce qui concerne les thèmes des audiences et de l'arbitrage appropriés, du devoir de fournir un logement de rechange pour garantir

⁶ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (24 janvier 2007), articles 5, 13, 19, <http://un-documents.net/a61r106.htm>

⁷ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (18 décembre 1979), article 14. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

⁸ Dans la pratique, les révisions ont lieu moins fréquemment que tous les cinq ans.

⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies. <https://www.ohchr.org/fr/treaty-bodies/cescr>

¹⁰ Réseau-DESC. *Qu'est-ce que le PF-PIDESC?* <https://www.escr-net.org/fr/quest-ce-que-pf-pidesc>

que l'expulsion n'entraîne pas l'itinérance et l'obligation de promulguer une législation complète sur la sécurité d'occupation. Il convient de noter que le Canada a ratifié les Protocoles facultatifs se rapportant au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PF-PIDCP), à la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (PF-CDPH) et à la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* qui établissent un mécanisme de plaintes individuelles pour ces instruments internationaux, qui traitent ou protègent tous des éléments du droit au logement comme mentionné ci-dessus. Chacun de ces instruments dispose d'un comité qui surveille sa mise en œuvre et entend les plaintes, notamment le Comité des droits de la personne qui surveille la mise en œuvre du PIDCP.

NORMES INTERNATIONALES RELATIVES À LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION

Les protections de la sécurité d'occupation dans le droit international comportent un certain nombre d'aspects. Premièrement, les expulsions forcées sont interdites et les victimes d'expulsions forcées devraient recevoir une indemnisation pour toute perte réelle ou personnelle de biens ou d'autres biens. En effet, les expulsions forcées constituent une violation des droits de la personne et l'article 2.3 du PIDCP exige des États parties qu'ils assurent un recours effectif aux personnes dont les droits ont été violés¹¹. Deuxièmement, en vertu du droit international, les lois nationales sur l'expulsion doivent respecter les normes relatives aux droits de la personne, notamment en veillant à ce que les locataires puissent accéder à la justice tout au long de la procédure d'expulsion, en explorant toutes les solutions de rechange possibles à l'expulsion et en veillant à ce que les expulsions n'entraînent pas l'itinérance. Bien que les lois établissant les normes relatives aux expulsions et les protections pour les locataires relèvent des provinces au Canada, le gouvernement fédéral peut jouer un rôle important pour s'assurer que les Canadiens peuvent exercer leur droit au logement en ce qui concerne la sécurité d'occupation. Par exemple, on peut y parvenir en créant un ensemble de critères qui permettent d'évaluer la conformité des protections de la sécurité d'occupation aux principes du droit au logement. Les lacunes dans les protections peuvent être identifiées à l'aide de ces critères, et on peut faire des recommandations pour renforcer les protections des locataires. Troisièmement, dans les cas où les expulsions pourraient résulter d'arriérés de loyer, elles ne devraient se produire en dernier recours qu'après avoir exploré tous les moyens permettant de résoudre la dette impayée. Enfin, les États doivent prendre des mesures pour prévenir les expulsions, notamment en réglementant les loyers, en fournissant une aide au loyer, en adoptant des mesures visant à éliminer les causes des expulsions, en mettant un frein à la spéculation dans le secteur de l'immobilier et du logement, et en veillant à ce que

¹¹ The right to adequate housing (Art. 11.1) : forced evictions : 20/05/97. CESCR General comment 7. (General Comments), para 13. <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

les personnes autochtones ne soient pas déplacées de leurs terres sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause¹².

La mise en place de ces normes internationales peut aider le Canada à amener son système de justice à un niveau de protection conforme aux normes internationales en matière de droits de la personne, qui sont souvent ignorées lorsque des expulsions sont ordonnées au Canada. Une protection procédurale appropriée et l'application régulière de la loi sont essentielles en ce qui concerne les expulsions forcées, car elles invoquent de nombreux autres droits protégés par le PIDESC et le PIDCP¹³. L'accès à la justice, qui est un élément clé du droit au logement, notamment en ce qui concerne la sécurité d'occupation, doit être garanti au Canada – les locataires et les personnes qui ne sont pas propriétaires de leur logement doivent se sentir en sécurité dans leur maison et avoir le droit légal d'y rester, sans risquer d'être expulsés arbitrairement. En outre, ces personnes doivent avoir accès à des mécanismes qui leur permettent d'exercer leurs droits légaux. L'accès à la justice est essentiel – sans lui, les personnes qui subissent des expulsions ou se trouvent en situation d'itinérance sont privées de la possibilité de dénoncer les violations de leur droit au logement, de s'attaquer aux causes qui ont conduit à l'incapacité de l'État à fournir des protections adéquates en matière de sécurité d'occupation et d'exiger une réponse pour remédier à ces manquements¹⁴.

JURISPRUDENCE INTERNATIONALE SUR LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION

La jurisprudence internationale sur la sécurité d'occupation peut être très instructive pour l'interprétation de la LSNL et du PIDESC. Par exemple, le Canada peut se référer aux affaires [Hakima El Goumari et Ahmed Tidli](#) (E/C.12/69/D/85/2018) et [Rosario Gómez-Limón Pardo](#) (E/C.12/67/D/52/2018). L'affaire *Hakima El Goumari et Ahmed Tildi c. Espagne* concernait une famille avec quatre enfants, dont deux étaient handicapés. Le père a perdu son emploi et est devenu dépendant de l'aide du gouvernement, qui n'était pas suffisante pour permettre à la famille de payer son loyer. La famille a fini par être expulsée, en raison du non-paiement du loyer, et a ensuite été contrainte de séjourner dans des logements temporaires inadéquats, notamment un abri et une auberge en très mauvais état. Pendant un certain temps, la famille était dans un état constant de stress et d'incertitude qui a eu une

¹² Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, à la page 10, para 38 (d), distribué le 26 décembre 2019, disponible en ligne : <https://undocs.org/A/HRC/43/43>

¹³ The right to adequate housing (Art.11.1) : forced evictions : 20/05/97. CESCR General comment 7. (General Comments), para 15, <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

¹⁴ Access to justice for the right to housing Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/40/61, à la p 3 au para 2, en ligne : <http://unhousingrapp.org/user/pages/04.resources/Access%20to%20justice%20Report.pdf>

incidence sur son droit à la santé et à l'éducation. La mère a fait une fausse couche à sept mois, et la scolarité des enfants a été affectée par l'incertitude constante et la distance qui les séparait de leur école. L'une des principales plaintes de la famille dans sa communication au PF-VIDESD était qu'au cours de la procédure d'expulsion, les services sociaux locaux et eux-mêmes avaient demandé au tribunal d'évaluer sa vulnérabilité. Le CESCR a estimé que le tribunal ne l'avait pas fait et qu'il n'avait pas examiné la proportionnalité de l'expulsion en la mettant en balance avec l'objectif de l'expulsion et ses conséquences pour les personnes expulsées. En outre, il a été constaté que la législation de l'État partie (l'Espagne) n'offrait à la famille aucun autre mécanisme judiciaire pour contester ou faire appel de l'ordre d'expulsion, ce qui aurait donné à une autre autorité judiciaire la possibilité d'analyser la proportionnalité de l'expulsion. Le CESCR a conclu que l'État partie n'a pas pris en considération les circonstances particulières du cas des plaignants ni pris toutes les mesures raisonnables au maximum de ses ressources disponibles, et que le droit de la famille à un logement convenable a été violé¹⁵.

Dans l'affaire *Rosario Gomez-Limon Pardo c. Espagne*, le CESCR a estimé que le droit du plaignant à un logement convenable avait été violé, les tribunaux n'ayant pas procédé à une analyse de la proportionnalité entre l'objectif légitime de l'expulsion et l'impact sur la personne expulsée. Dans cette affaire, la personne expulsée était une femme qui avait subi des violences sexistes, qui n'avait pas de revenu ni d'autre logement convenable et qui souffrait d'un cancer¹⁶.

Dans les deux cas, le CESCR a conclu que le cadre législatif applicable ne garantissait pas que les expulsions n'auraient lieu que lorsqu'elles sont raisonnables et proportionnelles et que les tribunaux ne contrôlaient pas correctement les expulsions à la lumière de la proportionnalité. En outre, dans cette affaire, il a été constaté que des mesures n'ont pas été prises pour garantir l'accès à un autre logement. Ici, le CESCR a également indiqué que l'État (l'Espagne) doit :

(a) Veiller à ce que le cadre normatif [sous la forme d'une législation compatible avec le Pacte, pour réglementer l'expulsion des personnes de leur domicile] permette aux personnes faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion qui risque de les faire tomber dans le dénuement ou d'entraîner une violation de leurs droits en vertu du Pacte de s'opposer à cette décision devant les autorités judiciaires, ou toute autre autorité impartiale et indépendante ayant compétence pour faire cesser la violation et accorder un recours effectif, afin que ces autorités examinent la proportionnalité de la mesure à la lumière des critères prévus à l'article 4 du Pacte concernant les limitations auxquelles peuvent être soumis les droits consacrés par le Pacte;

(b) Prendre les mesures nécessaires pour que les ordonnances d'expulsion imposées aux personnes qui n'ont pas les moyens de se reloger ne soient exécutées qu'après

¹⁵ CESCR. *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communication No. 85/2018*, Hakima El Goumari et Ahmed Tildi, (E/C.12/69/D/85/2018)

¹⁶ CESCR. *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communication No. 52/2018*, Rosario Gomez-Limon Pardo (E/C.12/67/D/52/2018)

avoir réellement consulté les personnes concernées et avoir fait tout ce qui est nécessaire, en agissant au maximum des ressources disponibles, pour qu'elles soient relogées, en particulier lorsque l'expulsion concerne des familles, des personnes âgées, des enfants ou d'autres personnes vulnérables;

(c) Faire tout ce qui est nécessaire pour que le logement temporaire offert en l'absence de disponibilité immédiate d'un logement permanent réponde aux normes de dignité et de sécurité. Bien que le logement temporaire ne soit qu'une étape vers un logement convenable, l'État partie devrait veiller à ce que ceux qui y vivent bénéficient d'une certaine stabilité, notamment lorsqu'il s'agit de familles, de personnes âgées, d'enfants ou d'autres personnes vulnérables¹⁷.

