



La sécurité d'occupation au Canada : Rapport de synthèse

C. L. Michel

Observatoire canadien sur l'itinérance

14 décembre 2023

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

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

Numéro sans frais : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopieur** : 613-996-9661 | <https://housingchrc.ca/fr>

Ce rapport fait partie d'une série de rapports sur la sécurité d'occupation commandés par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). Les autres rapports de la série sont disponibles sur le site web du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance, à l'adresse rondpointdelitinérance.ca/BDFL.

Les opinions, constatations et conclusions ou recommandations contenues dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue 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, Security of Tenure in Canada: Summary Report. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub at homelesshub.ca/OFHA.

Pour citer ce rapport :

Michel, C. L. 2023. *La sécurité d'occupation au Canada : Rapport de synthèse*. Bureau du défenseur fédéral du logement.

Sa Majesté le Roi du chef du Canada,
représenté par la Commission canadienne des droits de la personne, 2023.

Numéro de catalogue : HR34-21/2023F-PDF

ISBN : 978-0-660-69280-7

Table des matières

<i>La sécurité d'occupation au Canada : Rapport de synthèse</i>	1
Table des matières	3
Liste des abréviations	4
Introduction.....	5
Comprendre la sécurité d'occupation dans le contexte du droit international.....	8
Expulsion et sécurité d'occupation	15
Le droit à l'assistance d'un avocat pour les locataires menacés d'expulsion	18
Obstacles systémiques pour les peuples des Premières Nations.....	21
Race et sécurité du logement	26
Sécurité d'emploi pour les personnes en situation de handicap	30
Sécurité d'occupation pour les résidents des campements	36
Symposium sur la sécurité d'occupation.....	40
Conclusion	43

Liste des abréviations

BDFL – Bureau de la défenseure fédérale du logement

CCCBPI – Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies

CCDL – Centre canadien du droit au logement

CDESC – Comité des droits économiques, sociaux et culturels

CNB – Code national du bâtiment

DNUDPA – *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*

LSNL – *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*

PF-PIDESC – Protocole facultatif se rapportant au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*

PIDESC – *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*

SCHL – Société canadienne d'hypothèques et de logement

SNL – Stratégie nationale sur le logement

Introduction

Chacun a le droit de se sentir stable dans son logement, de savoir qu'il peut y rester à long terme sans être déplacé. C'est ce que l'on appelle la sécurité d'occupation, et c'est un élément essentiel du droit à un logement adéquat. Raquel Rolnik, l'ancienne rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à un logement convenable, définit la sécurité d'occupation comme suit : « 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 dignité¹ ». La sécurité d'occupation est le fondement qui rend possibles tous les autres éléments du droit au logement, notamment l'abordabilité, l'accès aux services et l'habitabilité, et elle permet également la jouissance d'autres droits de la personne, dont le droit à la dignité et à la vie.

Pour la première fois au Canada, l'adoption de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (LSNL), en 2019, garantit le droit humain au logement. Le gouvernement du Canada s'est engagé à réaliser progressivement ce droit, en veillant à ce que les lois et règlements canadiens respectent les obligations qui lui incombent, notamment en vertu du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Cela devrait inclure la sécurité d'occupation, mais les expulsions forcées sont monnaie courante partout au pays, en violation des normes internationales.

En réponse au risque accru d'expulsion pendant la pandémie de COVID-19, le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL) a lancé le projet intitulé « Sécurité d'occupation, expulsions et arriérés de loyer ». Ce projet s'est déroulé en deux temps : en 2020, le BDFL a commandé une série de sept rapports sur la sécurité d'occupation au Canada, puis les recommandations issues de ces rapports ont été présentées lors d'un symposium en ligne en mars 2022². Ce rapport de synthèse vise à présenter brièvement les arguments et les recommandations de chaque rapport avant de discuter des propos tenus par les participants au symposium dans le but de montrer que la sécurité d'occupation pour tous au Canada est à la fois cruciale et réalisable.

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>>.

² Le Bureau de la défenseure fédérale du logement est l'un des mécanismes de responsabilité établis par la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* adoptée en 2019. Le mandat du BDFL consiste à mener des recherches, à recevoir des observations, à collaborer avec les détenteurs de droits, à examiner les enjeux systémiques en matière de logement et à formuler des recommandations auprès du ministre fédéral responsable du logement et d'autres détenteurs d'obligation. Le BDFL fait partie de la Commission canadienne des droits de la personne. Il a ouvert ses portes en novembre 2019 et a lancé ce projet, ainsi que d'autres initiatives pour préparer la nomination de la première défenseure fédérale du logement, Marie-Josée Houle, en février 2022. Pour plus de détails sur le travail de la défenseure, voir <https://www.housingchrc.ca/fr>.

Ce rapport présente tout d’abord la jurisprudence internationale en matière de sécurité d’occupation afin de mieux comprendre les obligations du Canada, en s’appuyant sur le rapport du [Centre canadien du droit au logement](#). Il invoque ensuite le rapport de [Martin Gallié](#) sur les expulsions pour montrer de quelle façon le droit à la sécurité d’occupation est violé dans le cas des locataires, avant d’examiner comment un droit à l’assistance d’un avocat pour les locataires menacés d’expulsion pourrait contribuer à résoudre ce problème, en s’appuyant sur l’étude de [Sarah Buhler](#) sur le sujet.

Comme le fait remarquer Sarah Buhler, les groupes ne sont pas tous confrontés aux mêmes risques en ce qui concerne leur droit à la sécurité d’occupation³. La sécurité d’occupation des membres des Premières Nations est compromise, tant dans les réserves qu’en dehors de celles-ci, en raison des politiques historiques et actuelles, comme l’explique Alan Hanna dans son rapport intitulé [Obstacles systémiques pour les personnes des Premières Nations](#), le Canada a des responsabilités distinctes pour réaliser leur droit au logement. En outre, les locataires les plus vulnérables à l’expulsion sont aussi ceux qui sont les plus susceptibles de connaître la pauvreté et des formes croisées d’oppression fondée sur la race, le sexe et les capacités. Pour mieux comprendre ce processus, le présent rapport examinera le rapport de Priya Gupta, intitulé [Race et sécurité du logement](#) et le rapport de Luke Reid, intitulé [Questions liées aux personnes en situation de handicap](#). Tout comme il n’existe pas de problème unique d’expulsion pour tous les locataires, les solutions visant à améliorer la sécurité d’occupation devront tenir compte de la race et des capacités pour réellement améliorer les conditions des personnes les plus touchées.

Enfin, ce rapport s’appuiera sur le rapport d’[Estair Van Wagner](#) pour examiner un groupe souvent négligé qui subit la violation la plus extrême de ses droits au logement et à la sécurité d’occupation : les personnes en situation d’itinérance qui vivent dans des campements.

Après avoir résumé les sept rapports, ce rapport présentera brièvement les sujets abordés lors du Symposium sur la sécurité d’occupation qui s’est tenu en ligne, le 2 mars 2022. Ce symposium, organisé par le Bureau du défenseur fédéral du logement, a rassemblé 78 participants de toutes les régions du Canada et a donné un aperçu de la manière dont les questions de sécurité d’occupation sont traitées sur le terrain.

Bien qu’un logement adéquat assorti d’une sécurité d’occupation soit nécessaire à l’épanouissement de tous, ce projet démontre que ce droit est souvent ignoré, en particulier dans le cas des Autochtones, des locataires et des personnes marginalisées. La LSNL exige du gouvernement du Canada qu’il réalise progressivement le droit humain à un logement adéquat pour tous au Canada, en particulier les personnes en situation d’itinérance, les personnes ayant un besoin impérieux en matière de logement et les

³ Sarah Buhler, Droit à l’assistance d’un avocat pour les locataires menacés d’expulsion : La sécurité d’occupation au Canada (BDFL, 2022) à la p 8, en ligne : https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/Buhler-droit_a_lassistance_dun_avocat-securite_doccupation.pdf.

groupes défavorisés. En collaboration avec les communautés directement touchées par les violations de leur droit à la sécurité d'occupation, le BDFL s'appuiera sur cette recherche pour définir les mesures que les gouvernements, à tous les niveaux, doivent prendre pour respecter leurs obligations en matière de droits de la personne.

Comprendre la sécurité d'occupation dans le contexte du droit international

Le Canada a ratifié de nombreux pactes internationaux qui traitent du droit à un logement adéquat, mais le plus complet est le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC), et c'est celui sur lequel le Centre canadien du droit au logement (CCDL) se concentre dans son rapport à la défenseure⁴. Le droit international identifie plusieurs aspects de la sécurité d'occupation :

1. Les expulsions forcées sont interdites et les personnes qui en sont victimes doivent être indemnisées.
2. La loi nationale sur les expulsions doit être conforme aux normes en matière de droits de la personne.
3. En cas de loyer impayé, l'expulsion ne doit intervenir qu'en dernier recours, après avoir épuisé les autres possibilités de remboursement de la dette.
4. Les États doivent mettre en œuvre des mesures de prévention des expulsions⁵.

En adoptant ces normes, le Canada pourrait mettre en place des protections conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne, qui sont actuellement ignorés dans de nombreux cas.

Le PIDESC est assorti d'un outil important pour garantir sa mise en œuvre, à savoir le protocole facultatif (PF-PIDESC). Le protocole facultatif permet aux personnes qui estiment que leurs droits ont été violés de porter plainte devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) afin d'être entendues. Il permet également au CDESC de mener des enquêtes sur les violations systémiques des droits par les pays signataires⁶.

Le Canada n'a pas ratifié le PF-PIDESC, mais il s'est engagé, en ratifiant le PIDESC, à mettre en œuvre le droit à un logement adéquat, et les décisions prises en vertu du PF-PIDESC concernant d'autres pays peuvent aider à mieux comprendre les responsabilités du Canada. En outre, étant donné que le droit à un logement adéquat est désormais reconnu au Canada dans la LSNL, la défenseure fédérale du logement, les comités d'examen et le Conseil national du logement peuvent examiner la manière dont le

⁴ Le droit humain à un logement adéquat est également inscrit dans d'autres instruments, dont le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, la *Convention relative aux droits des personnes en situation de handicap* et la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. Ces trois textes sont assortis de leurs propres protocoles facultatifs, que le Canada a ratifiés.

⁵ Centre canadien du droit au logement, *La jurisprudence internationale : La sécurité d'occupation au Canada* (Bureau du défenseur fédéral du logement, 2022) à la p 9, en ligne : <https://www.rondpointdelitinerance.ca/ressource/la-jurisprudence-internationale-la-s%C3%A9curit%C3%A9-d%E2%80%99occupation-au-canada>

⁶ *Ibid* à la p 8.

PIDESC s'applique à la politique canadienne du logement⁷. Le PIDESC et la jurisprudence internationale qui en découle sont des outils puissants qui peuvent être utilisés pour déterminer les faiblesses de la mise en œuvre du droit au logement par le Canada.

Ainsi, dans deux cas, le cadre législatif espagnol ne garantissait pas que les expulsions n'auraient lieu que lorsqu'elles sont raisonnables et proportionnelles⁸. Il s'agit des cas de Hakima El Goumari et Ahmed Tidli⁹ et de Rosario Gómez-Limón Pardo¹⁰. Il a été constaté que les tribunaux ne se sont pas interrogés sur la proportionnalité de l'expulsion, ce qui signifie qu'ils n'ont pas mis en balance les intérêts des parties et de la société en général et n'ont donc pas pris en compte les préjudices causés par l'expulsion¹¹. Le CDESC a également constaté que des mesures n'avaient pas été prises pour fournir un autre logement, en violation du droit humain au logement des plaignants¹².

Dans une autre affaire espagnole, celle de Soraya Moreno Romero¹³, le CDESC énonce plusieurs critères pour une législation sur la sécurité d'occupation. Le CDESC part du principe que l'expulsion ne doit pas entraîner l'itinérance¹⁴. Si les personnes expulsées ne peuvent subvenir à leurs besoins, l'État doit les aider à accéder à un autre logement en utilisant le maximum de ses ressources disponibles. Si l'expulsion doit être accordée sans qu'un autre logement soit organisé, l'État doit démontrer qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour protéger leurs droits. Le logement alternatif doit être adéquat, conformément aux éléments du droit au logement, et tout logement temporaire fourni doit respecter la dignité des personnes concernées, répondre à toutes les exigences de sécurité et ne pas devenir permanent.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid* à la p 11.

⁹ CDESC. *Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 85/2018*, Hakima El Goumari et Ahmed Tildi, E/C.12/69/D/85/2018.

¹⁰ CDESC. *Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 52/2018*, Rosario Gomez-Limon Pardo, E/C.12/67/D/52/2018.

