



# Obligations fédérales relatives aux campements : La sécurité d'occupation au Canada

Estair Van Wagner\*

Professeure associée et codirectrice de la clinique de justice et de durabilité  
environnementales, Osgoode Hall Law School

31 mars 2022

**Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne**  
344, rue Slater, 8<sup>e</sup> étage, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

**Sans frais** : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopie** : 613-996-9661 | [housingchrc.ca](http://housingchrc.ca)

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

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

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

Pour citer ce rapport :

Van Wagner, E. 2022. *Obligations fédérales relatives aux campements : La sécurité d'occupation au Canada*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

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

Numéro de catalogue : À venir

ISBN : À venir

## Table des matières

### ***Obligations fédérales relatives aux campements : La sécurité d'occupation au Canada 1***

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>Juridiction fédérale et campements.....</b>	<b>5</b>
Terres fédérales .....	5
Qu'est-ce que les terres fédérales? .....	6
Les terres fédérales sont-elles des biens « publics »? .....	9
<b>Étude de cas d'une propriété appartenant au gouvernement fédéral : Les campements du port de Vancouver .....</b>	<b>13</b>
<b>Logement et sans-abrisme des autochtones : Obligations fédérales.....</b>	<b>18</b>
Intervention fédérale en matière logement des autochtones.....	19
Responsabilité fédérale en matière de logement autochtone : les défaillances des politiques fédérales comme toile de fond du sans-abrisme autochtone .....	21
Responsabilité fédérale en matière de logement autochtone : Jurisprudence canadienne .....	23
L'incapacité du gouvernement fédéral à fournir des logements sécuritaires et adéquats dans les réserves est liée à l'itinérance des autochtones .....	26
La surreprésentation des peuples autochtones dans les populations sans abri et non abritées .....	30
Notes judiciaires limitées sur le sans-abrisme autochtone .....	33
<b>Recommandations.....</b>	<b>36</b>
Examiner les politiques et pratiques relatives aux terres fédérales .....	36
Pas d'expulsions forcées sur les terres fédérales .....	37
Mobilisation significative sur les terres fédérales.....	38
Occupants tiers sur les terres fédérales.....	39
Diligence raisonnable en matière de droits de la personne dans les transactions foncières fédérales .....	39
Financement fédéral : Conditions pour les transferts de logement et de personne en situation d'itinérance .....	42
Litiges relatifs aux campements : Plaidoyer devant les tribunaux.....	43
Le sans-abrisme autochtone en tant que problème systémique .....	43
Stratégie fédérale en matière de logement des autochtones .....	44
Adopter une approche fondée sur les droits pour lutter contre le sans-abrisme autochtone.....	45

# Introduction

Les campements constituent une violation *prima facie* du droit au logement. Pourtant, ils sont simultanément une forme de revendication de droits dans le contexte d'une profonde exclusion<sup>1</sup>. Comme l'a noté l'ancienne Rapporteuse spéciale des Nations unies, ces établissements informels représentent « une réaction aux systèmes formels d'exclusion<sup>2</sup> ». 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 vivent. Les gouvernements au Canada ont utilisé cette absence de droits de propriété judiciairement exécutoires pour justifier l'élimination des campements en qualifiant les résidents des campements d'« intrus » et en soulignant la nature exclusive de leurs droits de propriété<sup>3</sup>. Toutefois, comme l'a noté le Rapporteur spécial des Nations Unies, « l'absence de sécurité d'occupation ne peut jamais justifier les expulsions forcées<sup>4</sup>. » En outre, « la sécurité d'occupation en vertu du droit national ne devrait donc pas être limitée aux personnes qui ont un titre officiel ou des droits contractuels sur leurs terres et leur logement<sup>5</sup>. » Une définition élargie inclut les arrangements informels, mais reconnaît une plus grande diversité de modes d'occupation : « un ensemble de relations relatives au logement et à la terre, établies par le droit statutaire ou coutumier ou par des dispositions informelles ou hybrides, qui permettent de vivre dans sa propre maison en sécurité, en paix et dans la dignité<sup>6</sup>. »

---

\*Les étudiants d'Osgoode LLB Joyce Chiang et Nikolas Koschany ont fourni une aide précieuse à la recherche. Toutes les erreurs sont de mon fait.

<sup>1</sup> AGNU, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (en anglais seulement), 73<sup>e</sup> session, ONU Doc A/73/310 (7 août 2018), p. 6/23 [Rapport SR 2019]. Toutes les citations issues d'ouvrages dont le titre est donné en anglais ont été traduites de l'anglais par nos soins.

<sup>2</sup> *Ibid* à la p 4/23.

<sup>3</sup> Environmental Justice & Sustainability Clinic, « Trespassing on the Right to Housing: a human rights analysis of the City of Toronto's response to encampments during COVID-19 » (en anglais seulement) (décembre 2021), en ligne (pdf) : *Osgoode Hall Law School* <[ejsclinic.info.yorku.ca/files/2021/12/trespassing-on-the-right-to-housing-city-of-toronto-report-20-december-2021.pdf?x86560](https://ejsclinic.info.yorku.ca/files/2021/12/trespassing-on-the-right-to-housing-city-of-toronto-report-20-december-2021.pdf?x86560)>; Alexander McClelland et Alex Luscombe, « Policing the Pandemic: Tracking the Policing of COVID-19 Across Canada » (en anglais seulement) (2020), en ligne : *Scholars Portal Dataverse* <[doi.org/10.5683/SP2/KNJLWS](https://doi.org/10.5683/SP2/KNJLWS)>.

<sup>4</sup> *Rapport SR 2019, supra* note 1 à la p 10/23.

<sup>5</sup> *Ibid*.

<sup>6</sup> Raquel Rolnik, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, (en anglais seulement) HCRNU, 25<sup>e</sup> session, Doc ONU A/HRC/25/54 (30 décembre 2013) à la p 3.

Dans cette réorientation de la sécurité d'occupation, il est clair que les manquements à la protection active des droits des résidentes et des résidents des campements constituent des violations du droit au logement. Il faut reconnaître officiellement que l'expulsion de personnes de leurs maisons et de leurs communautés dans les établissements informels revient à retirer leur abri et leurs biens à ces personnes et porte atteinte à la dignité et à la sécurité des personnes en situation d'itinérance. En outre, les résidentes et les résidents des campements sont issus de manière disproportionnée de groupes protégés, notamment des communautés racisées, des peuples autochtones et des personnes handicapées<sup>7</sup>. Les femmes et les personnes issues de la diversité de genre sont également confrontées à des défis uniques au sein des systèmes de logement et d'hébergement et sont particulièrement exposées au risque de se trouver sans logement ou hébergement<sup>8</sup>. Ainsi, les violations des droits des résidentes et des résidents des campements s'ajoutent souvent à d'autres violations des droits de la personne.

Les gouvernements ne doivent pas utiliser l'absence de logement officiel ou de mode d'occupation reconnu pour justifier les expulsions forcées ou l'absence d'engagement significatif et de services de base pour les résidents des campements. Cela aggrave la violation préexistante du droit au logement et d'autres violations des droits de la personne. Cela revêt une importance particulière dans deux domaines clés de la compétence fédérale : les terres fédérales et les obligations fédérales envers les peuples autochtones.

## Compétence fédérale et campements

### Terres fédérales

Lorsque des campements sont établis sur des terres fédérales, le gouvernement fédéral a une compétence claire et des obligations correspondantes. Ainsi, le mandat du Défenseur fédéral du logement est directement déclenché par la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, tant en ce qui concerne la compétence du Parlement que les problèmes systémiques de logement et leur incidence sur les groupes vulnérables et les

---

<sup>7</sup> Caryl Patrick, « Aboriginal Homelessness in Canada: A Literature Review » (en anglais seulement) (2014), en ligne (pdf) : *Canadian Homelessness Research Network Press* <[www.homelesshub.ca/sites/default/files/AboriginalLiteratureReview.pdf](http://www.homelesshub.ca/sites/default/files/AboriginalLiteratureReview.pdf)> [Patrick]; Cameron Crawford, « Looking Into Poverty: Income Sources of Poor People with Disabilities in Canada » (en anglais seulement) (2013), en ligne (pdf) : *Institute for Research and Development on Inclusion and Society* <[www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/Income%20Sources%20Report%20IRIS%20CCD.pdf](http://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/Income%20Sources%20Report%20IRIS%20CCD.pdf)>; UNGA, *The Right to Adequate Housing*, 69<sup>e</sup> session, ONU Doc A/69/274 (7 août 2014), p. 10/20 [Rapport SR 2014].