Dans une autre affaire en Espagne, [Soraya Moreno Romero and Children c. Spain Communication](#) (E/C.12/69/D/48/2018), le CESCR applique des critères supplémentaires pour les exigences d'accès à la justice dans les lois sur la sécurité d'occupation¹⁸. Les critères résumés dans cette affaire sont les suivants :

- (a) Les expulsions ne devraient pas entraîner l'itinérance ou la vulnérabilité des gens à la violation d'autres droits de la personne. Lorsque les personnes touchées ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins, l'État partie doit prendre toutes les mesures appropriées, au maximum des ressources disponibles, pour faire en sorte que soient disponibles un autre logement convenable, une réinstallation ou un accès à des terres productives, selon le cas.
- (b) L'État partie a le devoir de prendre des mesures raisonnables pour fournir un logement de remplacement aux personnes qui se retrouvent en situation d'itinérance à la suite d'une expulsion, que celle-ci soit initiée par ses autorités ou par des entités privées telles que le propriétaire du bien.
- (c) Dans le cas où une personne est expulsée de son domicile sans que l'État partie accorde ou garantisse un autre logement, l'État partie doit démontrer qu'il a pris en compte les circonstances spécifiques du cas et que, bien qu'il ait pris toutes les mesures raisonnables, au

¹⁷ CESCR. *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communication No. 52/2018*, Rosario Gomez-Limon Pardo, - E/C.12/67/D/52/2018.

docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1Xt9%2fAm48919J%2bLiF0hYPe4xBaWd9II3vlyLy3sl1oDdbel8QtKbA7rvpWWMVSenrcH9B8AqhvWbrwkGs1Ywz9AWi%2fj%2bFk%2fi2kqu5a6sJ6laop9nTOB5CNF24faVnvczIN3BXt6HLgiKTAf%2fXrUwzWNs%3d. Toutes les citations issues de textes dont le titre est donné en anglais ont été traduites de l'anglais par nos soins.

¹⁸ Le CESCR a dressé la liste des exigences en matière d'accès à la justice pour les lois sur la sécurité d'occupation : Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communication No. 48/218 - E/C.12/69/D/48/2018* (avril 2021)

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1Xt9%2fAm48919J%2bLiF0hYPfcEvvoZ3Y%2bZXZlnkfBPgkkvvim06iWDYDpW5kVRE6ciJOf28wvoeaJvhjvMm4CaBgrII66LaehmQWx%2bq0VcKkOuw1hwFOzHlwRMXB%2bnPFEAEI5jDBc2MV4SNZ%2b%2f7lpxoo%3d>

maximum des ressources disponibles, il n'a pas été en mesure de faire respecter le droit au logement de la personne concernée.

- (d) Les politiques de relogement en cas d'expulsion doivent être proportionnées aux besoins des personnes concernées et à l'urgence de la situation et respecter la dignité de la personne. En outre, les États parties devraient prendre des mesures cohérentes et coordonnées pour remédier aux lacunes institutionnelles et aux causes structurelles du manque de logements.
- (e) Le logement de remplacement doit être adéquat, conformément aux éléments du droit au logement et également tenir compte du droit des membres d'une famille à ne pas être séparés.
- (f) Les États doivent s'efforcer de veiller à ce que le logement temporaire protège la dignité humaine des personnes expulsées, réponde à toutes les exigences en matière de sûreté et de sécurité, et ne devienne pas une solution permanente, mais constitue une étape vers l'obtention d'un logement convenable¹⁹.

La jurisprudence du PF-PIDCP s'est également penchée sur les expulsions de terres dans le contexte de groupes marginalisés victimes de discrimination qui nécessitent une protection (tels que les populations d'origine rom). Le Comité des droits de la personne a estimé que l'absence de titre légal de ces groupes constituait une violation du droit à la protection du domicile, de la famille et du droit de jouir de sa culture dans certains cas²⁰. Dans l'affaire *Liliana Assenova Naibidenova et. al. c. Bulgarie* (CCPR/C/106/D/2073/2011), le Comité des droits de la personne a estimé que l'expulsion d'une communauté rom d'un campement informel, qui constituait un ensemble de structures sur un terrain existant depuis plus de soixante-dix ans, violerait l'article 17 du PIDCP (le droit de ne pas subir d'immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée, sa famille ou son domicile). Le Comité des droits de la personne a estimé que l'État bulgare avait violé l'article 17, car, compte tenu de la longue histoire de la présence non perturbée des plaignants dans la communauté, il n'a pas tenu compte des conséquences de l'expulsion des membres de la communauté, telles que le risque d'itinérance, et n'a pas mis immédiatement à leur disposition un logement de remplacement satisfaisant. Les plaignants ont également fait valoir que la discrimination raciale à l'encontre de la communauté rom a contribué au développement de leur campement informel. Cette discrimination se traduit notamment par un manque d'éducation et d'occasions d'emploi nécessaires pour se permettre un logement au prix du marché²¹. Dans *Georgopoulos et al. c. Grèce* (CCPR/C/99/D/1799/2008), le Comité des droits de la personne a estimé que la démolition d'une cabane habitée par une famille rom et l'interdiction de construire une nouvelle maison violaient les articles 17 (immixtion dans le domicile), 23 (protection de la

¹⁹ CESCR. *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communication No. 48/2018*, Soraya Moreno Romero, E/C.12/69/D/48/2018.

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1Xt9%2fAm48919J%2bLiF0hYPfcEvvoZ3Y%2bZXZlnkFBPqkkvvim06iWDYDpW5kVRE6ciJOf28wvoeaJvhjvMm4CaBgrlI66LaehmQWx%2bq0VcKkOuw1hwFOzHlwRMXB%2bnPFEAEI5jDBc2MV4SNZ%2b%2f7lpxoo%3d>

²⁰ Voir : *Liliana Assenova Naibidenova et al. c. Bulgarie* (CCPR/C/106/D/2073/2011) et *Georgopoulos et al. c. Grèce* (CCPR/C/99/D/1799/2008).

²¹ *Liliana Assenova Naibidenova et. al. c. Bulgarie* (CCPR/C/106/D/2073/2011)

famille) et 27 (droit de jouir de sa culture)²². Cette jurisprudence du PF-PIDCP, qui prend en compte les expulsions des groupes protégés, peut être particulièrement pertinente lorsqu'on examine les expulsions dans le contexte des titulaires de droits autochtones au Canada.

Ces instruments, ces procédures et cette jurisprudence internationale sont des outils puissants qui peuvent être utilisés pour identifier les lacunes dans la réalisation du droit au logement par un pays et pour le tenir responsable. Le défenseur et le gouvernement fédéral peuvent s'inspirer des exigences d'accès à la justice dans les lois sur la sécurité d'occupation qui ont été articulées dans la jurisprudence susmentionnée et créer des lignes directrices pour un ensemble de protections de base qui doivent être en place pour la sécurité d'occupation et dont les gouvernements provinciaux peuvent s'inspirer pour faire avancer le droit au logement de leurs résidents.

Outre la jurisprudence susmentionnée, les recommandations des organes internationaux des droits de la personne, tels que le CESCR et le Comité des droits de la personne, peuvent avoir un impact positif en aidant les pays à mieux répondre aux besoins de leurs résidents, notamment en développant des moyens de renforcer la sécurité d'occupation. Par exemple, dans son dernier examen CESCR achevé en 2016, le comité a recommandé au Canada « à mettre au point et à appliquer avec efficacité une stratégie nationale du logement fondée sur les droits de l'homme, et à veiller à ce que toutes les stratégies de logement provinciales et territoriales soient conformes à la stratégie mise en place au niveau national. », reconnaissant la dévolution de certains mandats liés au droit au logement au niveau provincial²³. En 2017, le gouvernement du Canada a présenté la Stratégie nationale sur le logement, et en 2019, la *Loi sur la Stratégie nationale sur le logement* (LSNL). Dans la liste des questions présentées au Canada en 2020 par le CESCR (qui fait partie d'un processus d'examen encore en cours), le comité a reconnu l'étape importante de l'établissement de la LSNL, mais a demandé une mise à jour sur « les mesures prises par l'État partie pour donner effet à la *Loi sur la Stratégie nationale sur le logement* au niveau provincial », une fois de plus, soulignant la nécessité d'un leadership et d'une coordination du gouvernement fédéral pour assurer la sécurité de la titularisation est également réalisée dans toutes les administrations provinciales²⁴. Ce principe est reflété dans le rapport 2019 de la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable (les lignes directrices sur la réalisation du droit au logement), qui réitère la nécessité d'un leadership au niveau national et d'une coordination intergouvernementale efficace pour mettre en œuvre les éléments clés du droit au logement, notamment la sécurité d'occupation²⁵. De même, en 2013, l'ancienne Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement

²² CCPR. *Views of the Human Rights Committee under article 5, paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political rights (ninety-ninth session) Greorgopoulos et al. v Greece* (CCPR/C/99/D/1799/2008).