¹¹ Martin Gallié, *Expulsions et obligations internationales : La sécurité d'occupation au Canada* (Bureau du défenseur fédéral du logement, 2022) à la p 21, en ligne :

<https://www.rondpointdelitinerance.ca/ressource/expulsions-et-obligations-internationales-las%C3%A9curit%C3%A9-d%E2%80%99occupation-au-canada>.

¹² *Supra* note 5 à la p 11.

¹³ CDESC. *Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 48/2018*, Soraya Moreno Romero, E/C.12/69/D/48/2018, en ligne :

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmlBEDzFEovLCuW1Xt9/Am48919J+LiF0hYPfcEvvoZ3Y+ZXZlnkfbPqkqvim06iWDYDpW5kVRE6ciJOf28wvvoeaJvhjvMm4CaBgrlI66LaehmQWx+g0VcckOuw1hwFOzHlwRMXB+nPFEAEI5jDBc2MV4SNZ+/7lpxoo=>>.

¹⁴ *Supra* note 5 à la p 12.

Deux autres affaires, soit *Liliana Assenova Naibidenova et al. v. Bulgarie*¹⁵ et *Georgopoulos et al. v. Grèce*¹⁶, toutes deux entendues par le Comité des droits civils et politiques, traitent de l'expulsion de Roms¹⁷. Dans les deux cas, les États visés ont été reconnus coupables d'avoir enfreint l'article 17 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* en ne prenant pas en compte les conséquences de l'expulsion, dont le risque d'itinérance, et en ne mettant pas à disposition d'autres logements. Comme ces affaires portent sur des terres et des groupes protégés, elles peuvent être pertinentes lorsqu'il s'agit d'examiner les détenteurs de droits autochtones au Canada.

À première vue, l'application de cette jurisprudence peut sembler limitée, car c'est le gouvernement fédéral qui signe les traités internationaux, alors que le logement relève de la compétence des provinces. Toutefois, outre cette jurisprudence, le CDESC procède à des examens périodiques de la situation au Canada afin d'évaluer sa conformité avec le PIDESC. Dans le cadre de ces examens périodiques, le CDESC a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'un leadership fédéral malgré le fait que le logement relève de la responsabilité des provinces¹⁸, ce qui est mentionné dans le rapport 2019 de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable¹⁹. Ces perspectives sont importantes, car elles montrent clairement que le droit au logement s'applique à tous les niveaux de gouvernement et que la division des pouvoirs dans le système politique canadien ne doit pas être une excuse pour ne pas faire respecter ce droit.

Dans son rapport à la défenseure fédérale du logement, le CCDL résume la question comme suit : « La création de garanties pour la sécurité d'occupation au niveau fédéral et le renforcement de la collaboration interjuridictionnelle, où les normes fédérales pour une base de protection de la sécurité d'occupation sont adoptées par les gouvernements provinciaux, pourraient assurer une protection égale pour tous les locataires à travers le Canada²⁰ ». Pour y parvenir, le Canada a beaucoup à apprendre d'autres pays dotés de systèmes politiques similaires qui ont adopté des solutions à ces problèmes. Chacun des quatre pays examinés ci-dessous a reconnu le droit au logement (ou des éléments de ce

¹⁵ CDH, *Constatations adoptées par le Comité lors de sa 106^e session*, *Liliana Assenova Naibidenova et al. v. Bulgarie*, /C/106/D/2073/2011, en ligne : <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/482/92/PDF/G1248292.pdf?OpenElement>>.

¹⁶ CDH, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif lors de sa 99^e session*, *Georgopoulos et al. v. Grèce*, CCPR/C/99/D/1799/2008, en ligne : <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/DER/G10/450/82/PDF/G1045082.pdf?OpenElement>>.

¹⁷ *Supra* note 5 à la p 13.

¹⁸ *Ibid.*; PIDESC, *Liste de questions avant le rapport pour le 7^e examen périodique du Canada*, E/C.12/CAN/QPR/7 (7 avril 2020).

¹⁹ *Supra* note 5 à la p 14; 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 à cet égard*, A/HRC/43/43 (26 décembre 2019), en ligne : <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/91/PDF/G1935391.pdf?OpenElement>>.

²⁰ *Supra* note 5 à la p 17.

droit) dans son droit national, a ratifié le PIDESC et a reçu des recommandations de la part du CDESC, auxquelles il a répondu par une approche interjuridictionnelle.

En Écosse, les programmes de logement protègent la sécurité d'occupation en utilisant une approche fondée sur les droits qui repose sur la collaboration entre les gouvernements nationaux et locaux, ainsi que les fournisseurs de logements²¹. En vertu de l'article 11 de la loi dite *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003*, les propriétaires doivent informer l'administration municipale de leur intention d'expulser un locataire, ce qui permet de fournir aux locataires des aides globales pour qu'ils puissent retrouver la sécurité d'occupation d'un logement à long terme²². En outre, les autorités municipales peuvent demander un plafonnement du loyer dans les zones où les loyers augmentent rapidement, et ce, pour une durée de cinq ans. Les propriétaires de logements sociaux ont des obligations distinctes en vertu de la charte écossaise du logement social, qui fixe des normes en matière d'accessibilité financière et garantit que les locataires disposent de renseignements et d'un soutien pour rester dans leur logement²³. Ces mesures s'ajoutent aux plans de relogement rapide qui, entre 2018 et 2020, ont permis d'obtenir 306 locations avec un taux de maintien de 87 %²⁴.

Suite aux observations du CDESC²⁵, qui recommandait de prendre des mesures pour résoudre le problème de l'accessibilité du marché locatif privé, le gouvernement écossais a introduit des réformes à la loi dite *Private Housing (Tenancies) (Scotland) Act 2016* pour réglementer le secteur locatif privé dans le but d'accroître l'abordabilité et la sécurité d'occupation²⁶.

Aux Pays-Bas, des programmes de logement novateurs nécessitant une coopération entre les différents niveaux de gouvernement ont permis de protéger contre l'expulsion. Ainsi, la loi dite *Rent Tribunal Act* fixe une augmentation de loyer maximale autorisée chaque année en fonction de l'inflation et permet aux locataires de contester les

²¹ *Ibid* à la p 17.

²² *Ibid* à la p 19.

²³ One Scotland. *The Scottish Social Housing Charter* (avril 2017), en ligne : PDF <<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>>.

²⁴ Scotland. *Ending Homelessness Together: Updated Action Plan* (October 2020) at 26, en ligne : <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>.

²⁵ CDESC. *Observations finales concernant le rapport du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord valant sixième rapport périodique* (14 juillet 2016), en ligne : PDF <<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuW3XRinAE8KCBFogOHNz/vuCC+TxEKAI18bzE0UfQhJkxxOSGuoMUxHGypYLjNFkwxnMR6GmqogLJF8BzscMe9zpGfTXBkZ4pEaigi44xqil>>.

²⁶ *Supra* note 5 à la p 20.

augmentations de loyer déraisonnables par l'intermédiaire d'un tribunal²⁷. Le marché de la location aux Pays-Bas est fortement dominé par le secteur du logement social, où les loyers sont inférieurs aux limites fixées pour le secteur privé et où 80 % des logements sont réservés aux personnes à faibles revenus. L'expulsion étant considérée comme une atteinte grave au droit au logement, toute personne concernée a le droit d'être entendue par un tribunal indépendant²⁸.

Malgré cela, le CDESC a constaté une augmentation du nombre de personnes en situation d'itinérance parmi les personnes marginalisées lors de son examen de 2017 et a recommandé à l'État d'enquêter sur les causes profondes de l'itinérance en prenant toutes les mesures nécessaires pour fournir des logements abordables aux personnes défavorisées. En réponse, le gouvernement néerlandais a lancé une stratégie pluriannuelle pour le logement protégé et l'hébergement, qui vise à accroître l'inclusion sociale en fournissant des aides intégrées pour un logement stable et l'autonomie²⁹.

En Nouvelle-Zélande, le processus de mise en œuvre du droit au logement et de protection de la sécurité d'occupation n'en est qu'à ses débuts, mais le gouvernement s'efforce de maintenir les populations autochtones au cœur de son approche³⁰. Bien que la Nouvelle-Zélande n'ait pas explicitement reconnu le droit au logement dans son droit national, elle a intégré sept éléments de logement adéquat, fondés sur le droit international des droits de la personne, dans ses politiques nationales. La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays à fournir des logements aux personnes à faible revenu, mais cela signifie que le droit au logement est principalement limité aux personnes les plus marginalisées. L'aide prend également la forme d'un supplément versé aux personnes à faible revenu pour protéger la sécurité d'occupation, ce qui leur permet de rester dans leur logement à long terme.

Lorsque le CDESC a examiné la situation en Nouvelle-Zélande en 2018, il a constaté que les Autochtones, les personnes en situation de handicap et d'autres groupes défavorisés étaient plus susceptibles de ne pas disposer d'un logement adéquat³¹. Le CDESC a également exprimé son inquiétude quant à l'augmentation du coût du logement et à la pénurie de logements sociaux, qui contribuent tous deux à l'itinérance. En réponse, le gouvernement néo-zélandais a adopté un plan d'action visant à prévenir l'itinérance dans la mesure du possible et à faire en sorte qu'elle soit « rare, brève et non

²⁷ *Ibid* à la p 21.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ *Ibid*; Oostveen, ESPN Thematic Report on National Strategies to Fight Homelessness and Housing Exclusion: The Netherlands (2019), en ligne : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21607&langId=en>.

³⁰ *Supra* note 5 à la p 22.

³¹ *Ibid* à la p 23.

récurrente³² ». Il s'agissait de donner aux communautés autochtones les moyens de fournir des aides au logement, conformément à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA). Un an plus tard, en 2021, la loi régissant les baux résidentiels a fait l'objet d'une réforme afin de protéger les locataires contre les expulsions et d'empêcher l'expiration des baux à durée déterminée³³.

Enfin, en Allemagne, la constitution fédérale prévoit un droit à un niveau de vie minimum, qui inclut l'accès à un logement adéquat³⁴. Un petit nombre de règles fondamentales sont fédérales, mais à part cela, le gouvernement fédéral se contente de fournir du financement, laissant la législation aux États (pour autant qu'ils respectent les règles fédérales). Les niveaux supérieurs de gouvernement collaborent également avec les municipalités. La plupart des locations en Allemagne sont pour une période indéterminée et la durée moyenne d'une location est de 11 ans, ce qui prouve que les protections de la sécurité d'occupation sont fortes³⁵. Les propriétaires doivent fournir une raison légale pour mettre fin à une location, ainsi qu'un préavis de trois mois, et les locataires peuvent rester dans leur logement s'ils risquent de se retrouver en situation d'itinérance³⁶. En outre, l'Allemagne a mis en place une politique de « frein aux loyers », qui plafonne les loyers à 10 % d'un taux local défini sur certains marchés³⁷.

En réponse aux commentaires du CDESC concernant l'itinérance, l'Allemagne a lancé une campagne visant à augmenter l'offre de logements tout en protégeant l'abordabilité, notamment en investissant dans le logement social, en offrant une allocation de logement et en finançant le développement urbain. En 2021, le CDESC a affirmé que l'Allemagne avait fait des progrès suffisants dans la reconnaissance du droit au logement³⁸.

³² Ministry of Housing and Urban Development, Aotearoa Homelessness Action Plan 2020–2023 (gouvernement de Nouvelle-Zélande), en ligne : <https://www.hud.govt.nz/community-and-public-housing/addressing-homelessness/aotearoa-homelessness-action-plan-2020-2023/>.

³³ *Supra* note 5 à la p 23; Miriam Bell, “Tenancy Law Changes: What Do They Really Mean?” *Stuff Limited* (11 février 2021), en ligne : <<https://www.stuff.co.nz/life-style/homed/renting/124198085/tenancy-law-changes-what-do-they-really-mean>>.

³⁴ *Supra* note 5 à la p 25.

³⁵ *Ibid*; Bill Davies, Charlotte Snelling, Ed Turner et Susanne Marquardt, “Lessons from Germany: Tenant Power in the Rental Market”, *The Progressive Policy Think Tank* (12 mai 2017), en ligne : <<https://www.ippr.org/publications/lessons-from-germany-tenant-power-in-the-rental-market>>.

³⁶ *Supra* note 5 à la p 26; German Civil Code Section 573c, en ligne : <http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html>; Julia Cornelius and Joanna Rzeznik. “National Report for Germany” TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe (2014), en ligne : <<http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/National-Report-for-Germany.pdf>>.

³⁷ Housing Rights Watch, “State of Housing Rights Germany”, Housing Rights Watch (7 décembre 2016), en ligne : <<https://www.housingrightswatch.org/country/germany>>.