<sup>8</sup> *Ibid*; Kaitlin Schwan et collab., « The State of Women's Housing Need & Homelessness in Canada: Key Findings » (en anglais seulement) (2020), en ligne : *Observatoire canadien sur l'itinérance* <[www.homelesshub.ca/StateofWomenHomelessness](http://www.homelesshub.ca/StateofWomenHomelessness)>[Schwan].

personnes ayant une expérience vécue de l'itinérance du besoin de logement<sup>9</sup>. Toutefois, la nature des compétences et des obligations fédérales sera différente selon les catégories de terres fédérales, et la nature des compétences et des obligations fédérales peut différer selon la façon dont nous catégorisons une parcelle de terre particulière et son utilisation, et par qui elle est utilisée et occupée.

## Qu'est-ce que les terres fédérales?

Le gouvernement fédéral a l'autorité constitutionnelle sur les biens publics en vertu de l'article 91(1A), à l'exclusion des terres publiques appartenant aux provinces en vertu de l'article 109 et de l'article 92(5)<sup>10</sup>. Ainsi, la compétence fédérale sur les biens publics est limitée aux biens publics de propriété fédérale.

La *Loi sur les immeubles fédéraux* définit de façon générale les *biens réels* comme « tout immeuble appartenant à Sa Majesté, y compris tout immeuble dont Sa Majesté a le pouvoir de disposer<sup>11</sup> ». D'autres lois fédérales utilisent également la *Loi sur les immeubles fédéraux* pour définir des catégories de biens, comme la *Loi maritime du Canada* qui régit les administrations portuaires<sup>12</sup>. Les biens fédéraux sont également définis dans la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*<sup>13</sup>. Dans ce contexte, les biens fédéraux sont également définis au sens large et comprennent les biens des sociétés d'État<sup>14</sup>. Toutefois, il y a d'importantes exemptions applicables aux

---

<sup>9</sup> *Loi sur la stratégie nationale du logement*, SC 2019, chap. 29, art. 313, art. 13 (c)-(h).

<sup>10</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, qui constitue l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (Royaume-Uni), 1982, chap. 11 [*Loi constitutionnelle*].

<sup>11</sup> La Loi régit les types d'intérêts sur les terres fédérales pouvant être accordés et le processus par lequel cela doit être fait. Les *biens réels* sont définis ainsi : « dans une province autre que le Québec et à l'étranger, les biens-fonds et les intérêts afférents, y compris les mines et minéraux, bâtiments et autres ouvrages, accessoires fixes ou améliorations de surface, de sous-sol ou en surplomb ». Dans le contexte du système de droit civil au Québec, la Loi définit les *immeubles fédéraux* comme « Immeuble appartenant à Sa Majesté ou dont elle a le pouvoir de disposer. »

<sup>12</sup> L.C. 1998, chap. 10. Toutefois, certains documents de l'organisme fédéral, comme les lettres patentes, peuvent désigner des biens précis « autres que des biens réels », auquel cas l'organisme fédéral n'agit expressément pas en tant que « mandataire du Canada » à l'égard de ces terres. Voir, par exemple, les lettres patentes de l'Administration portuaire Vancouver-Fraser, annexe C. Voir *Colombie-Britannique (Procureur général) c Lafarge Canada inc.*, 2008 CSC 23 pour une discussion sur les différentes zones des terrains portuaires.

<sup>13</sup> L.R.C. 1985, chap. M-13, [PERI]. Le gouvernement fédéral est exempté du paiement des impôts fonciers locaux et provinciaux en vertu de l'article 125 de la *Loi constitutionnelle*, mais il effectue néanmoins des paiements discrétionnaires en remplacement des impôts en reconnaissance des services fournis par les autres gouvernements aux propriétés fédérales. La Loi définit les biens fédéraux aux fins de tels paiements aux autres niveaux de gouvernement.

<sup>14</sup> La section 2(1) du PERI définit les biens fédéraux comme suit :

zones susceptibles d'être utilisées par les résidents des campements, comme les trottoirs, les voies ferrées ou les tunnels<sup>15</sup>. De plus, le régime établit une distinction entre les terres fédérales détenues par le gouvernement fédéral en tant que propriétaire et occupant, où les terres sont utilisées directement par les ministères et les sociétés d'État, et les terres où le gouvernement fédéral agit à titre de propriétaire et de locateur lorsqu'elles sont louées à un tiers, comme une administration aéroportuaire ou des terres louées à une municipalité pour un parc<sup>16</sup>. La *Loi sur les paiements en remplacement d'impôts* définit la propriété fédérale pour un régime discrétionnaire très précis qui est tout à fait distinct du contexte de la *Loi sur la stratégie nationale sur le*

---

(a) les biens réels et les immeubles appartenant à Sa Majesté du chef du Canada qui sont sous la responsabilité d'un ministre de la Couronne,

(b) les immeubles et les biens réels appartenant à Sa Majesté du chef du Canada qui sont, en vertu d'un bail consenti à une société figurant à l'annexe III ou IV, sous la gestion, la charge et la direction de cette société,

(c) les immeubles détenus en emphytéose par Sa Majesté du chef du Canada qui sont sous le contrôle d'un ministre de la Couronne,

(d) un immeuble appartenant à Sa Majesté du chef du Canada qui est sous l'administration d'un ministre de la Couronne et qui est situé sur un terrain exonéré d'impôt appartenant à une entité autre que Sa Majesté du chef du Canada ou administré et contrôlé par Sa Majesté du chef d'une province,

(e) les biens réels et les immeubles occupés ou utilisés par un ministre de la Couronne et administrés et contrôlés par Sa Majesté du chef d'une province...

sous réserve des exceptions énoncées à l'article 2(3) et à l'article 3 du Règlement sur les paiements versés en remplacement d'impôts.

Voir DORS/81-29.

<sup>15</sup> L'alinéa 2(3)(g) exclut les terres « utilisées comme voie publique qui, de l'avis du ministre, n'a pas pour fonction principale d'offrir un accès immédiat » aux terres fédérales, et l'alinéa 2(3)(b) exclut une série de « structures et de travaux » selon l'annexe II, articles 11 et 12, y compris « les routes, les trottoirs, les pistes d'atterrissage, le pavage, les voies ferrées, les hangars à neige, les tunnels, les ponts, les barrages ».

<sup>16</sup> L'article 2(3)(h) restreint la définition de la propriété fédérale *aux fins* des paiements, surtout en ce qui concerne les terres fédérales « louées ou occupées par une personne ou un organisme, constitué ou non en société, qui n'est pas un ministre », à moins d'un règlement contraire. Les tribunaux ont interprété cela comme signifiant que, lorsque la Couronne fédérale loue les terres à une tierce partie, le ministre n'a pas le pouvoir de payer l'autre niveau de gouvernement en lieu et place des taxes associées à l'occupation du locataire, qui est assujettie à la taxation provinciale et/ou municipale. Cependant, de la réglementation exempte les baux aux autorités aéroportuaires désignées occupant des terres fédérales, qui sont néanmoins considérées comme des propriétés fédérales. Voir *Corporation of the City of Mississauga c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)* 2011 CF 162 [Mississauga], où il a été jugé que la location d'un aéroport par le gouvernement fédéral à une administration aéroportuaire ne constituait pas une cessation de l'utilisation d'un bien fédéral uniquement parce que les administrations aéroportuaires étaient prescrites dans les règlements, comme le prévoit l'alinéa 2(3)(h) du *PERI*. Cette décision s'appuie sur celle de la Cour suprême dans l'affaire *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14.