²³ CESCR. *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada E/C.12/CAN/CO/6* (2016) Recommandation 40.

²⁴ CESCR. *List of Issues Prior to the Seventh Periodic Report of Canada - E/C.12/CAN/QPR/7* (7 avril 2020).

²⁵ Conseil des droits de l'homme. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable* (26 décembre 2019) A/HRC/43/43, en ligne à : <<https://undocs.org/A/HRC/43/43>> [Rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU dans les lignes directrices sur la réalisation du droit au logement].

convenable, Raquel Rolnik, a rédigé un rapport thématique dédié à la sécurité d'occupation explorant l'application des protections par des États comme le Canada²⁶.

ÉTAT ACTUEL DE LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION AU CANADA

La LSNL engage le gouvernement fédéral à mettre en œuvre le droit au logement tel qu'il est exprimé dans le PIDESC. L'article 28 du PIDESC stipule qu'il s'étend à toutes les parties des États fédéraux, sans limitation ni exception²⁷, ce qui signifie que le droit au logement s'applique à tous les ordres de gouvernement et que les limitations juridictionnelles présentes dans un système politique fédéral ne devraient pas constituer un obstacle à sa mise en œuvre ou protéger les différents ordres de gouvernement de la responsabilité de ne pas faire progresser le droit au logement. Les obstacles juridictionnels à la réalisation du droit au logement s'étendent à la question du droit au maintien dans les lieux, qui est considérée comme relevant uniquement de la compétence provinciale ou territoriale. Par exemple, les lois et règlements qui protègent les locataires ainsi que les organismes qui régissent les relations entre propriétaires et locataires sont créés par les provinces et diffèrent d'une province à l'autre²⁸. De plus, les politiques clés qui ont un impact sur les protections de la sécurité d'occupation et la prévention des expulsions, comme les mesures de contrôle des loyers, diffèrent selon les provinces²⁹. Par exemple, les provinces de la Colombie-Britannique, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec limitent les augmentations de loyer à un pourcentage spécifique du loyer actuel, tandis que les autres provinces et territoires du Canada, comme l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, les Territoires du Nord-Ouest, la Nouvelle-Écosse (à l'exception des limites aux augmentations de loyer liées à la pandémie), le Nunavut, la Saskatchewan et le Yukon, ne limitent pas le montant par lequel les propriétaires peuvent augmenter le loyer³⁰.

Sans l'intervention directe du gouvernement fédéral, notamment par le biais de la LSNL, les locataires ne bénéficient pas d'une protection égale en matière de sécurité d'occupation à travers le Canada, ce qui, à son tour, a un impact négatif sur l'avancement du droit au logement au fil du temps.

Un examen approfondi des différences entre les lois sur la sécurité d'occupation et la disponibilité des services juridiques pour les locataires en Ontario et en Colombie-Britannique peut

²⁶ Conseil des droits de l'homme. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine*, Raquel Rolnik - A/HRC/25/54. Décembre 2013. <https://undocs.org/A/HRC/25/54>

²⁷ Article 28 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf>

²⁸ CCDH. « Housing Resources for Tenants in All Provinces and Territories Across Canada » (19 août 2021). <https://www.equalityrights.org/resources/housing-resources-for-tenants-provinces-and-territories-across-canada>

²⁹ Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable, A/HRC/43/43, alinéa 38 (d). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/90/PDF/G1935390.pdf?OpenElement>

³⁰ CCDH. « A Look at Rent Control Policies Across Canada » (15 avril 2021). <https://www.equalityrights.org/cerablog/a-look-at-rent-control-policies-across-canada>

mettre en lumière les disparités en matière de protection de la sécurité d'occupation au Canada. Il est important d'examiner à la fois les lois et la disponibilité des services juridiques, car l'accès à la justice et la sécurité d'occupation, tel que protégé par le droit à un logement convenable, vont de pair. La disponibilité de services juridiques offre aux locataires une plus grande possibilité d'apprendre leurs droits, d'exercer leur droit au logement et d'accéder à la justice au sein des systèmes juridiques provinciaux en matière de logement afin de protéger leurs locations.

ONTARIO

En Ontario, la *Loi sur la location à usage d'habitation* (LLUH) est le principal texte de loi qui protège les locataires et leur sécurité d'occupation. En Ontario, les locataires sont légalement protégés contre les expulsions arbitraires. Les propriétaires sont tenus de s'adresser à la Commission de la location immobilière (CLI), un tribunal indépendant, qui tient une audience pour permettre au propriétaire et au locataire de présenter leurs arguments et d'expliquer leur situation.

Lorsqu'un locataire a enfreint son bail, la LLUH confère aux arbitres le pouvoir discrétionnaire de déterminer la solution appropriée. Les recours ne se limitent pas à l'expulsion, mais peuvent également inclure des ordonnances exigeant des locataires qu'ils modifient leur comportement ou qu'ils paient les sommes dues à leurs propriétaires, soit immédiatement, soit par le biais d'un plan de paiement. Les arbitres sont tenus d'examiner toutes les circonstances et de n'ordonner l'expulsion que s'il serait injuste de la refuser³¹. Ces dispositions permettent aux arbitres d'examiner si l'expulsion serait un recours proportionné, comme l'exige le droit international. Toutefois, ces dispositions dépendent de la volonté des arbitres individuels d'exercer leur pouvoir discrétionnaire d'une manière qui respecte la sécurité d'occupation et les normes du droit international.

Si l'issue de l'audience aboutit à la délivrance d'une ordonnance d'expulsion, celle-ci est appliquée par le Bureau de l'exécution des actes de procédure, qui dépend du ministère du Procureur général et fait appliquer les ordonnances émises par les cours et les tribunaux, y compris les ordonnances d'expulsion.

En outre, pour que les locataires puissent exercer leurs droits légaux, des services juridiques destinés aux locataires à faible revenu sont disponibles en Ontario par l'intermédiaire d'Aide juridique Ontario, qui fournit des fonds à un système de cliniques juridiques communautaires à l'échelle de la province. Le système de cliniques juridiques communautaires fournit un soutien juridique en matière de logement pour aider les locataires à faible revenu et marginalisés à stabiliser leur situation de logement, bien que, ces dernières années, les réductions de financement aient entraîné un manque de personnel³², ce qui entrave la capacité des locataires à accéder à la justice pour protéger leurs locations.

³¹ Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation aux para 83 (1) et 83 (2).

<https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/06r17#BK112>

³² Ruby, Michelle. « Cuts to Legal Aid will have local impact, says Brantford clinic's executive director ». *The Brantford Expositor*, 25 avril 2019. <https://www.brantfordexpositor.ca/news/local-news/cuts-to-legal-aid-will-have-local-impact-says-brantford-clinics-executive-director>

COLOMBIE-BRITANNIQUE

En Colombie-Britannique, la loi de 2002 sur la location à usage d'habitation (LLUH, *Residential Tenancy Act*) offre un ensemble de protections législatives différentes de celles de l'Ontario en matière de sécurité d'occupation. La LLUH décrit comment et quand les locations peuvent être résiliées ainsi que les principaux types d'avis d'expulsion que les propriétaires peuvent donner aux locataires, par exemple pour non-paiement du loyer, pour déranger le propriétaire ou d'autres occupants, ou pour endommager leur logement ou le bâtiment³³. Les protections prévues par la LLUH de la Colombie-Britannique diffèrent de celles de la LLUH de l'Ontario, en ce sens que si les locataires reçoivent un avis de fin de location, leur location prendra fin à la date indiquée dans l'avis, à moins qu'ils ne la contestent. Pour ce faire, les locataires peuvent demander un règlement des litiges à la direction de la location à usage d'habitation (*Residential Tenancies Branch*) dans un délai précis après avoir reçu l'avis. Si un locataire demande un règlement des litiges, l'avis de résiliation de la location est suspendu jusqu'à ce qu'un arbitre de la direction de la location à usage d'habitation prenne une décision. Si le locataire ne demande pas le règlement du litige, la location prend fin à la date indiquée dans l'avis³⁴. Le fait d'imposer aux locataires le fardeau de contester les expulsions entraîne des protections de la sécurité d'occupation plus faibles qu'en Ontario. Un rapport récent de l'Université de la Colombie-Britannique montre que le taux d'expulsions dans la région du Grand Vancouver est le plus élevé parmi les autres grands centres urbains du Canada, soit près de deux fois la moyenne nationale, ce qui peut être attribué aux protections moins robustes de la LLUH de la Colombie-Britannique³⁵.