³⁸ *Supra* note 5 à la p 26; CDESC, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant l'examen du sixième rapport périodique de l'Allemagne, 64^e session (2018), en ligne :

En conclusion, bien que le Canada se soit engagé à réaliser progressivement le droit au logement dans la LSNL, les lois protégeant les locataires étant de compétence provinciale, les protections sont inégales dans le pays, ce qui se traduit par une mosaïque de politiques de sécurité d'occupation et de prévention des expulsions³⁹.

Toutefois, l'article 28 du PIDESC stipule que les droits qui y sont énoncés s'étendent à toutes les parties des États fédéraux, sans exception. Il s'agit d'un domaine où la défenseure fédérale du logement peut intervenir, en exerçant les pouvoirs que lui confère la LSNL, pour encourager la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement et le leadership fédéral afin d'améliorer les protections en matière de sécurité d'occupation. La jurisprudence internationale et les exemples cités précédemment peuvent servir de points de référence.

Le rapport conclut que la défenseure fédérale du logement devrait utiliser l'optique du droit international des droits de la personne lorsqu'elle surveille les progrès réalisés en matière de droit au logement et, comme cette surveillance peut se faire à tous les niveaux de gouvernement, la législation provinciale en matière de location pourrait être révisée pour s'assurer qu'elle est conforme aux normes internationales⁴⁰. La défenseure fédérale du logement pourrait effectuer des recherches sur les mesures de protection des locataires au Canada, déterminer les lacunes et exposer la manière dont ces lacunes affectent les groupes marginalisés afin d'informer le ministre de ses conclusions. Elle pourrait également conseiller le ministre sur les exemples internationaux d'États qui ont mis en œuvre avec succès le droit au logement.

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

³⁹ *Supra* note 5 à la p 27.

⁴⁰ *Supra* note 5 aux pp 27-29.

Expulsion et sécurité d'occupation

Comme l'indique Martin Gallié dans son rapport à la défenseure fédérale du logement, la LSNL crée une présomption de conformité de la législation canadienne avec le droit au logement tel qu'il est énoncé dans le PIDESC⁴¹. L'auteur se concentre sur quatre obligations découlant de ce droit :

1. Élaborer une politique de prévention des expulsions
2. Respecter le droit à un procès équitable
3. Élaborer une politique sur le principe de proportionnalité
4. Veiller à ce que les locataires expulsés aient accès à un nouveau logement

Ces obligations ont deux points communs⁴². Premièrement, les gouvernements du Canada ignorent ou enfreignent régulièrement ces obligations, ou alors ils ne s'en acquittent que partiellement. Deuxièmement, la mise en œuvre ne coûterait pas très cher, quel que soit le niveau de gouvernement. Comme nous l'avons vu antérieurement, ces obligations sont mises en œuvre dans un certain nombre de pays européens, et elles pourraient l'être également ici.

Pour élaborer une politique de prévention des expulsions, les États sont minimalement tenus de documenter les expulsions, de procéder à une évaluation des besoins, d'identifier les administrations responsables, de recenser les ressources disponibles, d'identifier les catégories visées, de repenser les plans et les réglementations d'aménagement urbain, d'allouer des ressources, etc.⁴³ En bref, il s'agit de créer une véritable politique publique de protection de la sécurité d'occupation et de prévention des expulsions en indiquant des mesures spécifiques à prendre.

Gallié s'appuie sur des exemples français pour illustrer ce que pourrait être une politique canadienne de prévention des expulsions. Ainsi, l'État français oblige chaque département à se doter d'une charte de prévention des expulsions et d'une commission de coordination des actions de prévention des expulsions afin de lutter contre les expulsions et de faciliter le relogement des locataires expulsés⁴⁴. Cette commission doit systématiquement être informée dès qu'une expulsion est envisagée, et elle envoie alors un travailleur social pour rencontrer le locataire et établir un rapport social et financier pouvant servir de point de départ à la mise en place d'aides⁴⁵.

La deuxième obligation liée au droit au logement est le droit à un procès équitable. Pour le CDESC, cela signifie que les locataires doivent être informés des procédures, ils doivent avoir le temps de se défendre et ils doivent avoir accès à des services

⁴¹ *Supra* note 11 à la p 6.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid* à la p 8.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid* à la p 9.

juridiques⁴⁶. Tous ces éléments sont importants dans le contexte canadien, car la majorité des locataires menacés d'expulsion ne se présentent pas à l'audience. L'un des moyens de lutter contre l'injustice qui en découle est de fournir des renseignements et des conseils juridiques; toutefois, les données disponibles montrent que l'impact de ces mesures est limité. Une autre solution consiste à réduire le nombre de demandes d'expulsion en rendant la procédure plus coûteuse pour les propriétaires, non pas en augmentant les frais (qui peuvent être transmis aux locataires), mais en augmentant le temps nécessaire pour recevoir une ordonnance d'expulsion⁴⁷.

La base d'un procès équitable dans le cas d'une procédure d'expulsion est que le tribunal doit prendre en compte les raisons du non-paiement ainsi que les conséquences sociales et sanitaires de l'expulsion⁴⁸. Cela est évidemment impossible si, comme dans 90 % des cas d'expulsion dans certaines administrations, les locataires ne se présentent pas à l'audience. Cela fait de ces audiences une « parodie de justice », expédiée en quelques minutes, où l'on n'entend que les propriétaires et leurs représentants⁴⁹. Au Québec, par exemple, les tribunaux ordonnent parfois 120 expulsions en trois heures et demie d'audience⁵⁰.

Bien que la représentation légale soit généralement présentée comme la solution à ce problème, l'exemple français montre que son utilité est limitée. Le droit de représentation existe en France depuis les années 1970 et pourtant, là aussi, les locataires sont généralement absents des audiences⁵¹. De manière contre-intuitive, certaines recherches suggèrent que les locataires représentés sont plus susceptibles d'être expulsés, probablement en raison du fait que seuls les locataires les plus pauvres ont droit à un avocat; cependant, comme nous le verrons dans la prochaine section, il y a également des raisons de croire que la représentation est associée à de meilleurs résultats.

La troisième obligation concerne la mise en œuvre du principe de proportionnalité, qui s'applique aussi bien aux locataires qu'aux propriétaires risquant de voir leur logement saisi et aux « squatteurs », c'est-à-dire aux personnes sans titre de propriété⁵². Les tribunaux doivent prendre en considération les effets de l'octroi (ou non) d'une ordonnance d'expulsion sur les propriétaires et les locataires (tout en gardant à l'esprit que les effets sur un propriétaire d'entreprise sont négligeables), et ils doivent être en

⁴⁶ *Ibid* à la p 10.

⁴⁷ *Ibid* à la p 17.

⁴⁸ *Ibid* à la p 13.

⁴⁹ *Ibid* à la p 14.

⁵⁰ Martin Gallié et Marie-Claude Plessis-Bélaïr, La judiciarisation et le non-recours ou l'usurpation du droit du logement - le cas du contentieux locatif des HLM au Nunavik (2014) 55 *Les Cahiers de droit* 3.

⁵¹ *Supra* note 11 à la p 15.

⁵² *Ibid* à la p 21.

mesure d'arrêter une expulsion sur cette base⁵³. Cette obligation ressort clairement de la jurisprudence du CDESC évoquée plus haut.

Enfin, cette même jurisprudence contient une quatrième obligation, celle de garantir un nouveau logement aux personnes expulsées⁵⁴. Il n'existe pas encore de politique ou de cadre en la matière au Canada. Pour le Comité, il ne s'agit pas d'offrir un toit, un logement temporaire, mais de fournir un logement convenable : « Les mesures de relogement après expulsion doivent être proportionnées à l'état de nécessité des personnes touchées et à l'urgence de la situation, et doivent respecter la dignité de la personne⁵⁵. Le CDESC recommande de créer une obligation légale pour l'État de respecter son engagement et de fournir soit un logement, soit un paiement⁵⁶.

⁵³ *Ibid* à la p 22.

⁵⁴ *Ibid* à la p 25.

⁵⁵ *Fátima El Ayoubi et Mohamed El Azouan Azouz*, E/C.12/69/D/54/2018, 19 février 2021 au para 12.2.

⁵⁶ *Supra* note 11 à la p 28.

Le droit à l'assistance d'un avocat pour les locataires menacés d'expulsion

Sarah Buhler s'appuie sur ces arguments pour préciser que, selon le droit international des droits de la personne, les expulsions ne doivent avoir lieu qu'en dernier recours et que le droit des personnes à la sécurité d'occupation exige l'accès à la justice, notamment l'accès à « des audiences équitables et des recours efficaces⁵⁷ ». Elle affirme que le gouvernement peut contribuer à la sécurité d'occupation en veillant à ce que les locataires vulnérables menacés d'expulsion aient accès à une représentation juridique, car la représentation réduit les taux d'expulsion. D'après elle, la représentation juridique des locataires menacés d'expulsion permettra « de maintenir le locataire en place, de promouvoir la dignité et l'égalité, et d'animer le droit de la personne au logement⁵⁸ ».

Bien que la plupart des expulsions se déroulent de manière informelle, en dehors du système juridique, ce qui se passe dans le système juridique officiel influence les expulsions informelles qui se produisent en dehors du champ d'application du système officiel⁵⁹. Comme les locataires savent que le système officiel joue généralement en faveur des propriétaires, nombre d'entre eux abandonnent tout simplement ou déménagent avant que le système officiel ne puisse statuer sur leur cas. Il existe un déséquilibre fondamental entre les pouvoirs des propriétaires et des locataires, qui trouve son origine dans le pouvoir d'expulsion du propriétaire, et l'accès à la représentation constitue un pas en avant vers une plus grande égalité⁶⁰.

Malgré l'inégalité des rapports de force, l'intimidation de la procédure judiciaire et les conséquences négatives de l'expulsion, la plupart des locataires au Canada n'ont pas accès à une représentation juridique lorsqu'ils sont menacés d'expulsion⁶¹. La recherche a montré que la représentation a un impact sur tous les types de processus juridiques, et cela va au-delà des connaissances de l'avocat et de sa capacité à présenter des arguments – il est crucial qu'il puisse naviguer dans la dynamique professionnelle et interpersonnelle du système, ce qui l'amène à prendre les besoins de ses clients plus au sérieux⁶². En outre, la présence d'avocats empêche les propriétaires d'engager des

⁵⁷ *Supra* note 3 à la p 4.

⁵⁸ *Ibid* à la p 5.

⁵⁹ *Ibid* à la p 6.

⁶⁰ *Ibid* aux pp 7 et 8.

⁶¹ *Ibid* à la p 15.

⁶² *Ibid* à la p 17; Rebecca Sandefur, Elements of Professional Expertise : Understanding Relational and Substantive Expertise through Lawyers' Impact (2015) 80 American Sociological Review 909 aux pp 911-912.

procédures d'expulsion sans fondement⁶³. Mme Buhler est d'accord avec M. Gallié pour dire qu'il est essentiel de ralentir le système : « en exigeant simplement que le système respecte la loi, en obligeant les propriétaires à prouver leurs arguments et en proposant des moyens de défense aux locataires, les avocats ralentissent efficacement le système afin qu'il ne puisse pas "écraser" les locataires vulnérables⁶⁴ ».

Les avocats ont également un impact parce qu'ils contribuent à l'élaboration de la jurisprudence, ce qui permet de façonner efficacement le droit du logement locatif en contestant les pratiques illégales⁶⁵. Sans cela, il est possible d'affirmer que les droits des locataires s'atrophient, ce qui signifie qu'ils ne sont plus respectés. La représentation peut également permettre de réaliser des économies en réduisant les conséquences sociales, économiques et sanitaires de l'expulsion.

Tout droit à l'assistance d'un avocat doit s'inscrire dans le cadre des droits de la personne, afin de promouvoir la sécurité d'occupation, la dignité et le bien-être des locataires. D'après Robin White, un droit est différent d'un avantage ou d'un privilège parce que les détenteurs de droits tirent leur pouvoir du droit, qui ne peut être refusé ou supprimé⁶⁶. Maintenant que le Canada a inscrit le droit au logement dans la LSNL, la mise en œuvre d'un droit à l'assistance juridique pour les locataires menacés d'expulsion est une façon de prendre au sérieux le droit à la sécurité d'occupation.