*logement* et ne devrait donc pas être utilisé comme cadre pour limiter les obligations fédérales. Cependant, la distinction fondée sur les intérêts de tiers dans les terres fédérales est probablement pertinente dans le contexte des campements sur les terres fédérales, car un occupant tiers peut avoir des droits de propriété importants pour contrôler les utilisations de la propriété et exclure d'autres personnes qui devraient être prises en compte. De plus, pour l'application de la Charte, les mesures prises par rapport aux campements devraient être « gouvernementales<sup>17</sup> ». Il convient toutefois de noter que, même si la *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts* met de l'avant un rôle atténué du gouvernement pour certaines terres appartenant au gouvernement fédéral sur cette base, le régime reconnaît néanmoins la compétence de la Couronne en matière de propriété sous-jacente, même lorsque la possession exclusive est accordée à une tierce partie au moyen d'un bail<sup>18</sup>. Ainsi, bien que d'autres intérêts puissent être pertinents par rapport aux décisions relatives aux terres fédérales dans le contexte des campements, les décisions par rapport à l'utilisation et à l'accès aux terres fédérales sont néanmoins de nature gouvernementale et entraînent les obligations qui y sont associées.

En outre, la nature discrétionnaire des paiements en lieu et place d'impôts, dont les gouvernements sont constitutionnellement exemptés, est également très différente du contexte des obligations en matière de droits de la personne. Le gouvernement fédéral s'est expressément lié aux documents internationaux relatifs aux droits de la personne, y compris dans le cadre de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, et est lié par la Constitution, y compris par l'article 35 et la *Charte des droits et libertés*. Ces obligations portent sur les transactions foncières et on ne peut présumer que les intérêts des tiers seraient privilégiés. Notamment, la Charte et les documents des droits de la personne s'appliquent également à tous les autres niveaux de gouvernement qui peuvent occuper des terres fédérales, comme nous le verrons plus loin. Ainsi, elles s'appliqueraient non seulement à la compétence fédérale en matière de propriété, y compris les conditions comprises dans les transactions foncières, mais aussi aux actions des occupants gouvernementaux dans leur exercice des droits de propriété associés à un bail de terres fédérales. Ainsi, les terres fédérales devraient être définies au sens large et comprendre tous les biens réels fédéraux et les immeubles fédéraux, aux fins de l'application de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et du mandat du

---

<sup>17</sup> Elle ne se limite pas aux actions des entités gouvernementales, car les entités qui exercent des activités gouvernementales sont assujetties à la Charte, voir *Eldridge c. British Columbia (Procureur général)*, 1997 CanLII 327 (CSC); *Greater Vancouver Transportation Authority c. Canadian Federation of Students – British Columbia Component*, [2009] 2 R.C.S. 295.

<sup>18</sup> Par exemple, elle tient compte des difficultés auxquelles les municipalités sont confrontées lorsqu'un locataire ne paie pas ses taxes, mais que la propriété ne peut être vendue parce qu'elle appartient à la Couronne fédérale, en affirmant la compétence de la propriété sous-jacente d'intervenir pour effectuer les paiements lorsque tous les efforts raisonnables pour faire respecter la responsabilité fiscale du locataire ont échoué.



défenseur, ainsi que de l'examen des problèmes systémiques en matière de logement tels qu'ils se posent sur les propriétés du gouvernement en général.

## **Les terres fédérales sont-elles des biens « publics »?**

Le gouvernement n'est pas n'importe quel propriétaire foncier. Il détient ses biens en tant que gouvernement plutôt qu'en tant que personne privée, entreprise ou société. La Cour suprême du Canada 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<sup>19</sup>. Les restrictions contextuelles s'attachent aux biens gouvernementaux parce que le propriétaire les détient en vertu de ses fonctions et obligations gouvernementales, et qu'il est soumis aux exigences de la Charte.<sup>20</sup> La Charte s'applique à la propriété gouvernementale afin de préserver la « fonction cruciale du gouvernement et la responsabilité qu'il assume envers ses son électorat<sup>21</sup> ». Cette reconnaissance du caractère public des biens publics comporte des implications importantes par rapport aux choix que font les gouvernements lorsqu'ils interviennent sur les campements. En effet, cela a été expressément noté dans l'affaire *Victoria (City) v. Adams*, où le juge Ross a fait remarquer que « les propriétés publiques sont détenues à l'intention du public, ce qui inclut les personnes en situation d'itinérance<sup>22</sup> ». Pourtant, le droit canadien fait également preuve d'une grande déférence à l'égard du rôle du gouvernement en tant que propriétaire, au détriment des conceptions des biens publics et de la primauté des droits de la personne sur les intérêts de la propriété<sup>23</sup>.

Toutefois, dans certains cas, le caractère public des terres détenues par le gouvernement a également été interprété selon l'utilisation qui en est faite plutôt que de la propriété des terres par un gouvernement. Selon son utilisation et la nature de son occupation par le propriétaire ou une tierce partie, la propriété peut être considérée comme ayant un caractère plutôt « privé<sup>24</sup> ». Cette déférence envers le propriétaire (ici

---

<sup>19</sup> Cette analyse a été appliquée dans le contexte de tous les niveaux de gouvernement au Canada. Voir *Comité pour la République du Canada c. Canada*, 1991, CanLII 119 (CSC) [*Commonwealth*].

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, par le juge L'Heureux-Dube et en discussion par le juge Lamer, avec son accord.

<sup>22</sup> *Victoria (City) v Adams*, 2008 BCSC 1363 au para 131.

<sup>23</sup> Sarah Hamill, « Private Rights to Public Property: The Evolution of Common Property in Canada » (en anglais seulement) (2012) 58:2 [*Hamill 2012*]. Voir également Stepan Wood, « When Should Land Be Considered Private Property in Homeless Encampment Litigation: A Critique of Recent Developments in BC » (à paraître) (en anglais seulement) JLS 2022.

<sup>24</sup> Bien qu'il y ait eu plusieurs séries de motifs dans l'affaire *Comité pour la République du Canada c. Canada* (concordant sur le résultat), la décision subséquente dans *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, 2005 CSC 62 (CanLII) [*Montréal (Ville)*] a noté que la majorité (six des sept juges) a convenu que le « type de propriété » était essentiel pour déterminer si la liberté d'expression devait être protégée sur une propriété appartenant au gouvernement. Néanmoins, ils ont adopté un critère qui, tout en tenant

le gouvernement) a des implications directes sur les types de restrictions de l'exercice des droits de la personne qui seront justifiés dans le cadre d'une analyse de la Charte ou d'une analyse du caractère raisonnable du respect du droit au logement et des questions systémiques. Sur cette base, les terres fédérales utilisées à des fins précises pourraient être considérées comme « essentiellement privées » si l'objectif pour lequel elles sont utilisées nécessite une exclusivité<sup>25</sup>. Par exemple, une tour de contrôle du trafic aérien, une voie ferrée désignée ou une base militaire sont susceptibles d'être assimilées à des terrains privés, car leur « fonction réelle » exige des restrictions d'accès<sup>26</sup>. Ainsi, les restrictions de l'exercice des droits de la Charte peuvent être justifiées dans ce contexte parce qu'elles pourraient « porter atteinte à la démocratie et à une gouvernance efficace<sup>27</sup> ». Alors qu'un parc ou une place publique est susceptible d'être considéré comme public par nature et donc de bénéficier d'un niveau de protection plus élevé en matière d'utilisation et d'accès par le public. Bien que la jurisprudence ne prévoie pas un accès public sans entrave aux terres gouvernementales, comme l'a fait remarquer le juge L'Heureux Dube dans l'affaire *Comité pour la République du Canada* : « La nature distinctive de la propriété gouvernementale réduit l'application d'une loi sur l'intrusion<sup>28</sup> ». La caractérisation d'une propriété précise nécessite une analyse nuancée de la nature et de la fonction de la propriété *ainsi que* de la nature et des objectifs des droits concernés. Pourtant, nous avons vu des tribunaux accepter avec présomption et déférence l'exclusivité de la propriété gouvernementale et les pouvoirs qui en découlent pour faire appliquer les lois d'exclusion et d'intrusion comme analogues aux propriétaires privés<sup>29</sup>.