Contrairement à l'Ontario, la LLUH de la Colombie-Britannique exige que les arbitres ordonnent l'expulsion si un locataire a contrevenu à son bail. Les arbitres ne sont pas autorisés à exercer un pouvoir discrétionnaire. Le LLUH ne permet pas d'examiner si l'expulsion serait un moyen approprié ou proportionné de résoudre un problème. Cela est directement contraire aux normes internationales sur la sécurité d'occupation et aux obligations du Canada en vertu du droit international.

Une autre différence par rapport à l'Ontario est qu'en raison de la détérioration des services d'aide juridique en Colombie-Britannique attribuable à des réductions de financement et de services³⁶, les locataires à faible revenu en Colombie-Britannique n'ont pas accès à des services juridiques. Cela limite leur utilisation des protections juridiques de la LLUH, comme le recours au règlement des litiges. Sans accès aux services juridiques, les locataires menacés d'expulsion doivent se défendre eux-mêmes,

³³ Office of Housing and Construction Standards. « Ending a Tenancy ». Province de la Colombie-Britannique. 4 juin 2020. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/residential-tenancies/ending-a-tenancy>.

³⁴ Gouvernement de la Colombie-Britannique. « Landlord Notice to End Tenancy ». Colombie-Britannique. Consulté le 1^{er} octobre 2021. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/residential-tenancies/ending-a-tenancy/landlord-notice>

³⁵ Xuereb, Silas, Andrea Craig et Craig Jones. *Understanding Evictions in Canada through the Canadian Housing Survey*. (Vancouver : Université de la Colombie-Britannique, 2021). <https://housingresearch.ubc.ca/understanding-evictions-canada>

³⁶ Association du Barreau canadien. « We Need Legal Aid ». CBA British Columbia. Consulté le 18 août 2021. <https://www.cbabc.org/Our-Work/Advocacy/We-Need-Legal-Aid>.

sans connaissances juridiques ni capacité à naviguer dans le système complexe de la direction de la location à usage d'habitation.

Les locataires de la Colombie-Britannique et de l'Ontario doivent faire face à de nombreux obstacles pour exercer leurs droits légaux. De plus, les protections légales pour la sécurité d'occupation dans les deux provinces sont inadéquates, ce qui empêche les communautés de locataires marginalisées de vivre dans des logements locatifs sûrs. Les exemples de l'Ontario et de la Colombie-Britannique illustrent comment les protections législatives pour la sécurité d'occupation et la disponibilité des services juridiques pour les locataires diffèrent d'une province à l'autre. Cela met en évidence le manque d'uniformité dans les protections de la sécurité du logement pour les locataires à travers le Canada. Il en résulte une lacune importante dans la protection de la sécurité du logement des résidents, qui est essentielle à la réalisation progressive du droit au logement. La création de mesures de protection de la sécurité du logement au niveau fédéral et l'amélioration de la collaboration entre les ordres de gouvernement, avec l'adoption par les gouvernements provinciaux des critères fédéraux pour une protection de base de la sécurité d'occupation, pourraient assurer une protection égale pour tous les locataires partout au Canada. Cela peut augmenter les normes minimales qui s'appliquent à la protection de la sécurité d'occupation.

Les commentaires du CDESCR ci-dessous démontrent les façons dont la collaboration entre les ordres de gouvernement peut être améliorée par l'adoption de politiques qui s'alignent sur l'objectif de faire progresser le droit au logement partout au Canada. Ces défis ne sont pas propres au Canada. D'autres pays dans le monde, dotés de structures gouvernementales et de divisions du pouvoir similaires, ont identifié ces défis et adopté des solutions qui garantissent un niveau de protection de base pour la sécurité d'occupation. Les sections suivantes approfondiront ces solutions pour s'inspirer de l'expérience d'autres pays et prendre note des enseignements tirés de leurs expériences.

PROTÉGER LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION : ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

Chaque pays choisi pour cette étude de cas a ratifié le PIDESC et a reçu des recommandations du CDESCR sur les moyens de faire progresser le droit au logement. Il convient de noter que seuls les Pays-Bas ont ratifié le protocole facultatif du PIDESC. Chaque pays a répondu aux recommandations du CDESCR par des solutions gouvernementales à plusieurs niveaux qui ont abouti à des modifications importantes de la législation sur le logement, renforçant la reconnaissance du droit au logement et protégeant la sécurité d'occupation.

ÉCOSSE

Les programmes de logement de l'Écosse offrent de solides protections en matière de droit au maintien dans les lieux grâce à une approche fondée sur les droits qui encourage une coordination efficace entre les gouvernements nationaux et locaux et avec les fournisseurs de logements sociaux et privés.

RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT

L'engagement de l'Écosse en faveur de la réalisation du droit au logement est inscrit dans la loi, notamment dans la *Housing (Scotland) Act 1987* et la *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003* qui, ensemble, donnent une définition large et inclusive de l'itinérance et élargissent la définition de personnes ayant un besoin prioritaire de logement³⁷. En outre, la *Housing (Scotland) Act 1987* impose aux conseils locaux l'obligation de garantir la sécurité d'occupation et l'accès au logement pour les ménages en situation d'itinérance. Par la suite, la *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003* a renforcé les garanties de sécurité d'occupation en s'engageant à ce que, à partir de 2012, toute personne considérée comme étant involontairement en situation d'itinérance³⁸ ait droit à un logement fixe, c'est-à-dire un logement raisonnablement sûr ou permanent³⁹. Cette loi, appelée l'engagement de 2012, est passée d'une approche fondée sur les besoins à une approche fondée sur les droits de la personne. Elle a également supprimé la distinction entre prioritaire ou non prioritaire qui tenait compte des

³⁷ Selon la législation actuelle, la définition de l'itinérance en Écosse comprend :

- Une personne qui n'a pas de logement au Royaume-Uni ou ailleurs. Une personne est considérée comme n'ayant pas de logement s'il n'existe pas de logement qu'elle et toute autre personne qui réside normalement avec elle en tant que membre de sa famille sont légalement autorisées à occuper.
- Une personne qui dispose d'un logement, mais qui ne peut pas en assurer l'accès, ou dont il est probable que l'occupation de ce logement entraînera des violences de la part d'une autre personne qui y réside ou des menaces de violence de la part d'une autre personne qui y réside et que ces menaces sont susceptibles d'être mises à exécution.
- Une personne qui a un logement, mais il est probable que l'occupation entraînera de la violence ou des menaces de violence qui sont susceptibles d'être exercées par une autre personne qui résidait auparavant avec cette personne dans ce logement ou ailleurs.
- Une personne qui dispose d'un logement qui est une structure mobile, un véhicule ou un bateau conçu ou adapté pour l'habitation humaine, mais il n'y a pas de lieu où elle a le droit ou la permission de le placer et d'y résider.
- Une personne qui vit dans un logement surpeuplé au sens de l'article 135 de la *Housing (Scotland) Act 1987* qui peut mettre en danger la santé des occupants.
- Une personne qui ne dispose pas d'un logement permanent dans des circonstances où, immédiatement avant le début de son occupation, une autorité locale avait une obligation en vertu du paragraphe 31 (2) de la *Housing (Scotland) Act 1987* à son égard.

<https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1214&context=jlsp>

³⁸ « Itinérance involontaire » fait référence au fait de ne pas se retrouver en situation d'itinérance à cause de ses propres actions, comme ne pas payer les arriérés qu'on pourrait payer ou abandonner sa maison, mais à cause d'autres circonstances. King, Fiona. « Scotland : Delivering a Right to Housing ». *Journal of Law and Social Policy*, 24, no. 9 (2015) : 156. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1214&context=jlsp>

³⁹ « Logement permanent » comprend tout logement dont la personne est le propriétaire héréditaire ou qui est garanti par une location écossaise sécurisée, par une location assurée qui n'est pas une location courte assurée, ou par une location résidentielle privée. (para 24 [5] de la *Housing [Scotland] Act 1987*)
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/26#commentary-key-2e1b75dd21c7908d6e6d1b446812dabc>

circonstances familiales pour déterminer l'obligation de l'État de fournir un logement, faisant de l'expérience de l'itinérance la seule condition d'accès au logement⁴⁰.

POLITIQUES VISANT À PROTÉGER LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION

L'article 8 de la *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003* (la Loi) permet aux autorités locales de renvoyer un demandeur de logement en situation d'itinérance à une autre autorité locale dans certains cas. L'objectif de ce renvoi est de donner à ceux qui font une demande de logement pour personnes en situation d'itinérance autant de choix que possible pour choisir où vivre⁴¹. Ce déménagement augmente les chances d'un locataire de vivre dans une région préférée et peut contribuer à encourager l'occupation.

L'article 11 de la Loi exige que les propriétaires des secteurs social et privé informent l'autorité locale de leur intention de reprendre possession d'un logement et d'expulser un locataire, par exemple dans le but de vendre la propriété. L'objectif de cette disposition est de s'assurer qu'un soutien global est fourni au locataire concerné sous la forme d'informations et de ressources afin qu'il ait accès à un logement à long terme et puisse rétablir la sécurité d'occupation⁴².