Le droit international insiste sur l'accès à la justice et à l'assistance juridique pour tous les demandeurs de droits, afin de garantir l'égalité de tous devant les cours et les tribunaux. Le Comité des droits de la personne des Nations unies a fait remarquer que l'article 14 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui traite de cette question, devrait s'appliquer aux affaires civiles comme aux affaires pénales⁶⁷. Dans une fiche d'information sur le droit à un logement convenable, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme explique que la sécurité d'occupation signifie que chaque personne bénéficie d'une « protection juridique contre l'expulsion forcée, le harcèlement et d'autres menaces⁶⁸ ». Dans un autre rapport, il a conclu que toutes les

⁶³ Erika Peterson, *Building a House for Gideon : The Right to Counsel in Evictions* (2020) 16 Stan JCR & CL 63 aux pp 77-78; John Pollack, *Right to Legal Representation in Eviction Cases* in National Law Center on Homelessness and Poverty (2018) *Protect Tenants, Prevent Homelessness* à la p 24, en ligne : PDF <<https://homelesslaw.org/wp-content/uploads/2018/10/ProtectTenants2018.pdf>>.

⁶⁴ *Supra* note 3 à la p 17.

⁶⁵ *Ibid* aux pp 18 et 19.

⁶⁶ Robin M White, *Increasing Substantive Fairness and Mitigating Social Costs in Eviction Proceedings : Instituting a Civil Right to Counsel for Indigent Tenants in Pennsylvania* (2021) 125 Dickinson L Rev 795 à la p 804 (souligné dans l'original).

⁶⁷ *Supra* note 3 à la p 21; Assemblée générale des Nations Unies, *Lignes directrices pour la mise en œuvre du droit à un logement convenable* (26 décembre 2019), A/HRC/43/43, en ligne : PDF <https://www.make-the-shift.org/wp-content/uploads/2020/04/A_HRC_43_43_E-2.pdf>.

⁶⁸ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Le droit à un logement convenable, fiche d'information no 21* (mai 2014) à la p 4, en ligne : <https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf>.

personnes menacées d'expulsion ont le droit d'accéder à un avocat et à une aide juridique « gratuitement si nécessaire⁶⁹ ».

Il n'est donc pas surprenant que le système d'aide juridique civile au Canada, et plus particulièrement l'aide juridique aux locataires, ait été critiqué par les organismes internationaux de défense des droits de la personne, dont le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le CDESC⁷⁰. Au Canada, bien que le droit à un avocat financé par l'État soit bien établi dans le cas des affaires pénales, les tribunaux se sont montrés réticents à reconnaître un droit à la représentation dans les affaires civiles en vertu de la constitution⁷¹. Dans une affaire importante où ce droit a été reconnu, *Nouveau-Brunswick (ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G(J)*⁷², le tribunal a ordonné le recours à un avocat financé par l'État dans le cadre d'une procédure d'appréhension d'un enfant en raison des conséquences éventuelles⁷³. Le tribunal a jugé qu'un procès équitable n'était pas possible sans représentation, tout en reconnaissant que la mère dans cette affaire n'avait pas les moyens de s'offrir les services d'un avocat. Cela montre qu'un droit à l'assistance d'un avocat peut exister dans certaines affaires civiles individuelles, y compris les affaires d'expulsion⁷⁴.

Bien que certains chercheurs pensent qu'une demande sur cette base pourrait être couronnée de succès, il est probable qu'étant donné la réticence des tribunaux à interpréter la constitution comme exigeant la présence d'un avocat dans les affaires civiles, une demande par le biais des mécanismes de la loi sur les droits de la personne sera probablement une approche plus fructueuse⁷⁵. Une telle demande pourrait obliger le gouvernement à examiner les conséquences de l'expulsion, les lacunes du système et les avantages de l'aide juridique pour les locataires dans les affaires d'expulsion, et l'inciter à adopter une approche axée sur les droits de la personne.

La sécurité d'occupation est un élément essentiel du droit au logement, et même si la représentation juridique lors des audiences d'expulsion ne permet pas, à elle seule, de résoudre tous les problèmes liés à la sécurité d'occupation, elle constituera une étape importante vers la réalisation de ce droit.

⁶⁹Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Forced Evictions Fact Sheet No. 25 Rev 1* (New York and Geneva, 2014) à la p 31, en ligne : <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>.

⁷⁰ *Supra* note 3 à la p 23.

⁷¹ *Ibid* à la p 24.

⁷² *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G(J)* [1999] 3 R.C.S. 46

⁷³ *Supra* note 3 à la p 26.

⁷⁴ *Ibid* à la p 27.

⁷⁵ *Ibid* à la p 29.

Obstacles systémiques pour les personnes des Premières Nations

Jusqu'à présent, ce rapport de synthèse a décrit le droit de la personne à un logement et ses répercussions sur la législation en matière de droit du logement locatif au Canada. Bien que le droit à la sécurité d'occupation ne soit pas bien protégé pour tout le monde au Canada, les problèmes rencontrés par les Premières Nations, les Inuits et les Métis sont disproportionnés. Pour les peuples autochtones, le déplacement (y compris l'expulsion) est enraciné dans le colonialisme, et le respect de leur sécurité d'occupation pour réaliser leur droit au logement nécessitera une approche globale. Les responsabilités juridiques des gouvernements sont également distinctes et s'étendent au-delà de la LSNL, de façon à inclure les droits des Autochtones en vertu de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, ainsi que les engagements découlant des traités, les décisions des tribunaux, les règlements, les questions de compétence et d'autres exigences juridiques.

Comme l'explique Alan Hanna dans son rapport à la défenseure fédérale du logement, les personnes des Premières Nations sont confrontées à des obstacles systémiques dans de multiples administrations, ce qui les conduit à passer d'un certain sentiment de sécurité d'occupation dans les réserves à l'itinérance dans les centres urbains⁷⁶. Les expériences des Inuits et des Métis en matière de logement présentent de nombreuses similitudes avec celles des Premières Nations, mais les cadres législatifs qui leur sont applicables sont différents, de sorte que les observations de cette section ne doivent pas être extrapolées à l'ensemble des peuples autochtones⁷⁷.

Lorsque les Européens sont arrivés sur le territoire aujourd'hui connu sous le nom de Canada, celui-ci abritait de nombreuses nations autochtones qui occupaient, utilisaient et gouvernaient leurs terres selon leurs propres visions du monde. En d'autres termes, à ce moment-là, les territoires appartenaient à ces différentes nations⁷⁸. La plupart des traités canadiens conclus avec les Premières Nations ont servi à éteindre les droits et les titres du point de vue de la Couronne. Le processus de négociation des traités historiques était marqué par la coercition, les fausses déclarations et, parfois, par la fraude⁷⁹. Les traités ont servi à consolider le pouvoir décisionnel de la Couronne en éloignant les gens de leurs terres et de leurs modes de vie traditionnels, y compris l'utilisation des habitations traditionnelles. Les gens ont été relogés sur de petites parcelles de terre qui leur étaient réservées et ils se sont vus imposer un mode de vie

⁷⁶ Alan Hanna, *Obstacles systémiques pour les personnes des Premières Nations : La sécurité d'occupation au Canada* (Bureau de la défenseure fédérale du logement, 2023) à la p 5, en ligne : [PDF <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/Hanna-obstacles_systemiques_pour_les_personnes_des_premieres_nations-securite_doccupation.pdf>](https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/Hanna-obstacles_systemiques_pour_les_personnes_des_premieres_nations-securite_doccupation.pdf).

⁷⁷ *Ibid* à la p 1.

⁷⁸ *Ibid* à la p 6.

⁷⁹ *Ibid* à la p 7.

sédentaire par rapport à un mode de vie autrefois mobile. Les traités ont été suivis de l'adoption de la *Loi sur les Indiens*, en 1876, afin d'« accélérer l'assimilation des peuples autochtones dans la société blanche dominante » par la mise en œuvre de mesures telles que la fréquentation obligatoire des pensionnats pour les enfants autochtones⁸⁰. Cette loi a également eu pour effet de déléguer les compétences en matière de logement aux bandes des Premières Nations qu'elle a créées.

Les peuples autochtones sont responsables de la construction et de l'entretien de leurs maisons depuis des temps immémoriaux. Si, à l'heure actuelle, les conditions de logement dans les réserves sont souvent insatisfaisantes, cela est principalement dû à l'absence d'options de financement adéquates⁸¹. La Couronne détient les titres de propriété des terres de réserve, ce qui signifie que les membres des Premières Nations n'ont pas accès aux prêts hypothécaires classiques – le système bancaire ne s'est jamais adapté à leur situation particulière. Bien que la SCHL accorde du financement à des fins de logement, elle exige souvent que l'emprunteur dispose d'un certificat de possession, ce qui a été refusé aux femmes par le passé. Même les gouvernements des Premières Nations peuvent avoir des problèmes similaires pour obtenir des fonds afin de construire des logements locatifs, ce qui nécessite une garantie du gouvernement qui n'est pas toujours fournie.

La faiblesse des revenus est l'un des indicateurs les plus fiables de l'insécurité en matière de logement et, selon une enquête de Statistique Canada réalisée en 2017, 24 % des Autochtones ne disposent pas de revenus suffisants pour répondre à leurs besoins fondamentaux⁸². Ce taux élevé de pauvreté s'explique par les effets du système des réserves, des pensionnats et du manque de possibilités économiques dans les réserves. Quitter la réserve pour chercher un emploi peut sembler une solution logique, mais les membres des Premières Nations se heurtent à de nombreux obstacles, et cela implique de sacrifier leurs liens communautaires souvent profonds. Le manque de coordination entre les programmes fédéral et provincial de supplément de revenu est un obstacle à la mobilité, car les membres des Premières Nations qui quittent une réserve peuvent être privés de soutien en attendant de passer au programme provincial.

Le mauvais état des logements est un autre aspect des logements inadéquats dans les réserves. Les personnes bénéficiant d'une aide au revenu peuvent être en mesure de payer leurs mensualités, mais pas les frais d'entretien, surtout si elles ont conclu un accord de location-vente avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans lequel le gouvernement des Premières Nations leur transfère la propriété

⁸⁰ *Ibid* à la p 8.

⁸¹ *Ibid* à la p 11; *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones*, HRCOR, 27^e session, annexe, point 3 de l'ordre du jour, UN Doc GE.14-07508 (2014) aux para 1-28.

⁸² *Supra* note 76 aux pp 11 et 12; Statistique Canada, Nombre de personnes du ménage et répondre aux besoins de base du ménage et dépenses imprévues selon l'identité autochtone, le groupe d'âge et sexe, tableau 41-10-0056-01 (Statistique Canada, 2021), en ligne :

<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=4110005601&request_locale=fr>.

une fois le prêt hypothécaire remboursé⁸³. Les gouvernements des Premières Nations peuvent également ne pas être en mesure de financer les réparations, ce qui oblige les personnes à financer elles-mêmes les réparations ou à vivre dans des logements inadéquats. Cette dynamique est aggravée par une mauvaise planification et construction des logements dans les réserves, ainsi que par le fait que les communautés sont souvent éloignées et confrontées à des conditions météorologiques difficiles. En conséquence, 37,3 % des ménages des Premières Nations vivent dans des maisons qui nécessitent des réparations importantes, avec tous les problèmes de santé qui en découlent⁸⁴.

Bien entendu, ce manque de ressources est lié au fait que la compétence des Premières Nations ne s'étend qu'aux terres de réserve et non à l'ensemble de leurs territoires traditionnels, car ceux-ci sont revendiqués par l'État canadien⁸⁵. Les ressources sont prélevées sur les terres des Premières Nations sans compensation, les richesses s'accumulant dans la société non autochtone. Cela crée une dépendance à l'égard de l'aide fédérale, exposant les personnes à des situations telles que celles qui sont décrites ci-dessus.

Malgré cela, il n'est pas toujours évident de savoir quel niveau de gouvernement est responsable du logement des Premières Nations⁸⁶. Bien que le gouvernement fédéral ait autorité sur les terres réservées aux Premières Nations, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de la propriété et des droits civils en vertu de la Constitution, ce qui inclut les questions relatives à la location. De nombreuses lois provinciales s'appliquent dans les réserves, mais pas les protections des locataires, ce qui fait que les locations dans les réserves sont régies par un ensemble disparate de réglementations et de contrats de location. Pour les membres des Premières Nations qui vivent hors des réserves, aucun gouvernement n'a de compétence claire sur leurs besoins en matière de logement. Ainsi, bien qu'ils jouissent techniquement des mêmes droits que n'importe quel Canadien, ils sont désavantagés par le manque de ressources dans les réserves⁸⁷. En raison de la mauvaise qualité de l'enseignement dispensé dans les réserves, les membres des Premières Nations qui migrent vers les villes occupent de manière disproportionnée des emplois au salaire minimum et sont exposés au racisme et à l'exploitation. Bien que les provinces fournissent parfois des services de logement adaptés aux populations autochtones, les gouvernements provinciaux ont largement refusé d'en accepter la responsabilité spécifique, laissant les membres des Premières Nations vivant hors des réserves dans un vide juridique.