---

compte de la « fonction historique ou réelle du lieu », met l'accent sur les fins pour lesquelles l'expression a été protégée en vertu de la Charte. De plus, comme nous le verrons plus loin, l'analyse du « type de bien » a été appliquée sans tenir compte de la distinction entre l'alinéa 2(b) et l'article 7, et sans appliquer l'analyse de *Montréal (Ville)* concernant l'objectif de la protection d'activités particulières par la Charte.

<sup>25</sup> *Commonwealth*, supra note 19; *Montréal (Ville)*, supra note 24 au para 76. Dans le contexte de la jurisprudence relative à l'expression de l'article 2(b), ce point est souvent discuté en termes de besoin de « vie privée », mais il est fondamentalement lié aux objectifs de la protection de l'article 2(b) : discours démocratique, recherche de la vérité et épanouissement personnel.

<sup>26</sup> De plus, la Cour suprême a jugé que les « biens contrôlés par le gouvernement fédéral », détenus par des organismes de la Couronne, mais pas dans le cadre de leur rôle d'agent de la Couronne, sont distincts des terres dans lesquelles le gouvernement fédéral a un « droit de propriété ». Ces terres ne sont pas, aux fins de l'article 91(1A) de la Constitution, des « biens publics ». Voir *Colombie-Britannique (Procureur général) c Lafarge Canada inc.*, 2008 CSC 23 au para 61, où l'Administration portuaire Vancouver-Fraser était gestionnaire des terres expressément considérées comme « non fédérales » dans ses lettres patentes.

<sup>27</sup> *Montréal (Ville)*, supra note 24 au para 76.

<sup>28</sup> *Commonwealth*, supra note 19.

<sup>29</sup> Voir *Administration portuaire Vancouver-Fraser c Brett*, 2020 BCSC 876 [Brett]. En Ontario, voir *Black v City of Toronto*, 2020 ONSC 6398 [Black]; *Poff v City of Hamilton*, 2021 ONSC 7224 [Poff].

Cette vision étroite de la propriété publique découle en partie du fait que le caractère public de la propriété en question n'a été que peu traité explicitement dans la jurisprudence portant sur les campements au Canada. Une grande partie de la jurisprudence examinant quand et dans quelles circonstances les atteintes aux droits de la Charte sur les terres publiques peuvent être justifiées a eu lieu dans le contexte des droits d'expression protégés par l'alinéa 2(b) de la Charte, suite à l'analyse de la Cour suprême dans l'affaire *Comité pour la République du Canada*<sup>30</sup>. Si les droits d'expression représentent des libertés fondamentales d'une importance vitale, les droits impliqués dans le contexte des campements ont un caractère différent. Les résidents des campements sont confrontés à des violations des droits de la personne les plus fondamentaux protégés à la fois par la Charte et par le droit international des droits de la personne, notamment les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garantis par l'article 7. Pourtant, nous avons vu la loi sur l'intrusion fondée sur les droits découlant de la propriété caractériser de manière écrasante les interventions gouvernementales aux campements sur tous les types de propriétés publiques – comme base des expulsions, des accusations criminelles et des injonctions, et comme élément des récits néfastes sur les personnes sans logement et leur utilisation de l'espace public. Ainsi, la jurisprudence tend à mettre en avant le droit d'exclusion du gouvernement au détriment de l'intérêt public fondamental de survivre et d'être protégé des éléments, et de ne pas être exclu, même dans le contexte de la forme classique d'espace public commun telle que les parcs<sup>31</sup>. Lorsque la qualification de bien public est expressément envisagée, les biens appartenant à l'État ont parfois été traités comme des « biens privés » sans même appliquer le genre d'analyse nuancée adoptée pour les droits à la libre expression<sup>32</sup>. Dans d'autres cas, des exercices d'équilibre ont, de manière troublante, considéré comme équivalents les droits prévus par l'article 7 et les intérêts du grand public en matière d'accès à des fins de loisirs et d'agrément, soulignant le déséquilibre entre les membres du public qui détiennent des droits de propriété reconnus et les résidents des campements<sup>33</sup>.

Comme l'indique la récente décision rendue à Prince George, les campements établis pour servir d'abri aux personnes en situation d'itinérance « doivent être distingués » des campements motivés par une activité d'expression en défense d'un changement économique et politique<sup>34</sup>. En effet, comme le souligne Martha Jackman, tous les autres droits de la Charte dépendent de la protection de la vie, de la liberté et de la sécurité de

---

<sup>30</sup> *Commonwealth*, supra note 19; *Montréal (Ville)*, supra note 24.

<sup>31</sup> *Batty v City of Toronto*, 2011 ONSC 6862; *Black*, supra note 29; Hamilton. Voir *Hamill 2012*, supra note 23 à la p 385.

<sup>32</sup> *Brett*, supra note 29.

<sup>33</sup> *Abbotsford c. Shantz*, 2015 BCSC 1909 aux para 197-199; *Black*, supra note 29 aux para 142-143; *Poff*, supra note 29 au para 229.

<sup>34</sup> *Prince George (ville) c. Stewart*, 2021 BCSC 2089 au para 83.

la personne et « présupposent une personne qui a dépassé la lutte fondamentale pour l'existence<sup>35</sup> ». Ainsi, l'analyse des limites des droits d'expression de l'article 2(b) ne devrait pas servir à refuser la protection lorsque « l'un des droits de la personne les plus élémentaires et fondamentaux garantis par notre Constitution » est en jeu<sup>36</sup>. Notamment, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a rejeté l'argument selon lequel « l'analyse des utilisations historiques et fonctionnelles de la jurisprudence relative à l'alinéa 2(b) devrait être utilisée pour l'analyse de l'article 7 » dans le contexte d'un campement de personnes en situation d'itinérance<sup>37</sup>. Ainsi, le fait qu'un lieu public précis n'ait pas été utilisé antérieurement pour des campements ou des utilisations analogues et qu'il puisse y avoir des utilisations publiques concurrentes ne le rend pas nécessairement incompatible avec l'exercice des droits conférés par l'article 7 aux résidents des campements. En effet, elle ne justifierait même pas nécessairement l'exclusion d'une activité d'expression protégée par l'article 2(b). La question est de savoir si l'exclusion des personnes en situation d'itinérance de cette propriété, favorisée par les décisions du gouvernement concernant son utilisation, viole leurs droits protégés par la Charte et s'il s'agit d'une limite raisonnable et justifiable au titre de l'article 1. Néanmoins, nous avons vu par la suite des tribunaux appliquer une analyse étroite de l'alinéa 2(b) pour justifier l'expulsion de résidents de campements de terres appartenant au gouvernement fédéral, et ce aussi récemment qu'en 2020<sup>38</sup>. Non seulement cette approche est incompatible avec la jurisprudence relative à l'alinéa 2(b), qui exige une analyse nuancée de la propriété et de l'activité du gouvernement, mais elle est inappropriée dans le contexte d'autres droits garantis par la Charte, notamment l'article 7.