La charte écossaise sur le logement social (*Scottish Social Housing Charter*), révisée en 2017, définit les normes et les résultats que tous les propriétaires de logements sociaux doivent s'efforcer d'atteindre, notamment l'accessibilité des loyers et la garantie que « les locataires obtiennent les informations dont ils ont besoin pour obtenir un soutien afin de rester dans leur logement⁴³ ». La mise en œuvre effective de la charte est régulièrement examinée par l'organisme écossais de réglementation du logement (*Scottish Housing Regulator*) et par le ministère national compétent⁴⁴. En outre, depuis 2018, les 32 conseils d'Écosse ont mis en œuvre des plans de transition de relogement rapide, qui offrent un logement fixe et des soutiens globaux aux personnes risquant de se retrouver en situation d'itinérance, garantissant l'accès à un logement stable et sûr et à d'autres formes d'assistance

⁴⁰ King, Fiona. « Scotland : Delivering a Right to Housing ». *Journal of Law and Social Policy*, 24, no. 9 (2015) : 157. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1214&context=jlsp>

⁴¹ Scotland. *Ending Homelessness Together : Updated Action Plan* (Octobre 2020) 45. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2020/10/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/documents/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/govscot%3Adocument/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020.pdf>

⁴² *Ibid*, 26.

⁴³ One Scotland. *The Scottish Social Housing Charter* (avril 2017). <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/regulation-directive-order/2017/03/scottish-social-housing-charter-april-2017/documents/00515058-pdf/00515058-pdf/govscot%3Adocument/00515058.pdf>.

⁴⁴ Scotland. *Ending Homelessness Together : Updated Action Plan* (octobre 2020) 26. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2020/10/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/documents/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/govscot%3Adocument/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020.pdf>

conformément à une approche Logement d’abord. Dans le cadre de ces programmes, 306 locations ont été organisées entre 2018 et 2020, avec un taux de maintien dans les lieux de 87 %⁴⁵. À ce jour, personne n’a été expulsé de son logement dans le cadre de ce programme.

Les conseils locaux peuvent demander aux ministres écossais qu’une zone soit désignée « zone de pression sur les loyers » s’ils peuvent prouver que les augmentations de loyer causent des problèmes aux locataires et que le conseil local subit des pressions pour fournir des logements ou subventionner le coût des logements. Si, par le biais d’un processus consultatif, une zone est désignée zone de pression sur les loyers, une limite maximale est fixée sur l’augmentation des loyers autorisée chaque année pour les locataires existants vivant dans un logement résidentiel privé dans cette zone. Une fois qu’un plafond de loyer est mis en place, il peut durer jusqu’à cinq ans⁴⁶.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES

Le CESCR a examiné le Royaume-Uni pour la dernière fois en juin 2016. Étant donné la situation persistante et critique des logements inadéquats en termes de disponibilité, d’abordabilité et d’accessibilité, il a été recommandé que le Royaume-Uni, y compris l’Écosse, adopte des mesures spécifiques pour faire face au caractère inabordable des logements locatifs privés. L’Écosse, qui a suivi les directives du Comité, a pris des mesures pour réaliser progressivement le droit à un logement convenable, en mesurant ces efforts aux éléments du droit au logement élaborés par le CESCR dans son Observation générale n° 4, notamment la disponibilité, le caractère abordable et l’accessibilité d’un logement convenable. Le gouvernement écossais a introduit d’importantes réformes dans la *Private Housing (Tenancies) (Scotland) Act 2016* qui ont renforcé la réglementation et la responsabilité du secteur locatif privé, augmentant ainsi l’accessibilité financière et la sécurité d’occupation⁴⁷. Il s’agissait notamment de mesures visant à limiter l’augmentation des loyers et à donner aux autorités locales le pouvoir discrétionnaire de désigner des zones de pression de loyer, ce qui a permis de stabiliser les loyers dans une certaine mesure et de contrecarrer l’impact de la spéculation du secteur privé⁴⁸.

⁴⁵ Ibid, page 33.

⁴⁶ Scotland. « *Private Renting* ». Gouvernement de l’Écosse. Consulté le 11 août 2021.
<https://www.gov.scot/policies/private-renting/rent-pressure-zones/>.

⁴⁷ CESCR. *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l’Irlande du Nord* (14 juillet 2016).

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW3XRinAE8KCBFogOHNz%2fVuCC%2bTxEKA18bzE0UtfQhJkxxOSGuoMUxHGypYLjNFkwxnMR6GmqogLJF8BzscMe9zpGfTXBkZ4pEaigi44xqiL>

⁴⁸ Scotland. *Ending Homelessness Together : Updated Action Plan*. Octobre 2020, page 26

<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2020/10/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/documents/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020/govscot:document/ending-homelessness-together-updated-action-plan-october-2020.pdf>

PAYS-BAS

Certains des programmes de logement mis en œuvre aux Pays-Bas pour protéger la sécurité d'occupation pourraient servir d'excellents exemples pour le Canada. Ces programmes exigent la mise en œuvre et la coopération à tous les ordres de gouvernement pour protéger efficacement contre les expulsions.

RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT

Le droit au logement est garanti par la constitution néerlandaise en vertu de l'article 22.2, qui stipule que « les autorités ont pour mission de fournir un logement suffisant⁴⁹ ». Il est également inscrit dans la *Housing Act of 1901*, qui exige que l'État finance et réglemente les associations de logement⁵⁰ pour répondre aux besoins nationaux en matière de logement⁵¹. Depuis l'adoption de cette loi, les associations de logement financent de plus en plus elles-mêmes les logements sociaux et le gouvernement apporte désormais un soutien financier aux locataires par le biais de subventions individuelles aux ménages qui ne peuvent pas payer un loyer de marché. La *Housing Allowance Act of 1997* permet à tous les locataires qui en font la demande de bénéficier de l'allocation de logement⁵². Sur le plan international, les Pays-Bas ont ratifié le PIDESC et sont devenus signataires de son protocole

⁴⁹ Housing Rights Watch. « État des droits au logement ». HRW. Dernière modification le 9 octobre 2013.
<https://www.housingrightswatch.org/fr/page/etat-des-droits-au-logement-1>

⁵⁰ Aux Pays-Bas, de nombreux logements sont détenus par des associations de logement. Il s'agit d'organisations qui louent ou vendent des logements et fournissent des maisons pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Elles ont les responsabilités suivantes :

- le logement des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes ayant besoin d'un logement subventionné;
- la construction et la location de biens sociaux tels que des écoles et des installations sportives;
- la nomination de concierges et de gestionnaires de quartier;
- l'entretien des maisons et de leurs environs immédiats, tels que les ruelles et les places de stationnement;
- la vente de propriétés louées à des locataires et à d'autres demandeurs de logement.

<https://www.government.nl/topics/housing/housing-associations#:~:text=Housing%20associations%20Many%20dwellings%20in%20the%20Netherlands%20are,a%20di%20sability.%20Social%20housing%20and%20private%20sector%20housing>

⁵¹ Housing Rights Watch. « État des droits au logement ». HRW. Dernière modification le 9 octobre 2013.
<https://www.housingrightswatch.org/fr/page/etat-des-droits-au-logement-1>

⁵² *Ibid.*

facultatif en 2009⁵³. Les Pays-Bas ont également ratifié la *Charte sociale européenne* et la *Convention européenne des droits de l'homme*⁵⁴.

POLITIQUES VISANT À PROTÉGER LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION

Le véritable engagement des Pays-Bas en faveur du droit au logement a conduit à la mise en œuvre de plusieurs politiques et programmes qui ont amélioré la sécurité d'occupation. Par exemple, la *Rent Tribunal Act* prévoit que le loyer peut être augmenté pour tenir compte de l'inflation une fois par an d'un montant fixé par le ministre responsable de logement social. Les locataires peuvent contester les augmentations de loyer déraisonnables auprès du tribunal des loyers et demander que le tribunal détermine l'augmentation appropriée⁵⁵.

Environ 75 % des 3 millions de logements locatifs aux Pays-Bas appartiennent à des associations de logement chargées de louer des logements sociaux, où le loyer mensuel initial est inférieur à la limite de loyer fixée pour le secteur privé⁵⁶. Les associations de logement sont également responsables de l'entretien des logements et de leur environnement immédiat, y compris des installations communautaires⁵⁷. Chaque année, les associations de logement doivent louer 80 % de leurs logements sociaux vacants à des personnes ayant des revenus spécifiques, tandis qu'elles ne peuvent louer que 10 % des unités aux ménages ayant des revenus plus élevés. Sur le plan judiciaire, la Cour suprême des Pays-Bas a estimé que les expulsions sont considérées comme une ingérence grave dans le droit à l'inviolabilité du domicile⁵⁸. Toute personne exposée à cette ingérence doit, en principe, pouvoir faire déterminer l'impact de l'expulsion par un tribunal indépendant avant que l'expulsion ne soit exécutée.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES

Le CESCR des Nations unies a examiné les Pays-Bas pour la dernière fois en juillet 2017. Le Comité s'est inquiété de l'augmentation significative du nombre de personnes en situation d'itinérance parmi les individus et les groupes marginalisés. Il a formulé une recommandation qui exhorte l'État à

⁵³ CESCR. « Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels » Collection des traités des Nations Unies. Consulté le 15 août 2021.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=fr.

⁵⁴ Kusumawati, Erna Dyah et Michael Vols. « The International Right to Housing, Evictions and the Obligation to Provide Alternative Accommodation ». *Asia-Pacific Journal of Human Rights and the Law* (2020). 261.