⁸³ *Supra* note 76 à la p 12.

⁸⁴ *Ibid*; Assemblée des Premières Nations, *Fact Sheet – First Nations Housing On Reserve* (2013), en ligne : <<https://www.afn.ca/uploads/files/housing/factsheet-housing.pdf>>.

⁸⁵ *Supra* note 76 à la p 14.

⁸⁶ *Ibid* à la p 15.

⁸⁷ *Ibid* à la p 16.

Bien que les Autochtones soient confrontés à des taux de discrimination plus élevés, ils accèdent moins souvent aux tribunaux des droits de la personne que les personnes non autochtones⁸⁸. Lorsqu'ils utilisent le système pour une question de logement, il peut être difficile de décider sous quels motifs déposer une plainte, car seules la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse interdisent spécifiquement la discrimination à l'endroit des Autochtones. Un grand nombre de ces affaires mettent en évidence la nature sexiste de la discrimination en matière de logement, tant dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci, comme dans l'affaire *Raphael c. Conseil des Montagnais du lac Saint-Jean*⁸⁹. Dans cette affaire, le conseil de bande d'une bande innue a imposé un moratoire aux femmes qui venaient vivre dans une réserve et qui avaient retrouvé leur statut d'Indien en 1985, après la suppression de certaines dispositions explicitement sexistes de la *Loi sur les Indiens*.

Les conditions de logement auxquelles sont confrontées les Premières Nations constituent une violation flagrante des responsabilités internationales du Canada au titre du PIDESC et de la DNUDPA, qui imposent au Canada de protéger activement les droits de la personne des Premières Nations et de mettre un terme aux actions qui les violent⁹⁰. La DNUDPA a été reconnue dans le droit canadien par la *Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* en 2021, ce qui signifie que le Canada s'est engagé à veiller à ce que toutes les lois fédérales soient conformes à la DNUDPA, dont quatre articles traitent directement du logement.

L'article 1 reconnaît le droit des peuples autochtones à toutes les libertés définies dans le droit international, notamment dans le PIDESC⁹¹. L'article 3 concerne l'autodétermination. L'article 21 définit le droit à l'amélioration des conditions économiques et sociales, y compris le logement, et exige des États qu'ils prennent des mesures efficaces pour garantir une amélioration continue. Enfin, l'article 23 reconnaît le droit des peuples autochtones de participer aux programmes de logement et aux autres programmes qui les concernent.

Cela signifie que le gouvernement du Canada doit s'assurer que toutes les mesures prises dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) sont conformes à la DNUDPA et qu'il doit consulter les peuples autochtones⁹². Cela nécessitera la création

⁸⁸ *Ibid* à la p 17; voir, par exemple, Alberta Human Rights Commission, Indigenous Rights Strategy Backgrounder (juin 2021), en ligne : <https://albertahumanrights.ab.ca/publications/Documents/AHRC%20IHR%20Backgrounder_23Apr2021.pdf>; British Columbia Human Rights Tribunal, *Expanding Our Vision: Cultural Equality & Indigenous Peoples' Human Rights* (BCHRT, 2020), en ligne : <<http://www.bchrt.bc.ca/shreddocs/indigenous/expanding-our-vision.pdf>>.

⁸⁹ *Raphael c. Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean* (1995) 23 CHRR D/259 (CHRT).

⁹⁰ *Supra* note 76 à la p 21.

⁹¹ Nations unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2007) en ligne : <<https://www.ohchr.org/fr/indigenous-peoples/un-declaration-rights-indigenous-peoples>>.

⁹² *Supra* note 76 aux pp 21 et 22.

d'un plan d'action portant sur l'étendue de la révision législative nécessaire pour aligner les lois canadiennes sur la LSNL et sur la DNUDPA. D'autres questions peuvent être soulevées au cours du processus de consultation, mais l'article 6.2 de la Loi sur la DNUDPA prévoit que tout plan doit remédier aux injustices, promouvoir le respect et la compréhension mutuels et contenir des mesures de responsabilisation. Le droit national et international exige que le Canada remédie à la crise du logement pour les membres des Premières Nations, tant dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci.

La sécurité d'occupation pour les Premières Nations doit être considérée comme un problème systémique créé par un siècle de lois et de politiques et qui nécessite une solution holistique et systémique⁹³. Certains aspects de cette solution pourraient être les suivants :

- Une stratégie à long terme avec un financement pour la revitalisation de tous les logements dans les réserves et l'augmentation du nombre d'unités
- Financement de l'éducation et de la formation professionnelle à proximité des communautés
- Programmes de guérison adaptés à la culture
- Accès aux ressources sur les territoires traditionnels des Premières Nations

Même si ces changements étaient mis en œuvre, de nombreux membres des Premières Nations choisiraient de vivre dans les villes et auraient besoin de soutiens supplémentaires pour faire face à la transition. Cela nécessiterait la collaboration de tous les niveaux de gouvernement et la consultation des Premières Nations, en gardant à l'esprit qu'il n'y a pas deux Premières Nations identiques.

Le rapport conclut que la défenseure fédérale du logement pourrait utiliser le pouvoir que lui confère l'alinéa 2(d) de la LSNL pour entreprendre une consultation et lancer un examen systémique des questions liées au logement des Premières Nations. Les questions mentionnées dans cet alinéa, notamment les lacunes juridictionnelles, le manque de financement et les préoccupations en matière de droits de la personne, pourraient servir de point de départ aux travaux de la défenseure et à ses recommandations éventuelles au ministre de la Justice.

⁹³ *Ibid* à la p 24.

Race et sécurité du logement

Le rapport de Priya Gupta examine le déplacement des communautés racisées et la discrimination raciale, notamment au moment de la location et de l'expulsion. Grâce à cette analyse, un certain nombre de conditions structurelles auxquelles sont confrontées les personnes racisées deviennent claires⁹⁴. Le rapport propose un certain nombre de recommandations que la défenseure fédérale du logement pourrait formuler pour contribuer à la sécurité d'occupation des personnes racisées au Canada, notamment en appelant à la création de données sur le logement fondées sur la race et de mesures de protection propres à la race en matière de développement et de déplacement.

Les personnes racisées sont confrontées à des défis particuliers pour accéder à un logement sûr et le conserver. Ces défis impliquent à la fois les ménages individuels et les communautés dans leur ensemble. Il s'agit notamment de l'insécurité aux mains du gouvernement, de la discrimination de la part des propriétaires (et de la difficulté de prouver une telle discrimination), ainsi que du surpeuplement et de la mauvaise qualité des logements⁹⁵.

En ce qui concerne le rôle du gouvernement dans la création de l'insécurité pour les communautés racisées, l'histoire et la réalité actuelle des déplacements de populations racisées par des acteurs des secteurs public et privé occupent une place importante. Pour comprendre les processus qui conduisent au déplacement, il faut prendre en compte les acteurs qui détiennent le pouvoir en matière de financement et de réglementation du logement, les diverses méthodes juridiques de déplacement et l'histoire particulière des communautés racisées⁹⁶.

Les acteurs impliqués dans le déplacement comprennent les trois niveaux de gouvernement et les acteurs financiers et industriels privés, allant des agents immobiliers aux banques de prêt hypothécaire⁹⁷. Le gouvernement fédéral a joué un rôle crucial dans ce domaine, par l'intermédiaire de la SCHL, qui finance des prêts hypothécaires et met en œuvre des projets de développement depuis 1946. Dans le cadre de son rôle de bailleur de fonds et d'assureur des banques de prêts hypothécaires, la SCHL a été complice du refus des banques de prêter aux communautés de couleur, les jugeant non solvables ou leurs biens comme présentant une faible valeur immobilière⁹⁸. La SCHL admet maintenant qu'elle a financé la destruction de communautés racisées

⁹⁴ Priya Gupta, *Race et sécurité du logement : La sécurité d'occupation au Canada* (Bureau du défenseur fédéral du logement, 2022) à la p 4, en ligne : [PDF <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/Gupta-race_et_securite_de_logement-securite-doccupation.pdf>](https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/Gupta-race_et_securite_de_logement-securite-doccupation.pdf).

⁹⁵ *Ibid* à la p 7.

⁹⁶ *Ibid*.

⁹⁷ *Ibid*.

⁹⁸ *Ibid* à la p 8.

dans des endroits comme Hogan's Alley, à Vancouver, et Africville, à Halifax, par le biais de programmes appelés « rénovation urbaine⁹⁹ ».

Il existe une variété d'outils juridiques qui ont été utilisés pour rendre les communautés racisées vulnérables à l'expropriation et au déplacement, ainsi qu'à la discrimination par des acteurs privés comme les propriétaires et les acteurs financiers¹⁰⁰. Les désignations de l'utilisation des sols ont contribué à étayer les politiques de rénovation urbaine évoquées plus haut. Le zonage des sites industriels ou d'élimination des déchets à proximité des communautés racisées réduit la valeur des propriétés, ce qui permet aux résidents d'être expropriés à moindre coût tout en rendant plus difficile le refinancement de leur hypothèque pour financer les améliorations de leur logement. Il est évident que la santé des communautés racisées s'en trouve également affectée. Un autre outil est le refus d'accorder un titre de propriété officiel, ce qui permet de déplacer les gens d'un quartier avec peu ou pas de compensation – une telle absence de titre doit être considérée comme une décision de gouvernance, puisque l'État a le pouvoir discrétionnaire d'officialiser le titre de propriété. Un dernier exemple est celui de l'emplacement des infrastructures, qui a affecté les communautés racisées à travers le pays, comme la construction d'autoroutes à travers la communauté noire de la Petite-Bourgogne à Montréal ou le déplacement des Kanien'kehá:ka, ou peuple Mohawk, par la construction de la Voie maritime du St-Laurent.

Ces outils ont tous un impact sur des communautés spécifiques et continuent d'être utilisés aujourd'hui¹⁰¹. Outre les exemples ci-dessus, Africville, à Halifax, a été rasé à la fin des années 1960 après avoir été considéré comme une zone défavorisée en raison de sa proximité avec un site d'élimination des déchets, et les résidents ont été sous-indemnisés sous prétexte qu'ils n'avaient pas de titre de propriété officiel. Hogan's Alley à Vancouver a été la cible de déplacements massifs en 1967 par la dévaluation des propriétés et la mise en œuvre d'un programme de rénovation urbaine. Plus récemment, la communauté à prédominance raciale de Heron Gate à Ottawa a été achetée par un promoteur privé qui a commencé à expulser massivement des locataires (entre 2015 et 2018) de logements qui avaient été laissés à l'abandon. Nous pouvons constater que les modèles de violation légalisée de la sécurité d'occupation se poursuivent, tout comme l'inégalité matérielle à laquelle les communautés racisées sont confrontées. Ces problèmes s'aggravent au fil du temps et nécessitent des mesures actives pour y remédier.

⁹⁹ *Ibid*; Gouvernement du Canada, Reconstruction de la communauté noire de Vancouver (23 février 2021), en ligne : <<https://www.chezsoidabord.ca/recits/reconstruction-de-la-communaute-noire-de-vancouver>>; SCHL, Notre engagement : « #Black Lives Matter » (12 juin 2020), en ligne : <<https://www.cmhc-schl.gc.ca/salle-de-presse/notices/2020/notre-engagement-laquo-blacklivesmatter-raquo>>.

¹⁰⁰ *Supra* note 94 à la p 9.

¹⁰¹ *Ibid* aux pp 10 et 11.

Ces déplacements à grande échelle s’inscrivent dans un contexte de discrimination dans l’ensemble du système de logement. Comme le dit Gupta : « Que ce soit au moment de la location, pendant la location ou en lien avec l’expulsion, des preuves anecdotiques et des enquêtes montrent que la discrimination raciale dans le domaine du logement est très répandue au Canada¹⁰² ». Toutefois, la discrimination n’est généralement pas manifeste. Des études réalisées en 2009 et 2012 par le CCDH ont montré que les communautés racisées (ainsi que d’autres groupes marginalisés) sont confrontées à des obstacles supplémentaires au cours du processus de location. Ces obstacles semblent souvent être des politiques neutres sur le plan racial, mais ce n’est pas le cas, comme par exemple, l’exigence d’un historique de crédit et de location au Canada (qui pose des problèmes aux nouveaux immigrants) et les demandes de documents supplémentaires onéreux, tels que plus de documentation ou des dépôts plus importants (qui ne sont exigés que de la part des candidats racisés)¹⁰³. Ces obstacles sont particulièrement difficiles à surmonter pour les immigrants et les réfugiés, car ils sont aggravés par un système qui ne leur est pas familier, par leur manque de maîtrise de la langue et par une discrimination supplémentaire, et sont plus susceptibles d’être dirigés vers des logements de moindre qualité avec des propriétaires qui les exploitent davantage¹⁰⁴. En outre, les locataires racisés sont confrontés à des taux d’expulsion plus élevés que les autres communautés, un fait qui est aggravé par un taux de pauvreté plus élevé¹⁰⁵.