Si la délimitation du caractère public des terres représente une question importante et nécessite une analyse contextuelle, les obligations des gouvernements en matière de droits de la personne ne doivent pas être ignorées ou restreintes de manière inappropriée sur la base de l'exclusivité présumée de la propriété gouvernementale. Les hypothèses sur l'équivalence de l'intérêt public général avec les droits des personnes en situation d'itinérance s'abritant dans l'espace public ne doivent pas non plus justifier des interventions aux campements fondées sur l'exclusion. Le gouvernement fédéral doit adopter une définition élargie de la propriété fédérale de manière proactive, y compris lorsqu'il y a un occupant ou un utilisateur tiers. Il doit éviter de qualifier les terres publiques de propriété privée en l'absence de préoccupations sérieuses et démontrables concernant la fonction de la propriété gouvernementale et le potentiel de

---

<sup>35</sup> Martha Jackman, « The Protection of Welfare Rights Under the Charter » (1988) Ottawa L Rév. 257 à la p 326.

<sup>36</sup> *Victoria c. Adams*, 2009 BCCA 563 [*Victoria c. Adams*, BCCA], p. 75; *Ibid.* p. 326, cité dans *Victoria (Ville) c. Adams*, *supra* note 22 au para 75.

<sup>37</sup> *Ibid.* aux para 75, 79.

<sup>38</sup> *Brett*, *supra* note 29.

miner les valeurs protégées par la Charte elle-même, qui n’incluent notamment pas les droits de propriété privée. Si une utilisation nécessite véritablement l’exclusivité, elle doit être justifiée et évaluée au regard de l’importance de la protection des droits de la personne les plus élémentaires et fondamentaux protégés par la Charte, en particulier les droits de l’article 7. Le Défenseur doit continuer à élaborer une analyse rigoureuse du caractère public des terres fédérales et de son importance pour la protection des droits de l’article 7, de la dignité humaine et de la sécurité d’occupation pour les personnes en situation d’itinérance. Bien que l’élaboration de cette analyse ait une signification précise dans le contexte des campements, elle est également importante pour la prise de décision en matière d’utilisation et de transfert des terres fédérales. Ainsi, les recherches et les recommandations du défenseur doivent prendre en considération et éclairer la manière dont la caractérisation des terres fédérales mobilise les questions relatives à la sécurité d’occupation et à la réalisation du droit au logement de manière générale. Comme nous le verrons plus loin, cette analyse suggère que le gouvernement fédéral devrait cesser de recourir à des mesures d’exclusion, telles que les lois sur l’intrusion, et se concentrer sur des dialogues significatifs dans leur réponse aux campements. En outre, elle peut orienter le rôle du défenseur en tant qu’ami de la cour lorsque des litiges surviennent au sujet des campements.

## Étude de cas d’une propriété appartenant au gouvernement fédéral : Les campements du port de Vancouver

Si les litiges relatifs aux campements ont souvent porté sur des terrains municipaux, deux affaires qui concernent des terrains appartenant au gouvernement fédéral à Vancouver ont surgi pendant la pandémie de COVID-19 : *Vancouver-Fraser Port Authority v. Brett* et *Bamberger v. Vancouver (Board of Parks and Recreation)*<sup>39</sup>. Dans les deux cas, il s’agit de terrains adjacents appartenant à l’Administration portuaire Vancouver-Fraser, un organisme d’État constitué en vertu d’une loi fédérale aux fins de l’exploitation du port et des activités incluses dans ses lettres patentes<sup>40</sup>. La *Loi maritime du Canada* définit les immeubles fédéraux à l’aide de la définition dans la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux* énoncée ci-dessus. Les terres dont il est question dans l’affaire *Bamberger* sont louées par Vancouver au Canada aux fins de l’entretien d’un parc, de sorte que le gouvernement fédéral demeure propriétaire des terres, bien qu’elles soient contrôlées par le Vancouver Parks and Recreation Board. Les cadres d’utilisation des terres provinciaux et municipaux s’appliquent à l’espace

---

<sup>39</sup> *Bamberger v Vancouver (Board of Parks and Recreation)*, 2022 BCSC 49.

<sup>40</sup> *Loi maritime du Canada*, SC 1998, c 10 au para 28.

dans son rôle de parc public, et les cadres provinciaux et municipaux pertinents en matière de droits de la personne s'appliquent à leurs mesures, en plus de la Charte.

Dans *Brett*, le campement en question a été établi au début de la pandémie de COVID-19 dans une partie non clôturée des terrains de l'administration portuaire, comprenant une zone de stationnement et un champ dégagé. Ces zones étaient concédées à des tiers relativement aux opérations des navires de croisière et d'un terrain de stationnement, mais elles n'étaient pas utilisées à l'époque. L'administration portuaire a fait valoir que les terres n'étaient pas utilisées par le grand public ni destinées à l'être, et qu'elles se distinguaient donc des parcs dans d'autres cas de campement. Le *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires*, qui dépend de la *Loi maritime du Canada*, restreint expressément l'accès aux personnes autorisées à « mener des affaires légitimes », à « accéder à la zone » ou lorsque « l'accès n'est pas limité par un panneau, un dispositif ou d'une autre manière, comme une clôture<sup>41</sup> ». Cependant, comme indiqué ci-dessus, le campement a été établi dans une partie non clôturée des terrains de l'administration portuaire, y compris une aire de stationnement et un champ dégagé qui n'étaient utilisés ni par l'autorité portuaire ni par des titulaires de permis<sup>42</sup>. Les titulaires de permis n'étaient pas une partie de l'affaire et n'ont pris aucune mesure pour exclure le campement pendant la période en question.

L'administration portuaire a tenté d'installer des panneaux et de distribuer des avis d'expulsion après l'établissement du campement. Comme le souligne la décision, le Règlement interdit de « construire » ou de « placer » tout « structure ou ouvrage » sur les terrains du port de Vancouver<sup>43</sup>. Comme l'a noté le tribunal, l'usage résidentiel est également expressément exclu dans les lettres patentes<sup>44</sup>. L'administration portuaire a introduit avec succès une demande d'injonction pour déloger le campement sur la base du droit commun de l'intrusion, et alternativement de la violation des règlements, en faisant valoir que les terrains étaient une « propriété privée ».

Dans l'affaire *Bamberger v. Vancouver (Board of Parks and Recreation)*, les terrains en question appartenaient également à l'administration portuaire, mais étaient loués à la ville de Vancouver en tant que parcs, connus sous le nom de parc Crab. Le campement du parc Crab est adjacent à la zone de campement de l'Autorité portuaire et est apparu après le déplacement d'autres campements dans tout Vancouver en 2020 et 2021. Les arrêtés pris en vertu du règlement municipal sur les parcs ont interdit l'hébergement de nuit dans le parc à compter du 8 juillet 2021. Notamment, bien que ce ne soit pas l'objet du présent rapport, ce mouvement de personnes non logées d'un espace public à un

---

<sup>41</sup> DORS/2000-55, art 7.

<sup>42</sup> Pour un historique détaillé des terres, y compris l'examen préalable des utilisations publiques, et le schéma d'utilisation limitée de ces zones, voir Stepan Wood, à paraître 2022, *supra* note 23.

<sup>43</sup> DORS/2000-55, partie 17, annexe 1. Le règlement interdit également de déverser des « déchets » ou de « causer un incendie », ce que l'Autorité portuaire reproche aux résidents du campement.

<sup>44</sup> *Brett*, *supra* note 29 au para 51.

autre suite à des expulsions forcées démontre les limites profondes des stratégies d'expulsion pour répondre à l'itinérance. Ce cycle de déplacement a été constaté dans des affaires récentes en Colombie-Britannique, notamment dans l'affaire *Bamberger*<sup>45</sup>. Comme le souligne le juge Kirchner, le parc Crab était l'un des « rares espaces publics restants dans le Downtown Eastside ou aux alentours où les personnes en situation d'itinérance pouvaient s'abriter<sup>46</sup> ». De plus, le parc Crab est relativement éloigné des zones résidentielles par rapport aux autres parcs utilisés pour les campements à Vancouver. Les résidents du campement ont introduit une demande de révision judiciaire des ordonnances et la commission des parcs et des loisirs de Vancouver a demandé une injonction pour supprimer le campement. Les ordonnances ont été annulées et renvoyées pour réexamen, et la demande d'injonction a été ajournée dans l'intervalle<sup>47</sup>.