<https://doi.org/10.1163/15718158-21020003>

⁵⁵ Housing Rights Watch. « État des droits au logement ». Housing Rights Watch. Dernière modification le 9 octobre 2013. <https://www.housingrightswatch.org/fr/page/etat-des-droits-au-logement-1>

⁵⁶ Gouvernement des Pays-Bas. « Rented Housing ». Consulté le 16 août 2021.

<https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>

⁵⁷ Gouvernement des Pays-Bas. « Housing Associations ». Consulté le 15 août 2021.

<https://www.government.nl/topics/housing/housing-associations>.

⁵⁸ Dyah Kusumawati, Erna et Michael Vols. « The International Right to Housing, Evictions and the Obligation to Provide Alternative Accommodation ». *Asia-Pacific Journal of Human Rights and the Law* (2020) : 261.

<https://doi.org/10.1163/15718158-21020003>

enquêter sur les causes profondes de l'itinérance, à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir des logements abordables aux personnes marginalisées et à allouer des fonds appropriés aux municipalités pour les aider à construire des logements sociaux⁵⁹. En réponse à ces recommandations, le gouvernement des Pays-Bas a mis en place plusieurs programmes et stratégies. En mai 2018, il a annoncé la stratégie pluriannuelle pour la protection du logement et de l'hébergement (*Multi-Annual Strategy for Protected Housing and Shelter*), qui exhorte les municipalités et les autres intervenants à s'efforcer de favoriser l'inclusion sociale et la fourniture d'un soutien intégré pour un logement stable et l'autonomie⁶⁰.

NOUVELLE-ZELANDE

La Nouvelle-Zélande commence à mettre en œuvre le droit au logement et à instituer de meilleures protections pour la sécurité d'occupation. L'approche adoptée par le gouvernement consiste à maintenir ses relations avec les groupes autochtones du pays au centre de ses programmes de développement du logement.

RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT

Bien que le droit au logement ne soit pas spécifiquement reconnu dans les lois, les sept éléments d'un logement convenable, qui découlent du droit international des droits de la personne, ont été intégrés dans les politiques nationales sur le logement, notamment dans les lignes directrices sur le droit à un logement décent à Aotearoa (nom maori de la Nouvelle-Zélande). Ces directives ont été établies par la commission néo-zélandaise des droits de la personne afin de présenter le droit à un logement convenable aux gouvernements central et locaux et de fournir un cadre sur la manière dont le droit au logement peut contribuer à un système de logement équitable en Nouvelle-Zélande⁶¹. En outre, une série de politiques, de lois et de règlements du gouvernement central prévoient certains droits et protections liés au logement, notamment la *Residential Tenancies Act 1986*⁶².

La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays à fournir des logements d'État aux personnes et aux familles à faible revenu qui ne sont pas en mesure d'acheter un logement sur le marché privé. Progressivement, le modèle de logement social a changé pour donner la priorité aux personnes ayant

⁵⁹ CESCR. *Observations finales concernant le sixième rapport périodique des Pays-Bas*. 5 juillet 2017. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW6IE23xM8tpu%2fowonn553mA8Glexx1ABG2ZXBgAxii%2fsGDVC8GFe1Big5xbiBHKOpVhX8WdsVQLa2ENfWj4Yf5BXGOFc55BIXaoBF4SLbKZRH>

⁶⁰ Oostveen, Adriaan. « ESPN Thematic Report on National Strategies to fight homelessness and housing exclusion : The Netherlands ». Dernière modification en 2019. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21607&langId=en>

⁶¹ New Zealand Human Rights Commission. *Framework Guidelines on the right to a decent home in Aotearoa*. Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. 2021. https://www.hrc.co.nz/files/7416/2784/4778/Framework_Guidelines_on_the_Right_to_a_Decent_Home_in_Aotearoa_FINAL.pdf

⁶² New Zealand Human Rights Commission. « Right to Housing ». Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Consulté le 14 août 2021. https://www.hrc.co.nz/files/9214/2388/0508/HRNZ_10_right_to_housing.pdf.

des besoins particuliers en matière de logement. Par conséquent, le droit au logement en Nouvelle-Zélande a historiquement été limité aux personnes les plus défavorisées.

POLITIQUE VISANT À PROTÉGER LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION

La Nouvelle-Zélande a mis en place un supplément au logement pour protéger la sécurité d'occupation. Financé par le gouvernement, le supplément au logement est une prestation versée aux locataires du secteur privé et des logements sociaux à faible revenu pour les aider à payer leur loyer. Le supplément contribue à garantir que les personnes vulnérables puissent rester dans un logement sûr et sécurisé à long terme.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES

En mai 2018, le CESCR a fourni des observations finales sur la mise en œuvre du PIDESC en Nouvelle-Zélande. Le Comité a noté plusieurs préoccupations concernant la réalisation du droit au logement. Plus précisément, les groupes et individus défavorisés, notamment les familles māori et pasifika, ainsi que les personnes handicapées, étaient plus susceptibles de connaître de graves privations de logement et de vivre dans des conditions de surpeuplement. Le Comité est également préoccupé par les coûts du logement, l'augmentation de l'inabordabilité et la pénurie de logements sociaux qui exacerbent le problème de l'itinérance⁶³.

Le Comité a recommandé plusieurs changements, notamment la protection de la sécurité d'occupation, en veillant notamment à ce que les expulsions soient conformes aux normes internationales⁶⁴.

En réponse à ces recommandations, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a procédé à des changements importants pour lutter contre l'itinérance et protéger la sécurité d'occupation au cours des dernières années. Le plan d'action en itinérance Aotearoa (*Aotearoa Homeless Action Plan*) – Phase 1 : 2020-2023, a été publié pour la première fois en février 2020 afin de concrétiser la vision du gouvernement selon laquelle « l'itinérance est évitée lorsque cela est possible, ou bien elle est rare, brève et non récurrente⁶⁵ ». Dans ce plan, le gouvernement fédéral s'est engagé à établir des partenariats avec les communautés autochtones, à les soutenir et à leur donner les moyens d'offrir des solutions de logement en répondant aux besoins individuels dans le contexte des relations, des réseaux de soutien et des liens communautaires individuels. Ceci est important, car le droit au logement doit être garanti conformément à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

⁶³ CESCR. *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Nouvelle-Zélande*. 1er mai 2018. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW%2FLN41VeUtud3gjfWhwNd9fxQeEr7RlggzV%2F4HPdt9o5jg3AAQR1j5TluTSyUbBmyecr1jbv7vboM%2Fe1bStaBBovVUjiv%2F%2BW7IZcRFdsdfRM>

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ministry of Housing and Urban Development. « Aotearoa Homelessness Action Plan 2020-2023 ». Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Consulté le 14 août 2021, <https://www.hud.govt.nz/community-and-public-housing/addressing-homelessness/aotearoa-homelessness-action-plan-2020-2023/>.

(DNUDPA) afin de protéger la sécurité d'occupation des communautés autochtones qui ont historiquement été délogées de leurs terres⁶⁶. À ce titre, les États sont tenus de mettre en œuvre des stratégies visant à remédier à l'héritage de la colonisation ainsi qu'à l'inégalité et à la dépossession systémiques en matière de logement dont souffrent les peuples autochtones⁶⁷. Les peuples autochtones ont le droit de participer activement à l'élaboration et à la définition des programmes de logement qui les concernent⁶⁸. Les États doivent également consulter les peuples autochtones pour obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, avant d'adopter ou de mettre en œuvre des mesures administratives et législatives susceptibles de les affecter, et aucune réinstallation de peuples autochtones n'est autorisée sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause⁶⁹.

Un an plus tard, en 2021, des réformes ont été apportées à la *Residential Tenancies Act* dans le but de mieux protéger la sécurité d'occupation⁷⁰. Les réformes incluent :

- Les propriétaires ne peuvent plus mettre fin à une location sans raison et doivent donner une raison qui répond aux critères spécifiés dans la Loi.
- Si un propriétaire donne un avis de vente du bien locatif, ce bien doit être mis sur le marché dans les 90 jours suivant le départ du locataire. Cela devrait empêcher les propriétaires d'expulser des locataires et de relouer le logement à d'autres locataires à un loyer plus élevé.
- Un propriétaire doit désormais adresser à un locataire trois avis pour des actes antisociaux distincts au cours d'une période de 90 jours avant de pouvoir demander au tribunal de mettre fin à la location. Avant ce changement, tout cas de comportement antisocial était généralement traité par l'émission d'un avis d'expulsion « sans motif ».
- Les baux à durée déterminée deviennent automatiquement des baux périodiques à la fin de la durée déterminée. Cette règle s'applique à moins que le propriétaire et le

⁶⁶ Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/43/43, page 11, alinéa 48 (d) (ii)

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx>

⁶⁷ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, A/HRC/37/53, page 8, para 38

<https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/place-to-call-home/pdfs/report-of-the-special-rapporteur-leilana-farha-fr.pdf>

⁶⁸ Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable : Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, A/HRC/43/43, page 6, alinéa 24 (d). <https://undocs.org/A/HRC/43/43>

⁶⁹ Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable : Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, A/HRC/43/43, page 9, alinéa 38 (d)

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx>

⁷⁰ Bell, Miriam. « Tenancy law changes : What do they really mean? » Stuff Limited. 11 février 2021.