Les locataires racisés sont également plus susceptibles de vivre dans des logements inadaptés (trois fois plus selon une étude)¹⁰⁶, ce qui compromet encore davantage leur sécurité d’occupation. Les locataires noirs en particulier étaient plus susceptibles que les autres locataires racisés de vivre dans des logements nécessitant des réparations¹⁰⁷. L’inadaptation peut également se référer au surpeuplement, c’est-à-dire au fait que le nombre de personnes vivant dans un logement est supérieur au nombre de chambres à coucher. De ce fait, les locataires racisés sont plus exposés au risque d’infection par la COVID-19, ainsi qu’à d’autres risques sanitaires.

Ces questions sont difficiles à traiter en partie parce que l’absence de données sur le logement fondées sur la race fait en sorte qu’il est difficile de les contester pour des raisons de droits de la personne, malgré les protections qui existent au niveau provincial

¹⁰² *Ibid* à la p 12.

¹⁰³ *Ibid* aux pp 12 et 13; CERA, *Sorry it’s Rented* (2009); CERA, *Housing Equality for New Canadians: Measuring Discrimination in Toronto’s Rental Housing Market* (2012). Notez que le CCDL s’appelait auparavant le Centre pour les droits à l’égalité au logement, ou CERA.

¹⁰⁴ *Supra* note 94 à la p 13; Carlos Teixeira, *Barriers and Outcomes in the Housing Searches of New Immigrants and Refugees: A Case Study of ‘Black’ Africans in Toronto’s Rental Market* (2008) 23:4 *Journal of Housing and the Built Environment* 253–276.

¹⁰⁵ *Supra* note 94 à la p 15.

¹⁰⁶ Beth Wilson, Naomi Lightman et Luann Good Gingrich, *Spaces and Places of Exclusion: Mapping Rental Housing Disparities for Toronto’s Racialized and Immigrant Communities* (novembre 2020) aux pp 50-57.

¹⁰⁷ *Ibid* aux pp 58-65; *supra* note 93 à la p 16.

en ce qui concerne la discrimination raciale en matière de logement¹⁰⁸. Le rapport conclut que la LSNL confère à la défenseure fédérale du logement le pouvoir de mener des recherches sur les problèmes systémiques de logement et qu'elle pourrait lancer une étude visant à recueillir des données sur le logement se rapportant à la race, notamment en ce qui concerne les questions d'accès, de qualité, de discrimination et de déplacement abordées dans la présente section.

La défenseure fédérale du logement peut également demander aux provinces et territoires d'améliorer l'accès au logement pour les communautés racisées, de plaider en faveur d'un plus grand nombre de logements abordables, d'établir des évaluations propres à la race en matière de développement afin de prévenir les déplacements, et de garantir des pratiques de prêt équitables en supervisant des organismes fédéraux comme la SCHL, tout en encourageant les réparations, le cas échéant.

¹⁰⁸ *Supra* note 94 aux pp 18 et 19.

Sécurité d'occupation pour les personnes en situation de handicap

Le droit au logement des personnes en situation de handicap est souvent violé, particulièrement en ce qui concerne la sécurité d'occupation, parce que leur capacité à accéder à un logement dépend de la réalisation de plusieurs autres droits, et que la violation de ces droits peut compromettre leur sécurité d'occupation¹⁰⁹. Cela s'explique en grande partie par le fait que, trop souvent, l'environnement physique et social n'est pas adapté aux besoins des personnes en situation de handicap et que ces obstacles les « handicapent », ce qui entraîne une plus grande difficulté à conserver un emploi stable.

La section suivante s'appuie sur le rapport de Luke Reid à la défenseure fédérale du logement pour examiner le rôle des codes du bâtiment dans la création d'environnements domestiques inaccessibles pour les personnes en situation de handicap, le rôle de la législation sur la location immobilière et la non-application de la législation sur les droits de la personne¹¹⁰. Ces thèmes ne sont pas tout ce qu'il y a à dire sur ce sujet (notamment parce qu'ils ne tiennent pas compte du caractère inadéquat des prestations provinciales d'aide aux personnes en situation de handicap), mais il s'agit de questions qui ne sont pas bien traitées dans la documentation existante. En outre, les violations de la sécurité d'occupation sont souvent différentes pour les personnes en situation de handicap – ainsi, elles peuvent conduire à l'institutionnalisation plutôt qu'à l'itinérance – et cela peut entraîner des violations supplémentaires des droits, comme l'a constaté la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse¹¹¹.

Un environnement bâti inaccessible constitue une source majeure d'instabilité du logement pour les personnes en situation de handicap. La pénurie de logements accessibles fait en sorte que de nombreuses personnes vivent dans des logements qui ne leur sont pas accessibles, ce qui entraîne pour elles des conséquences économiques, sociales et sanitaires importantes¹¹². Ces problèmes compromettent la sécurité d'occupation en obligeant les personnes souffrant de handicaps récents ou dont la mobilité est réduite à déménager.

Les codes du bâtiment sont les principaux cadres réglementaires qui fixent les normes minimales d'accessibilité au Canada. Le Code national du bâtiment (CNB) est un code de construction modèle dont les provinces s'inspirent pour établir leurs propres normes de construction. La plupart des provinces et territoires ont adopté de larges portions du Code national aux fins de leurs propres codes du bâtiment¹¹³. Le CNB compte parmi ses

¹⁰⁹ Luke Reid, Questions liées aux personnes en situation de handicap : La sécurité d'occupation au Canada (Bureau du défenseur fédéral du logement, 2022) à la p 5.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Disability Rights Coalition v Nova Scotia (Attorney General)*, 2021 NSCA 70 (CanLII).

¹¹² *Supra* note 109 à la p 7.

¹¹³ *Ibid* à la p 8.

principaux objectifs la promotion de l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap et présente un certain nombre de mesures destinées à atteindre ces objectifs¹¹⁴. Toutefois, ces mesures sont inadéquates à plusieurs égards. Ainsi, des exemptions sont accordées pour toutes les formes de logement, sauf pour ce qui est des grands immeubles résidentiels et, même dans ce cas, un parcours sans obstacle n'est pas exigé, à moins que les municipalités ne désignent le bâtiment comme étant destiné aux personnes en situation de handicap¹¹⁵.

Malgré les lacunes du CNB¹¹⁶, d'autres administrations mettent en œuvre des mesures plus strictes que celles qu'il prévoit. Ainsi, la Nouvelle-Écosse utilise principalement le CNB, mais elle a remplacé l'exemption pour les maisons individuelles et les maisons en rangée par des exigences en matière d'accessibilité¹¹⁷. Au-delà de ces mesures, la Commission des droits de la personne de l'Ontario a publié une lettre ouverte demandant que toutes les constructions multirésidentielles soient totalement accessibles¹¹⁸.

La non-application de la législation sur les droits de la personne joue également un rôle important dans l'inaccessibilité de l'environnement bâti, et cette législation n'a pas démontré qu'elle était bien adaptée pour traiter les questions d'accessibilité¹¹⁹. La principale raison en est que les obligations prévues par la législation sur les droits de la personne sont réactives, ce qui signifie que les obstacles peuvent être remis en cause uniquement après avoir été mis en place et, même dans ce cas, seulement une par une¹²⁰. Comme l'a souligné l'honorable David Onley, cela constitue un obstacle à un changement systémique plus large¹²¹. La difficulté de contester les codes du bâtiment

¹¹⁴ *Ibid* à la p 9; Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies, Code national du bâtiment 2020, en ligne : <<https://publications-cnrc.canada.ca/fra/voir/td/?id=2dccbff0-9027-4f1d-9c8b-63d0f9713863>>.

¹¹⁵ *Supra* note 109 à la p 9.

¹¹⁶ Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies, Code national du bâtiment 2020, art. 3.8.2.3, Énoncés fonctionnels, en ligne : <<https://publications-cnrc.canada.ca/fra/voir/td/?id=2dccbff0-9027-4f1d-9c8b-63d0f9713863>>.

¹¹⁷ *Supra* note 109 à la p 10; Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, Nova Scotia Building Code Regulations, N.S. Reg. 26/2017, s. 3.8.4.1.

¹¹⁸ *Supra* note 109 à la p 10; Commission ontarienne des droits de la personne, Lettre au ministre des Affaires municipales et du Logement sur l'importance du logement accessible, en ligne : <https://www.ohrc.on.ca/fr/centre_des_nouvelles/lettre-au-ministre-des-affaires-municipales-et-du-logement-sur-l%E2%80%99importance-du-logement-accessible>

¹¹⁹ *Supra* note 109 à la p 10.

¹²⁰ *Ibid* à la p 11.

¹²¹ David Onley, *Consultation des personnes handicapées de l'Ontario : Rapport du troisième examen de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (2019) à la p 5, en ligne : <<https://files.ontario.ca/seniors-accessibility-third-review-of-aoda-fr-2019.pdf>>.

pour des raisons liées aux droits de la personne en est la preuve¹²². Cependant, il est possible que certains problèmes rencontrés par les tribunaux des droits de la personne soient évités si une contestation de la Charte était introduite dans le cas d'un code du bâtiment provincial. Cela pourrait entraîner un véritable changement dans le CNB et, par ricochet, dans les normes d'accessibilité au Canada¹²³.

La jurisprudence existante relativement à la Charte soutient l'idée que l'État ne doit pas interférer indûment avec le droit de choisir son lieu de résidence et qu'il doit éviter les mesures qui mettent en danger la santé et la sécurité des personnes dans le cadre de l'accès au logement¹²⁴. On pourrait affirmer que le CNB, dans sa forme actuelle, viole ces deux points.

La LSNL est un autre moyen de faire progresser le droit à la sécurité d'occupation dans le cas des personnes en situation de handicap¹²⁵. Elle engage le Canada à réaliser le droit à un logement adéquat par les moyens suivants :

- Prioriser les groupes vulnérables, y compris les personnes en situation de handicap.
- S'engager de manière significative auprès des populations vulnérables, y compris les personnes en situation de handicap.
- Lutter contre les discriminations et les inégalités qui affectent le droit au logement.
- Utiliser tous les moyens appropriés pour promouvoir le droit à un logement adéquat et allouer des ressources suffisantes.
- Assurer un suivi indépendant quant à la réalisation du droit à un logement convenable.

La modification du CNB est un moyen évident pour le gouvernement de respecter ces obligations et d'améliorer l'accessibilité du marché du logement. Le leadership fédéral dans ce domaine conduirait probablement les provinces à adopter des normes similaires. Cela pourrait se faire par le biais d'une directive adressée à la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies (CCCBPI) afin qu'elle collabore avec les provinces pour améliorer les normes d'accessibilité, à l'instar du processus mis en œuvre pour améliorer les normes d'efficacité énergétique¹²⁶. Une autre recommandation concerne le fait que la CCCBPI a actuellement un mandat limité

¹²² *Ibid*; *Shuparski c Toronto (City)* 2010 HRT0 726 (CanLII) à la p 26; *Malkowski v. Ontario Human Rights Commission* 2006 CanLII 43415 (ON SCDC).

¹²³ *Supra* note 109 à la p 12.

¹²⁴ *Ibid*; *Blencoe v British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307 au para 51; *Victoria (City) v. Adams*, 2008 BCSC 1363 (CanLII); *Bamberger v. Vancouver (Board of Parks and Recreation)*, 2022 BCSC 49 (CanLII).

¹²⁵ *Supra* note 109 à la p 13.

¹²⁶ *Supra* note 109 à la p 15.

qui ne tient pas compte des obligations en matière de droits de la personne. Le gouvernement fédéral pourrait également augmenter le nombre de personnes en situation de handicap au sein de la CCCBPI afin de s'assurer qu'elles disposent d'un pouvoir de vote suffisant. Si le Canada reconnaît réellement le droit à un logement adéquat, cela doit se refléter dans le mandat et la composition de la CCCBPI¹²⁷.

En ce qui concerne le rôle de la défenseure fédérale du logement, le rapport suggère qu'elle pourrait financer des recherches indépendantes sur les risques graves que les normes de construction actuelles présentent pour les personnes en situation de handicap, étant donné qu'il existe peu de preuves à ce sujet¹²⁸.