Dans l'affaire *Brett*, le tribunal a accepté la caractérisation par l'administration portuaire des terrains comme étant des « propriétés privées » destinées à l'usage public uniquement par licence et a expressément rejeté la nécessité de distinguer l'analyse de l'article 7 des affaires relatives à l'alinéa 2(b)<sup>48</sup>. Dans une application étroite et sans doute incorrecte de l'analyse du *Comité pour la République du Canada*, le juge s'est prononcé en faveur de l'agence fédérale que, sur la base du droit commun de l'intrusion et de la violation des règlements de la *Loi maritime du Canada*, le campement devrait être retiré. Cependant, les campements sont systématiquement interdits par les restrictions réglementaires et de zonage applicables aux terrains concernés. Les règlements des parcs et les autres réglementations applicables à d'autres formes d'espace public excluent souvent expressément les utilisations résidentielles ou le camping, mais ces lieux n'en constituent pas moins des terres publiques<sup>49</sup>. Ainsi, bien que les terres portuaires puissent être distinctes, dans leur utilisation prévue, d'un parc

---

<sup>45</sup> *Bamberger*, *supra* note 39 au para 184; *British Columbia v Adamson*, 2016 BCSC 584 au para 185; *Black*, *supra* note 29.

<sup>46</sup> *Ibid* au para 32.

<sup>47</sup> *Ibid* au para 10.

<sup>48</sup> *Supra* note 29 aux para 98-99.

<sup>49</sup> Certaines villes de la Colombie-Britannique autorisent maintenant l'hébergement *temporaire de nuit* des personnes en situation d'itinérance dans des parcs publics précis après la décision rendue dans l'affaire *Victoria (City) v. Adams*, qui a conclu que les interdictions d'hébergement de nuit constituaient une violation de l'article 7 *lorsqu'aucune autre solution n'était disponible*. Toutefois, l'autorisation de s'abriter dans les espaces publics a été interprétée de manière très restrictive, se limitant aux heures de la nuit, à des lieux spécifiques et aux endroits où il manque de places dans les refuges. Néanmoins, les villes démantèlent régulièrement les campements et limitent les espaces publics offerts, comme ce fut le cas dans le Downtown Eastside avant l'établissement des campements de *Brett* et de *Bamberger*. *Adams* et les affaires subséquentes n'ont pas connu de suite dans d'autres juridictions. Voir *Black*, *supra* note 29; *Poff*, *supra* note 29.

public, les règlements de la *Loi maritime du Canada* ne convertissent pas par eux-mêmes le caractère de la propriété du public au privé.

L'établissement d'un campement ne fait pas partie des utilisations autorisées ou établies de la plupart, sinon de la totalité, des terres publiques et n'est fondé sur aucune forme de titre ou de droit de propriété officiellement reconnu en droit canadien. En effet, les tribunaux ont généralement distingué expressément les revendications d'espace formulées par les résidents des campements des droits de propriété associés aux détenteurs de propriétés résidentielles<sup>50</sup>. En outre, l'analyse requise pour une demande fondée sur l'article 7 exige que le tribunal examine si l'exclusion effectuée par le règlement a privé les résidents du campement de leur droit fondamental à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Au contraire, dans l'affaire *Brett*, le tribunal estime que l'administration portuaire a « droit à l'utilisation de ses terres », sans analyser les obligations en matière de droits de la personne et sans justifier une quelconque violation des droits<sup>51</sup>. Dans une logique circulaire, les demandes des résidents sont rejetées en raison de l'absence de droit sous-jacent d'accès à cette forme de propriété fédérale. Non éclairée par une analyse des droits de la personne et par la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, la décision considère le gouvernement comme propriétaire, plutôt que d'abord et avant tout un gardien de l'intérêt public, et s'en remet à lui. L'intérêt d'exclusion du gouvernement est dissocié de l'intérêt public et ne sert que le gouvernement en tant que propriétaire, conformément à son propre programme et à ses priorités. Contrairement aux parcs desquels d'autres campements avaient été déplacés à Vancouver afin de protéger l'accès public, il s'agissait de terrains industriels vacants et inutilisés, avec peu, voire pas, d'utilisations publiques concurrentes. Pourtant, les droits de la personne des résidents et les obligations fédérales correspondantes perdent leur pertinence dès lors que les terres sont considérées comme une propriété privée.

Dans l'affaire *Bamberger*, il est fait mention de la propriété fédérale du bien, mais pour le reste, le terrain est considéré comme un terrain municipal, sans tenir compte de tout intérêt fédéral sous-jacent et des obligations qui y sont associées. Dans ce cas, il n'y avait pas de partie fédérale impliquée dans le litige. Les résidents n'ont pas soulevé de demande au titre de l'article 7, mais plutôt des questions de procédure concernant le manque de consultation des résidents avant l'émission des ordonnances. Cependant, le tribunal a été attentif aux questions relatives à l'article 7, ce qui a permis de conclure que les résidents avaient le droit d'être avertis et d'avoir la possibilité d'être entendus avant de recevoir l'ordre de quitter les lieux. La question de la nature des terrains du parc Crab n'est pas explorée, mais ils sont implicitement caractérisés comme ayant une composante publique substantielle, ce qui nécessite la protection des droits de la

---

<sup>50</sup> *Victoria cvAdams, BCCA, supra* note 36 au para 74; *Johnston c. Victoria (Ville)*, 2011 BCCA 400 au para 11.

<sup>51</sup> *Supra* note 29 au para 107.



Charte. Toutefois, en l'absence d'une partie fédérale, celle-ci est définie par la nature des règlements municipaux et non par les intérêts et obligations fédéraux.

L'issue de l'affaire *Bamberger* est très différente de celle de l'affaire *Brett* et la reconnaissance des droits procéduraux est importante. Néanmoins, les conclusions et donc la base du réexamen de la Commission ne sont pas éclairées par le contexte de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et la réalisation progressive du droit au logement. Il s'agit d'une occasion manquée, en particulier à la lumière de la discussion plus rigoureuse de la consultation dans le contexte du droit international des droits de la personne. Cela est particulièrement vrai dans le contexte de l'ordonnance de réexamen, qui aurait pu s'inspirer de la notion de consultation significative et de la participation rigoureuse prévue par la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et le rôle du défenseur<sup>52</sup>.

Ces deux affaires démontrent, bien que de manières différentes, l'importance de veiller à ce que le gouvernement fédéral ne se comporte pas comme si ses transactions commerciales et foncières ne relevaient pas de son rôle de gouvernement et n'étaient donc pas soumises à ses obligations en matière de droits de la personne. Les terres publiques ne sont pas des terres privées et les obligations en matière de droits de la personne s'appliquent à toutes les mesures gouvernementales, y compris en tant que propriétaire foncier. Même lorsque le locataire des terres fédérales est un autre gouvernement et que l'intersection des règlements municipaux et de la propriété fédérale peut être complexe, les lois provinciales ne peuvent pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la propriété fédérale, ce qui inclut les obligations en matière de droits de la personne sur des terres fédérales. Le gouvernement fédéral a donc un rôle à jouer pour s'assurer que les droits fondamentaux sont protégés sur les terres fédérales, que celles-ci soient occupées directement ou qu'une tierce partie occupe ces terres. En outre, lorsque le tiers détenteur des droits est un autre niveau de gouvernement, les conseils et les recommandations du défenseur pourraient inspirer les interventions aux campements de manière générale afin de traiter les problèmes systémiques qui découlent du manque de sécurité d'occupation des résidents.

---

<sup>52</sup> Voir *Grootboom and Others v Government of the Republic of South Africa and Others* (en anglais seulement) – Ordonnance du tribunal constitutionnel (CCT38/00), 2000 ZACC 14 et Michèle Biss et collab., « Progressive Realization of the Right to Adequate Housing: a Literature Review » (en anglais seulement) (2022) à la p 7 en ligne (pdf) : <[housingrights.ca/wp-content/uploads/NHC-Progressive-Realization-Paper\\_FR.pdf](https://housingrights.ca/wp-content/uploads/NHC-Progressive-Realization-Paper_FR.pdf)>.