<https://www.stuff.co.nz/life-style/homed/renting/124198085/tenancy-law-changes-what-do-they-really-mean>.

locataire ne parviennent à un accord pour prolonger, renouveler ou mettre fin au bail à durée déterminée, que la location soit renouvelée, que le locataire donne un avis de résiliation de la location ou que le propriétaire donne un avis fondé sur l'une des raisons énumérées dans la Loi.

ALLEMAGNE

RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT

En Allemagne, nous constatons à nouveau que l'engagement réel du gouvernement en faveur du droit au logement a permis d'améliorer la sécurité d'occupation. La Constitution fédérale de l'Allemagne, également appelée *Grundgesetz* ou Loi fondamentale, prévoit un droit fondamental à un niveau de vie minimum conforme à la dignité humaine⁷¹. Cette exigence, énoncée à l'article 20, section 1, assure la fourniture d'un logement adéquat aux résidents de l'Allemagne⁷². En outre, quatre des seize États du pays ont inscrit le droit au logement dans leur constitution respective⁷³.

POLITIQUE VISANT À PROTÉGER LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION

Le logement locatif est la forme dominante de logement en Allemagne⁷⁴. Parmi les logements locatifs, 64 % appartiennent à des propriétaires privés, le reste étant des logements sociaux. À la suite de la réforme constitutionnelle de 2006, les États ont reçu la compétence en matière de politique de logement social. Alors que le code civil allemand énonce plusieurs réglementations en matière de logement, y compris les droits des locataires, le gouvernement fédéral s'est mis en retrait de la politique de logement social après la réforme constitutionnelle, apportant principalement une contribution financière. Depuis la réforme, de nombreux États ont adopté leurs propres lois sur la promotion du logement et sont libres de légiférer sur les questions de logement tant qu'ils ne violent pas les lois fédérales adoptées dans le même domaine thématique. Les municipalités jouent également un rôle important dans la politique de logement, car elles possèdent et gèrent une partie du parc immobilier existant et mettent en œuvre des processus de planification pour construire de nouveaux logements. Ces dernières années, de nombreuses municipalités ont vendu leur parc immobilier à des propriétaires privés pour des raisons financières, en assortissant les ventes de conditions visant à protéger l'accessibilité financière et la sécurité d'occupation des résidents⁷⁵.

⁷¹ Réponse du gouvernement allemand au « UN Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing Homelessness Questionnaire » Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme 29 octobre 2015.

⁷² Ministère allemand des Affaires étrangères. « Contribution by the FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY to the Report of the Special Rapporteur on the Responsibilities of Sub-National Governments with Respect to the Right to Adequate Housing ». Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme Consulté le 16 août 2021. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/sub-nationalgovernments/Germany.pdf>.

⁷³ Housing Rights Watch. « Allemagne : État des droits au logement ». Housing Rights Watch. 7 décembre 2016. <https://www.housingrightswatch.org/country/germany>.

⁷⁴ Cornelius, Julia, et Joanna Rzeznik. « National Report for GERMANY ». TENLAW : Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe (2014). <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/National-Report-for-Germany.pdf>.

⁷⁵ *Ibid.*

Il existe plusieurs formes de contrats de location sur le marché locatif privé qui protègent la sécurité d'occupation. Il s'agit de contrats de location à durée indéterminée, dans lesquels aucune date n'est fixée pour la résiliation du contrat, et de contrats de location permanents, dans lesquels les propriétaires ne peuvent pas résilier le contrat tant que le locataire se comporte conformément à la loi.⁷⁶ En Allemagne, la plupart des baux sont à durée indéterminée et les baux durent 11 ans en moyenne, ce qui témoigne d'une forte protection de la sécurité d'occupation⁷⁷. Les baux ne peuvent être conclus pour une durée déterminée que dans des circonstances limitées, par exemple si le propriétaire souhaite utiliser le logement pour lui-même ou pour sa famille, ou s'il souhaite effectuer des rénovations importantes. Dans ces cas, les propriétaires doivent fournir les raisons pour lesquelles ils ont conclu un accord à durée déterminée⁷⁸.

Des exigences strictes en matière de résiliation de bail sont également en place afin de fournir des protections supplémentaires aux locataires⁷⁹. Par exemple, un propriétaire ne peut résilier un bail à durée indéterminée qu'en fournissant une justification reconnue par la loi⁸⁰. Un avis de résiliation est autorisé au plus tard le troisième jour ouvrable d'un mois civil jusqu'à la fin du deuxième mois suivant. Le délai de préavis exigé par le propriétaire peut être prolongé en fonction de la durée d'occupation du logement par le locataire⁸¹. En outre, en vertu de certaines lois réglementaires de l'État, les municipalités ont le droit d'ordonner qu'un locataire reste dans son logement s'il risque de se retrouver en situation d'itinérance, malgré une résiliation valide de son bail⁸².

Une autre mesure de protection est la loi modifiant la loi sur les locations (*Tenancy Law Amendment Act*), adoptée en 2015. Cette loi exige que, dans les marchés du logement soumis à des contraintes, le loyer au début d'une location ne puisse dépasser de plus de 10 % le loyer comparatif local. Bien qu'il s'agisse d'une modification fédérale, les États sont autorisés à décrire les secteurs qui devraient être identifiés comme des marchés de logements soumis à des contraintes. Cette mesure législative a été désignée la politique de « freinage des loyers⁸³ ».

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Davies, Bill, Charlotte Snelling, Ed Turner et Susanne Marquardt. « Lessons from Germany : TENANT Power in the Rental Market ». The Progressive Policy Think Tank. 12 mai 2017. <https://www.ippr.org/publications/lessons-from-germany-tenant-power-in-the-rental-market>.

⁷⁸ Code civil allemand. Section 575. http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html

⁷⁹ Code civil allemand. Section 569. http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html

⁸⁰ Code civil allemand. Section 573. http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html

⁸¹ Code civil allemand. Section 573c. http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html

⁸² Cornelius, Julia, et Joanna Rzeznik. « National Report for GERMANY ». TENLAW : Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe (2014). <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/National-Report-for-Germany.pdf>

⁸³ Housing Rights Watch. « Allemagne : État des droits au logement ». Housing Rights Watch. 7 décembre 2016. <https://www.housingrightswatch.org/country/germany>.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES

Dans ses observations finales lors du sixième rapport périodique de l'Allemagne, le CESCR a formulé plusieurs recommandations relatives au logement. Ces recommandations invitaient notamment l'Allemagne à réduire le niveau d'itinérance et à garantir une offre adéquate de structures d'accueil, y compris des abris d'urgence et des foyers, ainsi que des centres de réhabilitation sociale pour les personnes en situation d'itinérance. Le CESCR a également recommandé que l'Allemagne prenne des mesures appropriées pour contrecarrer l'impact de la spéculation dans les logements urbains sur l'accès des résidents à des logements abordables, le manque de logements abordables ayant laissé de nombreuses familles en situation d'itinérance⁸⁴. Dans le cadre du suivi des observations finales, l'Allemagne a pris note de l'introduction de mesures et d'investissements dans le cadre de la campagne pour le logement qui visaient à accroître l'offre de logements et à préserver les logements abordables, notamment des investissements dans le logement social, une allocation de logement et une aide au développement urbain. En outre, l'Allemagne a attiré l'attention sur la politique de freinage des loyers qui a été mise en œuvre en 2015⁸⁵. En mai 2021, le Comité a répondu en affirmant que l'Allemagne avait fait des progrès suffisants dans la reconnaissance du droit au logement⁸⁶.

CONCLUSION

Bien que le Canada se soit engagé à réaliser progressivement le droit au logement par le biais de la LSNL, il ne dispose pas d'une norme fédérale sur la sécurité d'occupation. Bien qu'un engagement en faveur du droit au logement ait été pris au niveau fédéral, les lois sur la protection des locataires relèvent toujours de la compétence des provinces, ce qui constitue un défi pour la réalisation du droit au logement, ainsi que pour la création de normes uniformes de protection de la sécurité d'occupation. En raison de cette réalité, des protections juridiques inégales en matière de sécurité d'occupation existent à travers le Canada, car les provinces peuvent mettre en œuvre des politiques susceptibles d'affaiblir les protections existantes, ce qui se traduit par un ensemble disparate de politiques de prévention des expulsions à travers le pays.

Cependant, cet obstacle juridictionnel à la réalisation ne devrait pas être utilisé pour abdiquer la responsabilité de l'une des violations les plus flagrantes du droit au logement touchant les détenteurs

⁸⁴ CESCR. « Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Allemagne » Nations Unies. 27 novembre 2018, page 6 para 55.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/DEU/CO/6&Lang=en

⁸⁵ CESCR. « Renseignements reçus de l'Allemagne au sujet de la suite donnée aux observations finales relatives à son sixième rapport périodique » Nations Unies. 28 octobre 2020, page 6 para 3.

<https://digitallibrary.un.org/record/3900140?ln=fr>

⁸⁶ CESCR. « Follow up to concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the examination of the sixth periodic report of Germany at the Committee's sixty-fourth session » (Septembre 2018).