Le gouvernement fédéral a déjà lancé quelques initiatives visant à améliorer l'accessibilité. Ainsi, certains projets de la SCHL, dont le Fonds national de co-investissement pour le logement, prévoient des exigences minimales en matière d'accessibilité axées sur les normes d'accessibilité élaborées par le Groupe CSA, un organisme d'élaboration de normes qui travaille avec Normes d'accessibilité Canada¹²⁹. Par contre, d'autres programmes de la SCHL, dont l'Initiative de financement de la construction de logements locatifs, exigent qu'un pourcentage moins élevé de logements soient accessible pour pouvoir bénéficier d'un financement et utilisent des normes moins strictes. À la fin de l'année 2020, les programmes de la SNL avaient permis de créer 16 000 logements accessibles, ce qui est loin d'être suffisant pour combler la pénurie de logements accessibles¹³⁰.

Une approche d'amélioration de l'accessibilité visant à modifier le Code du bâtiment serait probablement plus efficace que les approches existantes, car elle s'appliquerait à toutes les constructions et pas seulement aux projets bénéficiant de fonds dans le cadre de programmes fédéraux spécifiques¹³¹. Il y aurait toutefois des obstacles. Ainsi, bien que le gouvernement fédéral dispose de larges pouvoirs de dépenser, ceux-ci ne peuvent pas être assimilés à une réglementation directe des domaines relevant de la compétence provinciale¹³². Une analyse plus approfondie du droit constitutionnel entourant une telle approche serait justifiée.

Les constructions inaccessibles ne sont pas les seules à compromettre la sécurité d'occupation des personnes en situation de handicap. Afin de répondre aux besoins liés à leur handicap, de nombreuses personnes vivent dans une forme ou une autre de logement alternatif, notamment un logement avec services de soutien ou une maison de retraite. Ces types de logements offrent des niveaux de soins variables et il n'existe

¹²⁷ *Ibid* à la p 16.

¹²⁸ *Ibid* à la p 17.

¹²⁹ *Ibid*.

¹³⁰ *Ibid* à la p 18.

¹³¹ *Ibid* à la p 19.

¹³² *Ibid*; *Winterhaven Stables Limited v Canada (Attorney General)*, 1988 ABCA 334 (CanLII) au para 23.

guère de terminologie convenue dans l'ensemble du pays, ce qui rend les comparaisons difficiles. Toutefois, dans la plupart des provinces et territoires, ces types de logements ne sont pas couverts par la législation sur la location immobilière, ce qui prive leurs résidents de la protection de la sécurité d'occupation accordée aux locataires¹³³.

Ces exemptions sont souvent fondées sur l'idée que les résidents reçoivent des « soins thérapeutiques ou de réadaptation », ce que les prestataires ont interprété de manière très large¹³⁴. Ainsi, en Ontario, il s'est avéré difficile de déterminer quels prestataires pouvaient bénéficier de l'exemption, laissant les tribunaux décider au cas par cas¹³⁵. Même sans décision de justice, lorsque les prestataires se croient exemptés de la législation sur les baux d'habitation, les locataires peuvent être privés des droits liés à la sécurité d'occupation qui sont accordés aux résidents d'autres types de logements (notamment en ce qui concerne les restrictions en matière d'expulsion)¹³⁶.

Les personnes en situation de handicap qui sont expulsées de leur logement peuvent être considérées comme ayant été « renvoyées » plutôt qu'expulsées, ou elles peuvent être soumises à des règles restrictives ou à des exigences de programme comme condition de location¹³⁷. Les prestataires font souvent valoir que cela est nécessaire parce que leurs programmes sont incompatibles avec les droits à la sécurité d'occupation. On peut débattre de la véracité de cette affirmation – par exemple, de tels arguments ont été avancés au sujet des maisons de soins en Ontario, qui sont désormais régies par la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*¹³⁸.

Il convient de noter que les personnes en situation de handicap ne choisissent pas toujours ces modes de vie alternatifs¹³⁹. Souvent, cette situation est due à l'insuffisance des prestations sociales, qui fait en sorte que les places subventionnées dans des logements avec services de soutien constituent la seule option possible. Malheureusement, il s'agit d'un domaine qui relève essentiellement de la compétence des provinces, de sorte que le gouvernement fédéral n'est probablement pas en mesure de s'y attaquer. Toutefois, la défenseure fédérale du logement pourrait commander des études pour décrire la fréquence de ces violations de la sécurité d'occupation, et ces études pourraient ensuite être utilisées par les défenseurs du logement pour combler les lacunes de la législation¹⁴⁰. Deuxièmement, le gouvernement fédéral pourrait cesser de verser des fonds aux prestataires de services qui ne disposent pas d'une procédure de

¹³³ *Supra* note 109 à la p 21.

¹³⁴ *Ibid* à la p 22.

¹³⁵ *Ibid*; *Smith v Youthlink Youth Services*, 2020 ONSC 7624 (CanLII) au para 47.

¹³⁶ *Supra* note 109 à la p 24.

¹³⁷ *Ibid*.

¹³⁸ *Ibid*; E. S. Lightman, *A Community of Interests: The Report of the Commission of Inquiry Into Unregulated Residential Accommodation* (gouvernement de l'Ontario, 1990).

¹³⁹ *Supra* note 109 à la p 25.

¹⁴⁰ *Ibid*.

règlement des litiges suffisamment rigoureuse, ce qui pourrait donner lieu à des exigences imposées aux prestataires, notamment un mécanisme fédéral de règlement des litiges ou le respect obligatoire de la législation locale en matière de location résidentielle¹⁴¹.

Enfin, la sécurité d'occupation des personnes en situation de handicap est encore compromise par d'autres violations des droits de la personne. Ces violations prennent généralement trois formes différentes :

1. Les propriétaires ne fournissent pas les mesures d'adaptation nécessaires aux locataires en situation de handicap avant de les expulser.
2. Les cours et les tribunaux n'appliquent pas la législation sur les droits de la personne dans le cadre des audiences relatives à la sécurité d'occupation.
3. La procédure judiciaire proprement dite n'est pas adaptée aux personnes en situation de handicap.

En ce qui concerne les mesures d'adaptation pour les locataires, la jurisprudence de l'Ontario indique clairement que les propriétaires sont tenus de rencontrer les locataires pour discuter des mesures d'adaptation liées à leur handicap avant de procéder à une expulsion pour des raisons de comportement¹⁴². De même, il est clair que les tribunaux administratifs ont la possibilité de prendre en compte la législation sur les droits de la personne dans leurs décisions¹⁴³. Toutefois, dans la pratique, il arrive souvent que cela ne se produise pas, ce qui crée des situations où un propriétaire ne prend pas en compte les besoins d'un locataire en situation de handicap et le tribunal ne tient pas compte de cette violation des droits de la personne¹⁴⁴. Cette situation est aggravée par les obstacles à l'accès aux audiences proprement dites, dont l'évolution vers des audiences en ligne. Toute réponse à ces questions devrait se concentrer sur l'amélioration de la mise en œuvre des cadres existants en matière de droits de la personne. La sensibilisation à ce sujet pourrait être utile, mais l'accès à un avocat, comme nous l'avons vu plus haut, est probablement la solution la plus importante.

¹⁴¹ *Ibid* à la p 26.

¹⁴² *Ibid* à la p 28 ; *TEL-81015-17-RV (Re)*, 2018 CanLII 111868 (ON LTB).

¹⁴³ *Supra* note 109, par. 28; *Tranchemontagne c. Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)* [2006] 1 RCS 513, 2006 CSC 14.

¹⁴⁴ *Supra* note 109 à la p 28; *SOL-51322-14 (Re)*, 2014 CanLII 57894 (ON LTB).

Sécurité d'occupation pour les résidents des campements

Comme l'écrit Estair Van Wagner dans son rapport à la défenseure fédérale du logement : « Les campements constituent une violation *prima facie* du droit au logement. Pourtant, ils sont simultanément une forme de revendications de droits dans le contexte d'une profonde exclusion. Les résidents des campements sont souvent décrits comme n'ayant aucune sécurité d'occupation par définition, car ils n'ont pas de "logement" au sens juridique traditionnel et aucun droit de propriété officiellement reconnu sur les lieux où ils vivent¹⁴⁵ ». Dans tout le pays, ils sont régulièrement déplacés en vertu d'arrêtés municipaux et de la législation provinciale sur les intrusions, ce qui souligne la nature exclusive de leurs droits de propriété.

Toutefois, comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial des Nations Unies, la sécurité d'occupation en vertu du droit national ne devrait pas être limitée aux personnes qui ont un titre de propriété officiel, et l'absence de sécurité d'occupation ne peut jamais justifier les expulsions forcées¹⁴⁶. Cela revêt une importance particulière dans deux domaines clés de compétence fédérale : les terres fédérales et les obligations envers les peuples autochtones¹⁴⁷.

Lorsque des campements sont établis sur des terres fédérales, le gouvernement fédéral a une compétence claire et des obligations correspondantes. La Cour suprême a expressément rejeté les arguments de la Couronne selon lesquels la propriété gouvernementale des biens inclut par présomption le même droit général d'exclusion et de contrôle qui s'attache à la propriété privée. La Charte s'applique à la propriété gouvernementale¹⁴⁸. De même, des tribunaux inférieurs ont conclu que « les propriétés publiques sont détenues à l'intention du public, ce qui inclut les personnes en situation d'itinérance¹⁴⁹ ». Cependant, les gouvernements ont massivement privilégié leurs intérêts patrimoniaux au détriment des droits de la personne.

¹⁴⁵ Estair Van Wagner, *Obligations fédérales relatives aux campements : La sécurité d'occupation au Canada* (Bureau du défenseur fédéral du logement, 2022) à la p 4, en ligne : PDF <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/Van_Wagner-obligation_federales_relatives_aux_campements-securite_doccupation.pdf> [Van Wagner]; AGNU, *Rapport du Rapporteur spécial 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*, 73^e session, Doc ONU A/73/310 (7 août 2018), par. 6/23[Rapport RS 2019].

¹⁴⁶ Van Wagner *supra* note 145; AGNU, Rapport du Rapporteur spécial 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, 73^e session, Doc ONU A/73/310 (7 août 2018) au para 10/23.

¹⁴⁷ Van Wagner, *supra* note 145 à la p 5.

¹⁴⁸ *Ibid* à la p 8; *Comité pour la République du Canada c Canada*, 1991 CanLII 119 (CSC).

¹⁴⁹ Van Wagner *supra* note 145 à la p 8; *Victoria (City) v Adams*, 2008 BCSC 1363 au para 131.

Dans un certain nombre d'affaires concernant les campements, les tribunaux ont examiné des arguments fondés sur les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garantis par l'article 7 de la Charte¹⁵⁰. Plusieurs décisions ont établi que les expulsions de campements violaient les droits des résidents des campements lorsqu'il n'y a pas d'autre solution d'hébergement adéquate pour eux. La plupart des affaires concernant les campements portent sur des terrains appartenant à la municipalité, mais pendant la pandémie de COVID-19, deux affaires sont apparues à Vancouver concernant des campements sur des terrains appartenant à l'Autorité portuaire Vancouver-Fraser, une société de la Couronne : *Vancouver Fraser Port Authority v. Brett et Bamberger v. Vancouver (Board of Parks and Recreation)*¹⁵¹.

Dans l'affaire *Brett*, l'autorité portuaire a obtenu gain de cause dans sa demande d'injonction pour déloger les résidents du campement en vertu de la loi sur les intrusions, en invoquant le fait que les terrains étaient des propriétés privées¹⁵². Dans l'affaire *Bamberger*, cependant, les résidents d'un campement ont demandé une révision judiciaire d'une ordonnance prise en vertu des règlements des parcs de Vancouver. Les ordonnances ont donc été renvoyées pour réexamen, la demande d'injonction étant suspendue entretemps¹⁵³.

Bien que les résultats dans les deux cas soient très différents, aucun n'est fondé sur la réalisation progressive du droit au logement, comme cela devrait être le cas en vertu de la LSNL¹⁵⁴. Ces deux affaires montrent qu'il est important de considérer les transactions commerciales et foncières du gouvernement fédéral comme faisant partie de son rôle de gouvernement, avec toutes les obligations qui en découlent en matière de droits de la personne, même lorsque ces terres sont louées à un autre gouvernement ou à un organisme de la Couronne. Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans la protection des droits fondamentaux sur toutes les terres fédérales, quel que soit l'occupant.

D'une manière générale, le gouvernement fédéral devrait faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de la personne dans toutes les décisions où des campements existent sur des terres appartenant au gouvernement fédéral pour « identifier, prévenir, atténuer et rendre compte de la manière » des impacts sur les droits de la personne¹⁵⁵. Cela pourrait consister à exiger un processus de diligence raisonnable en matière de droits de la personne pour les parties à des transactions immobilières sur des terres fédérales pertinentes, ce qui impliquerait, à tout le moins, la fin des expulsions forcées sur les terres fédérales. Cela pourrait également impliquer une consultation significative des résidents des campements et un partenariat réel dans la

¹⁵⁰ *Van Wagner, supra* note 145 à la p 11; *Vancouver Fraser Port Authority v Brett*, 2020 BCSC 876.