## Logement et itinérance des autochtones : Obligations fédérales

Les peuples autochtones ne sont pas seulement surreprésentés dans la population des personnes en situation d'itinérance, le nombre d'entre eux n'utilisant pas de refuge et vivant dans des campements par rapport aux personnes non autochtones en situation d'itinérance est disproportionné<sup>53</sup>. Les facteurs qui conduisent à l'itinérance chez les Autochtones sont complexes et profondément ancrés dans une vaste série de politiques coloniales et d'obstacles systémiques, notamment la dépossession des terres, les pensionnats, la perte de la langue, la criminalisation, le placement d'enfants en famille d'accueil, les promesses non tenues des traités et la discrimination en matière d'emploi et de logement. Par conséquent, l'itinérance chez les personnes autochtones doit être considérée dans le contexte de la séparation de la terre, de la famille, de la culture et de la parenté qui a été traditionnellement associée aux foyers autochtones et aux relations avec le lieu<sup>54</sup>. Pour les personnes autochtones, l'itinérance comprend l'« itinérance spirituelle » : une séparation de sa communauté et de ses réseaux culturels et sociaux que Jesse Thistle décrit comme « être sans tous mes frères et sœurs<sup>55</sup> ». Ainsi, pour les peuples autochtones, la lutte contre l'itinérance « exige une approche holistique qui reconstruit les liens entre l'individu, la famille, la communauté et la nation<sup>56</sup> ». Bien que tous les aspects de cette approche holistique ne relèvent pas de la compétence fédérale, celle-ci comporte un lien étroit avec les domaines de responsabilité fédérale dans le cadre du mandat du défenseur en vertu de l'article 13. De plus, le leadership fédéral est particulièrement important pour réaliser la transformation nécessaire de la relation entre les gouvernements coloniaux et les peuples autochtones, y compris en ce qui concerne les personnes autochtones en situation d'itinérance et les nations autochtones en tant que détenteurs de droits en matière de logement.

---

<sup>53</sup> Emploi et développement social Canada, « Tout le monde compte 2018 : Faits saillants – Résultats préliminaires du deuxième dénombrement ponctuel de l'itinérance dans les communautés canadiennes coordonné à l'échelle nationale » (dernière modification le 21 mai 2021), en ligne : *Gouvernement du Canada* <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/sans-abri/rapports/faits-saillants-denombrement-2018.html>> [Tout le monde compte 2018].

<sup>54</sup> Jino Distasio, Gina Sylvestre et Susan Mulligan, « Home Is Where the Heart Is, and Right Now that Is Nowhere: An Examination of Hidden Homelessness Among Aboriginal Persons in Prairie Cities » (en anglais seulement) (2005); Paul Memmott et Catherine Chambers, « Indigenous Homelessness in Australia: An Introduction » (en anglais seulement) (2010) 23:9 Parity 8.

<sup>55</sup> Jesse Thistle, « Définition de l'itinérance chez les Autochtones au Canada » (2017) à la p 17, en ligne (pdf) : *Canadian Observatory on Homelessness Press* <[https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/INDS\\_Definition\\_FR-19-09-18-DO.pdf](https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/INDS_Definition_FR-19-09-18-DO.pdf)> [Thistle].

<sup>56</sup> Peter Menzies, *Developing an Aboriginal Healing Model for Intergenerational Trauma*, (2008) 46:2 Intl J of Hlth Promotion & Edu 41 à la p 47.

Il y a près de 25 ans, le rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) examinait le droit national et international et concluait que « les devoirs particuliers des gouvernements envers les Autochtones et la notion de logement comme droit social fondamental imposent aux gouvernements l'obligation de veiller à ce que les Autochtones disposent d'un logement convenable<sup>57</sup> ». Depuis le rapport de la CRPA, la reconnaissance nationale du droit au logement dans la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et dans la *Loi sur la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* offre un nouveau fondement juridique aux obligations fédérales en matière de logement pour les Autochtones et de lutte contre l'itinérance chez les Autochtones de manière plus générale<sup>58</sup>. Comme l'a noté le Rapporteur spécial, le droit au logement prévu par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* doit être compris comme « interdépendant et indissociable des droits et principes juridiques énoncés dans la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>59</sup> ». Pourtant, le gouvernement fédéral a continué d'adopter la position selon laquelle la fourniture de logements est une question de politique sociale et non un droit exécutoire en vertu des traités ou de l'article 35<sup>60</sup>.

Un rôle crucial du défenseur consiste à clarifier et à soutenir la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits en matière de logement et d'itinérance des Autochtones au Canada, conformément à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, par l'entremise de recherches et de recommandations entreprises et élaborées en partenariat avec les nations autochtones et en faveur de l'autodétermination des Autochtones.

## **Intervention fédérale en matière de logement des Autochtones**

Le gouvernement fédéral a des responsabilités claires et distinctes à l'égard des terres de réserve et des peuples autochtones, en vertu de l'article 91(24) de la *Loi sur les Indiens*, des traités et de l'article 35. Bien que la Couronne détienne le titre juridique des terres des réserves, il ne s'agit pas de terres fédérales au sens où nous l'entendons ci-dessus. Elles sont détenues pour « l'usage et le bénéfice » de la bande collectivement et

---

<sup>57</sup> Chambre des communes, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (octobre 1996) [CRPA].

<sup>58</sup> L.C. 2021, chap. 14 [*Mise en œuvre de la DNUDPA*].

<sup>59</sup> AGNU, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (en anglais seulement), 74<sup>e</sup> session, ONU Doc A/74/183 (2019) à la p 5 [*Rapport SR 2019*].

<sup>60</sup> Cela est mentionné dans le *Rapport de la CRPA*, supra note 57 et a été récemment formulé par le haut fonctionnaire Daniel Leclair, Directeur général, Direction des infrastructures communautaires, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, numéro 9, Témoignages, 5 novembre 2014.

la Première Nation a un intérêt collectif et inaliénable dans les terres<sup>61</sup>. La *Loi sur les Indiens* prévoit que les conseils de bande sont habilités et autorisés à « emprunter de l'argent pour les projets de logement de la bande » et à « consentir des prêts sur les sommes ainsi empruntées aux membres de la bande à des fins de logement » et à prendre des mesures relatives au surpeuplement et aux conditions sanitaires des logements<sup>62</sup>. Cependant, la Couronne dispose de pouvoirs considérables relativement aux terres de réserve, y compris en ce qui a trait à la plupart des transactions foncières, et les relations liées à l'occupation dans les réserves sont complexes en raison de la *Loi sur les Indiens*<sup>63</sup>. Plus important encore, le gouvernement fédéral exerce un contrôle important sur le financement du logement des Autochtones dans les réserves et hors réserve. Bien qu'il ne s'agisse pas de l'objet de ce rapport, le rôle du gouvernement fédéral en matière de logement dans les réserves a des répercussions importantes sur les niveaux élevés d'itinérance et d'insécurité du logement chez les Autochtones. L'absence de sécurité d'occupation dans les réserves en raison des conditions de logement et de la pénurie de logements conduit à l'insécurité du logement hors réserve pour les populations autochtones, ce qui se traduit par des niveaux élevés d'itinérance et une représentation disproportionnée dans les campements. En outre, le gouvernement fédéral est la principale source de financement des programmes de logement autochtones par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et il contribue à la lutte contre l'itinérance chez les Autochtones par l'intermédiaire d'Emploi et Développement social Canada, et aux stratégies de logement des Métis et des Inuits par l'intermédiaire du ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada<sup>64</sup>. Ces rôles indiquent tous que l'itinérance autochtone relève de la compétence fédérale, mais pas exclusivement, étant donné les rôles importants des provinces et des municipalités. Par conséquent, les éléments du mandat du défenseur liés aux problèmes systémiques de logement, aux populations vulnérables et à la compétence fédérale sont tous concernés par le logement et l'itinérance des Autochtones dans les réserves et hors réserve.