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FFUL%2FDEU%2F44142&Lang=en

de droits au Canada. La LSNL reconnaît le droit au logement tel qu'il est exprimé dans le PIDESC, qui stipule que le Pacte s'étend à toutes les parties des États fédéraux sans limitation ni exception⁸⁷. Sur cette base, et en utilisant le mandat qui lui est conféré par la LSNL, le défenseur peut jouer un rôle clé en favorisant la collaboration intergouvernementale et le leadership fédéral dans la mise en œuvre de protections plus solides du droit au maintien dans les lieux, tout en se référant à la jurisprudence internationale et aux exemples d'autres pays. La jurisprudence internationale et les études de cas nationales présentées fournissent deux informations importantes : tout d'abord, les normes juridiques internationales en matière de droits de la personne et les mécanismes associés peuvent jouer un rôle crucial en aidant à faire progresser l'action de l'État vers une protection plus efficace de la sécurité d'occupation, comme l'élaboration de critères pour les exigences d'accès à la justice dans la législation sur la sécurité d'occupation qui ont émergé des communications au CESCR et au Comité des droits de l'homme. Deuxièmement, de nombreux pays ont adopté divers modèles pour développer une forte coordination intergouvernementale et entre les régions pour la protection de la sécurité d'occupation, ce qui découle des obligations internationales en matière de droits de la personne. Par conséquent, d'importantes recommandations peuvent être tirées de chacune de ces études de cas afin de guider les propres efforts du Canada pour renforcer la sécurité d'occupation.

Le défenseur peut se référer à la jurisprudence internationale et aux politiques d'autres territoires de compétence dans le cadre de son mandat en vertu de la LSNL, afin de travailler au renforcement des protections du droit au maintien dans les lieux au Canada. Voici nos recommandations :

1. Le défenseur peut suivre le progrès de la réalisation du droit au logement en vertu de l'alinéa 13(b) de son mandat dans l'optique du droit international des droits de la personne.
2. En vertu de l'alinéa 13(a) de son mandat, le défenseur peut surveiller la mise en œuvre de la politique sur le logement de tous les ordres de gouvernement, car cet aspect de son mandat n'est pas limité à un territoire de compétence spécifique. Plus précisément, le défenseur peut se référer aux normes du droit international des droits de la personne et à la jurisprudence en matière de protection de la sécurité d'occupation pour s'assurer que les politiques de logement mises en œuvre par les gouvernements sont conformes à ces normes. Par exemple, la législation provinciale qui régit les locations résidentielles peut être révisée en référence aux normes du droit international, afin de garantir que l'expulsion est considérée comme une mesure de dernier recours, que les circonstances particulières des locataires sont prises en compte, que les expulsions sont proportionnelles et que l'impact possible de l'expulsion sur le locataire est pris en compte avant que la décision d'expulsion ne soit prise.
3. En vertu de l'alinéa 13(c) de son mandat, le défenseur peut effectuer des recherches sur les dispositions législatives relatives à la protection des loyers au Canada et cerner les lacunes en matière de protection, lorsque les normes internationales de protection de la sécurité d'occupation ne sont pas respectées. Le défenseur peut également mener des recherches sur la manière dont ces lacunes affectent les groupes marginalisés et défavorisés en particulier, et

⁸⁷ Article 28 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

conseiller le ministre sur leurs conclusions afin d'élaborer des normes et des critères pour renforcer la sécurité d'occupation.

4. En vertu de l'alinéa 13(g) de son mandat, le défenseur peut conseiller le ministre sur les politiques qui ont réussi à améliorer les protections du droit au maintien dans les lieux dans d'autres territoires de compétence internationaux, afin de mettre en œuvre de manière significative le droit au logement au Canada. Voici quelques-unes des leçons qu'on peut tirer :
 - a. En s'inspirant de l'exemple écossais, le Canada pourrait adopter une approche de réalisation du droit au logement et de la sécurité d'occupation qui régleme les expulsions illégales ou forcées et réalise progressivement le droit de toute personne en situation d'itinérance de se voir offrir un logement stable, indépendamment de leur priorité, de leur statut familial, ou de la manière dont elles se sont retrouvées en situation d'itinérance. Le gouvernement fédéral peut fournir des recommandations aux gouvernements provinciaux sur le renforcement des protections de la sécurité d'occupation afin de s'assurer que les gens ne sont pas expulsés de manière arbitraire. Il peut également recommander des moyens de renforcer les politiques susceptibles de créer davantage de logements abordables, par exemple en créant un système simplifié permettant aux fournisseurs de logements sans but lucratif d'accéder à des fonds dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement afin de construire davantage d'unités de logement abordables.
 - b. En s'inspirant à nouveau de l'exemple écossais, le Canada pourrait rendre plus efficace la coordination entre tous les ordres de gouvernement pour assurer une offre de logements abordables par l'établissement de normes et la surveillance par le gouvernement national, en coordination avec les municipalités pour assurer une mise en œuvre efficace. La LSNL peut être utilisée pour améliorer la coordination entre tous les ordres de gouvernement puisque le gouvernement canadien s'est engagé au niveau national à réaliser le droit au logement dans tout le Canada. L'un des aspects de la réalisation du droit au logement est qu'« il faut prendre des mesures pour assurer la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales afin de concilier les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) avec les obligations découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en matière de réalisation du droit au logement⁸⁸ ». Il est donc de la responsabilité de tous les ordres de gouvernement de s'engager à faire progresser le droit au logement en vertu de la LSNL et de travailler ensemble pour mettre en œuvre le droit au logement tel que défini dans le PIDESC.
 - c. En s'inspirant des Pays-Bas, le Canada pourrait renforcer la coordination intergouvernementale et intersectorielle en matière de sécurité de logement, en adoptant une approche décentralisée de la fourniture de logements abordables sociaux ou hors marché, associée à une réglementation et à une surveillance efficaces de la part du gouvernement fédéral, ainsi qu'une approche claire de la coordination avec le secteur sans but lucratif afin de garantir la disponibilité de services globaux pour les personnes dont l'occupation est instable.
 - d. Le Canada pourrait s'inspirer de l'engagement de la Nouvelle-Zélande à répondre aux défis et aux besoins uniques de ses populations autochtones en matière de logement. L'État néo-

⁸⁸ CESCR General Comment No. 4 : The Right to Adequate Housing (Art. 11 [1] of the Covenant) au para 12, en ligne : <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>

zélandais a placé ces besoins au centre de ses programmes et politiques de logement afin d'accorder une plus grande autonomie aux communautés autochtones pour qu'elles puissent identifier des solutions de logement avec le soutien et les cadres de logement élaborés par le gouvernement central. Ces mesures sont nécessaires pour garantir la sécurité d'occupation des communautés qui ont été historiquement déplacées de leurs terres et elles sont conformes aux obligations du Canada en vertu de la DNUDPA, qui prévoit notamment que les peuples autochtones ont droit, sans discrimination, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, y compris en matière de logement, et qu'ils ont le droit de participer activement à l'élaboration et à la définition des programmes de logement qui les concernent et, dans la mesure du possible, d'administrer ces programmes par l'intermédiaire de leurs propres institutions⁸⁹.

- e. Le Canada pourrait s'inspirer du modèle allemand et veiller à ce que les lois et politiques provinciales en matière de sécurité d'occupation soient conformes aux lignes directrices fédérales sur le droit au logement, qui reflètent les normes et les principes internationaux en matière de droits de la personne. Le défenseur peut utiliser les pouvoirs que lui confère l'alinéa 13(a) de son mandat pour surveiller les politiques provinciales relatives à la sécurité d'occupation et informer le ministre des lacunes en matière de protection. Le défenseur peut également conseiller le ministre, en vertu de l'alinéa 13(g) de son mandat, sur ce que devraient être les lignes directrices fédérales en matière de sécurité d'occupation selon les normes du droit international des droits de la personne. Le ministre peut ensuite présenter ces lignes directrices aux provinces.
- f. Le Canada pourrait également s'inspirer de la réglementation rigoureuse des marchés locatifs privés de l'Allemagne pour renforcer la sécurité d'occupation et permettre la mise en place de mesures complètes qui réglementent les expulsions et l'abordabilité afin de répondre aux besoins de ses importantes communautés de locataires. La LSNL peut aider à résoudre le problème des frontières juridictionnelles puisqu'elle reconnaît le droit au logement tel qu'il est exprimé dans le PIDESC. Les lignes directrices relatives au droit au logement du PIDESC stipulent que « les politiques et les programmes de logement à tous les niveaux d'administration devraient être coordonnés et supervisés par les autorités nationales et par des organismes intergouvernementaux expressément chargés de promouvoir et de garantir le respect du droit au logement⁹⁰ ». Ces lignes directrices et les engagements du Canada en vertu de la LSNL peuvent être utiles pour élaborer des lignes directrices solides pour le développement de politiques qui assurent un accès équitable au logement locatif et, par conséquent, des protections plus solides pour la sécurité d'occupation.

À l'aide de ces informations et recommandations, le Bureau du défenseur fédéral du logement peut cerner les principales lacunes dans la protection des locataires au Canada et réfléchir aux expériences internationales de promotion du droit au logement par le renforcement de la sécurité d'occupation.

⁸⁹ Articles 21 et 23 de la DNUDPA, https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

⁹⁰ Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, à la page 17, par. 63a), distribué le 26 décembre 2019, disponible en ligne : <https://undocs.org/A/HRC/43/43>