¹⁵¹ *Van Wagner*, note 145 à la p 12.

¹⁵² *Ibid* à la p 13.

¹⁵³ *Ibid*.

¹⁵⁴ *Ibid* aux pp 14 et 15.

¹⁵⁵ *Ibid* à la p 34.

prise de décision, ce qui revêt une importance particulière dans le contexte des obligations juridiques de consulter et d'accommoder les peuples autochtones¹⁵⁶. Le rapport suggère que la défenseure fédérale du logement s'engage dans la défense des droits devant les tribunaux lors des litiges concernant les campements sur les terres fédérales.

Les Autochtones sont surreprésentés dans les campements et sont confrontés à des conditions discriminatoires dans les centres d'hébergement et sur le marché du logement. En vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral a également des obligations particulières envers les peuples autochtones qui vivent au Canada. Bien que la création d'une approche holistique de l'itinérance autochtone ne relève pas uniquement de la responsabilité fédérale¹⁵⁷, le rapport indique que la défenseure fédérale du logement pourrait soutenir la mise en œuvre d'une approche du logement et de l'itinérance autochtone fondée sur les droits et conforme à la LSNL et à la DNUDPA en travaillant en partenariat avec les peuples autochtones afin de favoriser leur autodétermination.

Bien que le gouvernement fédéral ait mis l'accent sur l'autodétermination en matière de logement dans les réserves depuis le milieu des années 1990, il a toujours été directement impliqué dans la création de logements insalubres dans les communautés autochtones¹⁵⁸. Les politiques fédérales n'ont pas intégré les perspectives autochtones, et les peuples autochtones ont été laissés sans contrôle effectif, malgré les affirmations fédérales selon lesquelles le logement sur les terres de réserve relève désormais de la compétence des Premières Nations. En maintenant un contrôle effectif, le gouvernement fédéral reste responsable de la fourniture d'un logement adéquat aux peuples autochtones, une responsabilité qui n'est que renforcée par la LSNL et la Loi sur la DNUDPA. Ces engagements législatifs peuvent créer une obligation légale de réaliser le droit à un logement convenable pour les peuples autochtones par le biais du rôle du gouvernement fédéral en tant que bailleur de fonds, notamment en imposant des conditions de financement aux autres gouvernements et organismes¹⁵⁹.

Le rapport conclut que la défenseure fédérale du logement devrait considérer l'itinérance autochtone comme un problème systémique lié au manque de logements sûrs et adéquats dans les réserves et en dehors de celles-ci. Son mandat consistant à fournir des conseils ne se limite pas au fédéral, ce qui signifie qu'elle n'est pas assujettie à des questions de compétence étroite et qu'elle peut prendre en compte les responsabilités de tous les niveaux de gouvernement¹⁶⁰. Elle devrait entreprendre des

¹⁵⁶ *Ibid* à la p 33.

¹⁵⁷ *Ibid* à la p 16.

¹⁵⁸ *Ibid* aux pp 18 et 19.

¹⁵⁹ *Ibid* à la p 21.

¹⁶⁰ *Ibid* à la p 37.

recherches sur les obligations constitutionnelles, conventionnelles et de nation à nation du gouvernement fédéral en ce qui concerne les besoins de logement des autochtones et l'itinérance, en s'appuyant sur la DNUDPA et sur la LSNL. Toute recherche devrait s'appuyer sur le droit des populations autochtones urbaines à l'autodétermination, qui est actuellement sous-examiné tant dans la documentation que dans la jurisprudence¹⁶¹.

¹⁶¹ *ibid.*

Symposium sur la sécurité d'occupation

Après la rédaction des sept rapports, le Bureau du défenseur fédéral du logement a organisé un symposium en ligne auquel ont assisté 78 participants, tous locataires ou membres d'autres groupes touchés par les expulsions. Les auteurs ont présenté leurs rapports aux participants, après quoi ces derniers ont été invités à former trois groupes de discussion : droit international des droits de la personne, accès à la justice et sécurité d'occupation; extension du droit à la sécurité d'occupation dans le cadre de la juridiction fédérale (Premières Nations et campements); expulsions et sécurité d'occupation pour les locataires en situation de handicap et les locataires racisés. Chaque groupe a été interrogé sur la manière dont les problèmes de sécurité d'occupation affectaient leurs communautés et sur la manière dont ces problèmes pourraient être résolus. La présente section résume les principaux thèmes abordés lors du symposium.

Le manque de données est un thème qui est revenu tout au long du symposium. Ainsi, l'absence de sécurité d'occupation est sous-estimée dans les communautés autochtones, et les données sont essentielles pour comprendre comment les identités croisées sont liées à la sécurité d'occupation, comme nous l'avons vu précédemment. En l'absence de données, il est impossible de représenter les intérêts des groupes concernés. Les participants ont suggéré qu'il s'agit d'un domaine dans lequel la défenseure fédérale du logement pourrait intervenir, conformément à son mandat de recherche en vertu de la LSNL.

Les questions relatives au logement des autochtones ont également été abordées dans tous les groupes de discussion, l'un des facteurs récurrents étant la mise en œuvre de la DNUDPA et la manière dont elle s'inscrit dans le cadre de la LSNL et de la Charte. Certains participants ont suggéré que la mise en œuvre pourrait commencer par les dispositions de la DNUDPA relatives au logement et que la LSNL pourrait être utilisée pour remplir les engagements du Canada au titre de l'article 26 (le droit des communautés autochtones de bénéficier de l'utilisation de leurs ressources). Il a également été mentionné à plusieurs reprises que les diverses obligations en matière de droits de la personne mentionnées précédemment imposent au gouvernement l'obligation positive de veiller à ce que les Autochtones disposent d'un logement adéquat.

D'autres participants ont fait remarquer que les problèmes de logement des Autochtones ne peuvent être dissociés des problèmes de violence fondée sur le genre. Il a été suggéré que la défenseure fédérale du logement recommande au ministre responsable du logement la mise en œuvre de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, notamment les recommandations issues de l'affaire Cecilia Kell¹⁶². Il s'agit de former des femmes autochtones de façon à ce qu'elles puissent fournir des conseils juridiques à d'autres femmes autochtones.

¹⁶² *Cecilia Kell c Canada*, CEDAW/C/51/D/19/2008.

La question du logement des Autochtones est jugée étroitement liée à celle des campements, car un nombre disproportionné de résidents des campements sont des Autochtones. Un participant a établi un lien entre les expulsions de campements et les fonds fédéraux accordés aux fournisseurs de logements pour ouvrir des hôtels refuges, et estime que la défenseure fédérale du logement pourrait recommander que le financement fédéral soit assorti d'une condition, à savoir qu'il ne contribue pas à des violations des droits de la personne. Les participants ont également souligné le caractère public des terres fédérales et la nécessité d'une collaboration accrue entre le gouvernement fédéral et les communautés autochtones dans le cadre d'une approche fondée sur les droits, de nation à nation.

La défenseure fédérale du logement a entendu dire que, trop souvent, le travail effectué au niveau fédéral en matière de logement ne correspond pas aux conditions uniques du Nord. Les trois territoires présentent également des différences importantes les uns par rapport aux autres et ne doivent pas être mis dans le même sac. Ainsi, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement territorial est un propriétaire majeur, ce qui signifie qu'il y a des intérêts conflictuels qui interfèrent avec l'adoption de mesures de prévention des expulsions fondées sur les droits de la personne. En outre, la majorité des Premières Nations sont autonomes, ce qui signifie qu'il y a en fait quatre niveaux de gouvernement. Le Nunavut se situe dans un contexte tout à fait différent. Il n'y a pas de réserves, et les personnes expulsées ont droit à l'aide juridique, mais il n'y a pas d'approche globale et les ressources sont moins importantes que pour les affaires pénales. Le surpeuplement est un problème majeur dans tout le Nunavut, et il n'est peut-être pas suffisamment pris en compte dans les données. Les participants ont suggéré qu'il pourrait y avoir un droit au logement spécifiquement inuit, dans la mesure où la capacité de construire des logements traditionnels fait partie intégrante de la culture traditionnelle.

Tous les groupes de discussion ont soulevé des préoccupations quant aux droits des populations vulnérables en matière de sécurité d'occupation. Les participants ont indiqué d'autres populations vulnérables que celles évoquées dans les sept rapports, notamment les jeunes quittant la prise en charge en raison de leur âge, les étudiants et les personnes vivant dans des logements de transition. Les droits des personnes en situation de handicap en matière de sécurité d'occupation ont fait l'objet d'une attention particulière. Il a été rapporté que les propriétaires augmentent les loyers pour les propriétés accessibles ou considèrent les rénovations en matière d'accessibilité (notamment l'installation de rampes) comme des mesures indésirables, et que le caractère inadéquat des prestations d'invalidité conduit les personnes à quitter leurs logements quand ceux-ci deviennent inabordables.

La prévention des expulsions est un autre sujet important. Les participants reconnaissent la nécessité de rendre les expulsions plus difficiles pour les propriétaires, mais ils ne s'entendent pas sur la question de savoir si l'accent devait être mis sur la protection des locataires dans la législation ou sur le financement du logement social. En outre, les expulsions informelles sont sous-estimées, car de nombreux locataires ne contestent pas les problèmes auxquels ils sont confrontés et déménagent tout

simplement. Un participant a déclaré qu'il devrait y avoir une norme fédérale minimale permettant de conclure que toutes les expulsions menant à l'itinérance constituent des violations des droits de la personne qui ne devraient jamais se produire, même lorsque l'expulsion est légale.

Les limites du pouvoir fédéral en matière d'expulsion nous amènent à la question de la compétence, toujours d'actualité. Les participants ont fait remarquer que les municipalités estiment qu'il est difficile de mettre en œuvre une approche fondée sur les droits parce qu'elles reçoivent des directives du gouvernement provincial ou territorial et qu'elles n'ont pas toujours accès à des fonds fédéraux pour mettre en œuvre des programmes de prévention des expulsions. Cela limite la capacité des communautés locales à répondre aux problèmes de sécurité d'occupation.

Ce symposium, les rapports résumés ci-dessus et les contributions du public seront autant de conseils pour la défenseure fédérale du logement lorsqu'elle envisagera des recommandations et des mesures supplémentaires sur la question de la sécurité d'occupation en utilisant les pouvoirs qui lui sont conférés par la LSNL.

Conclusion

Ce rapport de synthèse a fourni un aperçu du droit international des droits de la personne relatif à la sécurité d'occupation, puis a examiné la façon dont l'expulsion viole ce droit. Il a décrit comment un droit à l'assistance d'un avocat pour les locataires menacés d'expulsion pourrait améliorer cette situation, tout en reconnaissant que les locataires ne sont pas tous exposés de la même manière à des violations de leur droit à la sécurité d'occupation. Il a ensuite examiné les obstacles systémiques auxquels se heurtent les membres des Premières Nations avant d'aborder le lien entre la race et la sécurité d'occupation et les défis spécifiques auxquels sont confrontées les personnes en situation de handicap. Enfin, il a décrit les violations des droits subies par les personnes vivant dans des campements.

La sécurité d'occupation est un élément essentiel du droit au logement, et le fait de la refuser aux locataires, aux peuples autochtones, aux communautés racisées, aux personnes en situation de handicap et aux résidents des campements compromet l'engagement du Canada en faveur de la réalisation progressive du droit au logement tel qu'il est défini dans la LSNL. La défenseure fédérale du logement est dans une position unique pour commander des recherches sur cette question, intervenir dans le cadre des audiences et élaborer des recommandations à l'intention du gouvernement fédéral, ce qui ouvre la voie à un véritable changement en ce qui concerne le respect de la sécurité d'occupation au Canada.

À cette fin, la défenseure fédérale du logement a commandé les sept rapports sur la sécurité d'occupation résumés dans le présent document. Ces rapports peuvent être consultés sur la [page web de la défenseure fédérale du logement sur le Rond-point de l'itinérance](#) ou individuellement, aux adresses suivantes :

- Centre canadien pour le droit au logement : [Jurisprudence internationale](#)
- Martin Gallié : [Expulsions et obligations internationales](#)
- Sarah Buhler : [Droit à l'assistance d'un avocat pour les locataires menacés d'expulsion](#)
- Priya Gupta : [Race et sécurité du logement](#)
- Alan Hanna : [Obstacles systémiques pour les personnes des Premières Nations](#)
- Luke Reid : [Questions liées aux personnes en situation de handicap](#)
- Estair Van Wagner : [Obligations fédérales relatives aux campements](#)