---

<sup>61</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c I-5, art 18.

<sup>62</sup> *Ibid* art 73(1)(i)-(m).

<sup>63</sup> Il convient de noter que certaines Premières Nations exercent un contrôle plus important sur les terres, notamment en ce qui concerne le logement, en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*, de traités modernes ou d'accords d'autonomie gouvernementale, bien que cela ne change pas la propriété sous-jacente des terres. Ce point est traité plus en détail dans le rapport par le Dr Alan Hanna dans cette série.

<sup>64</sup> Pour un examen détaillé des structures de financement du logement autochtone, voir l'Agent du directeur parlementaire du budget, « Urban Rural, and Northern Indigenous Housing » (en anglais seulement) (11 février 2021) à la p 17 en ligne (pdf) : <[pbo-dpb.s3.ca-central-1.amazonaws.com/artefacts/5b2407108abe40544f4c66d4a7fe08c47aecce914911c2f7e3bbcad23a2070f](https://pbo-dpb.s3.ca-central-1.amazonaws.com/artefacts/5b2407108abe40544f4c66d4a7fe08c47aecce914911c2f7e3bbcad23a2070f)>.

## **Responsabilité fédérale en matière de logement autochtone : les défaillances des politiques fédérales comme toile de fond de l'itinérance chez les Autochtones**

Le rôle du gouvernement fédéral en matière de logement pour les Autochtones est la base de sa responsabilité en matière de lutte contre l'itinérance chez les Autochtones. Historiquement, le gouvernement fédéral a participé directement à la fourniture de logements dans les réserves. Toutefois, ces logements ont été fournis à titre de « mesure temporaire » et n'ont pas été financés adéquatement ni construits pour répondre aux normes minimales<sup>65</sup>. De plus, comme l'ont fait valoir certains chercheurs, l'imposition de logements standard de type « suburbain », totalement déconnectés du climat, de la culture et de la géographie locaux, était une autre manifestation du désir colonial d'assimiler les peuples autochtones au mode de vie des colons par l'enfermement dans une réserve et la séparation du territoire, des économies et des modes de vie autochtones<sup>66</sup>. Ainsi, la politique du logement pour les réserves a longtemps été définie par une « approche paternaliste consistant à dicter la conception des logements et à les sous-financer, amenant ainsi des conditions de pauvreté forcée<sup>67</sup> ». Ces conditions ont contribué à des taux élevés d'itinérance chez les Autochtones.

Les changements de politiques depuis le milieu des années 1990 ont constamment mis l'accent sur l'autodétermination en matière de logement dans les réserves. Cependant, dans la pratique, la politique fédérale n'a pas su intégrer les perspectives autochtones et, surtout, n'a pas transféré efficacement le contrôle et le financement aux collectivités autochtones<sup>68</sup>. L'évaluation interne du gouvernement en 2017 a conclu que l'approche existante n'a pas fourni de « soutien stratégique en matière de renforcement des capacités » et n'avait pas de politique clairement articulée pour éclairer les relations entre les Premières Nations et le Canada et ainsi réaliser les objectifs énoncés de contrôle et d'expertise des Premières Nations, de responsabilités partagées et d'accès accru au financement privé<sup>69</sup>. Comme le concluent McCartney et al., « la reconnaissance

---

<sup>65</sup> Shelagh McCartney, Jeffrey Herskovits et Lara Hintelmann, « Failure by Design: The on-Reserve First Nations' Housing Crisis and Its Roots in Canadian Evaluation Frameworks » (en anglais seulement) (2018) 38:2 *The Canadian Journal of Native Studies* à la p 113 [McCartney et collab.]; Shelagh McCartney, Jeffrey Herskovits et Lara Hintelmann, « Developing Occupant-Based Understandings of Crowding: A Study of Residential Self-Assessment in Eabametoong First Nation » (en anglais seulement) (2021) 36:2 *Journal of Housing and the Built Environment* 645–662 à la p 646.

<sup>66</sup> *Ibid* à la p 115.

<sup>67</sup> *Ibid*.

<sup>68</sup> *Ibid*.

<sup>69</sup> Canada Performance Measurement and Review Branch Audit and Evaluation Sector, « Evaluation of On-Reserve Housing » (en anglais seulement) (2017) Numéro de projet : 1570-7/15109 aux pp 16-18 [Evaluation of On-Reserve Housing].

du contrôle des Premières Nations en matière de logement ne représentait guère plus qu'un déplacement du fardeau<sup>70</sup> ». Des questions semblables liées à l'insuffisance du financement pour les solutions de logement dirigées et contrôlées par les Autochtones hors réserve ont été soulevées par les dirigeants et les fournisseurs de logements autochtones, y compris dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement<sup>71</sup>. En effet, l'un des principaux problèmes relevés en 2021 dans un rapport sur le logement des Autochtones par un comité de la Chambre des communes était le manque de « financement adéquat, à long terme et durable » permettant aux organisations autochtones de prendre le contrôle de leur logement<sup>72</sup>. En outre, les efforts récents visant à améliorer l'accès au secteur privé et le soutien au développement du logement basé sur le marché ne prennent pas en compte les approches autochtones distinctives du logement en tant qu'élément d'une conception holistique du foyer comme « sens d'implantation » dans un « réseau de relations et de responsabilités » plutôt que comme un environnement construit qui peut être marchandisé<sup>73</sup>. Ce faisant, plutôt que de la combattre, ils risquent de contribuer à la séparation de la terre, de la famille, de la culture et de la parenté qui est au cœur de l'itinérance autochtone.

Ainsi, bien que le gouvernement fédéral affirme que « la fourniture et la gestion du logement sur les terres de réserve relèvent de la compétence des Premières Nations, avec l'appui du gouvernement du Canada<sup>74</sup> », elles ont conservé un contrôle effectif sur la prise de décisions et conservent donc la responsabilité de fournir des logements adéquats aux peuples autochtones, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves. Cette responsabilité a été renforcée par la promulgation de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et de la Loi de mise en œuvre de la DNUDPA, qui intègrent le droit au logement dans le droit fédéral et imposent des obligations de mise en conformité du droit fédéral avec le droit international des droits de la personne<sup>75</sup>. La loi de mise en œuvre de la DNUDPA engage le gouvernement à veiller à ce que toutes les lois fédérales

---

<sup>70</sup> McCartney et collab., *supra* note 65.

<sup>71</sup> Stratégie nationale du logement des Autochtones élaborée par le Indigenous Housing Caucus Working Group, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (2018), en ligne (pdf) : <[chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05\\_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf](https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf)>.

<sup>72</sup> Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Indigenous Housing: The Direction Home » (en anglais seulement) (2021) à la p 60 en ligne (pdf) : <[www.ourcommons.ca/Content/Committee/432/HUMA/Reports/RP11348049/humarp05/humarp05-e.pdf](https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/432/HUMA/Reports/RP11348049/humarp05/humarp05-e.pdf)> [*Indigenous Housing: The Direction Home*].

<sup>73</sup> Thistle, *supra* note 55 aux pp 7 et 15; voir également le *Rapport SR 2019*, *supra* note 59 à la o 10; *Ibid.*

<sup>74</sup> Daniel Leclair, Directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, numéro 9, Témoignages, 5 novembre 2014.

<sup>75</sup> *Mise en œuvre de la DNUDPA*, *supra* note 58.

soient conformes à la DNUDPA, notamment en ce qui concerne le droit à l'autodétermination et à la participation aux programmes de logement, et la responsabilité des États de prendre des mesures positives pour améliorer les conditions économiques et sociales<sup>76</sup>.

## **Responsabilité fédérale en matière de logement autochtone : Jurisprudence canadienne**

La jurisprudence canadienne met également en évidence une relation permanente entre la compétence fédérale et les décisions relatives au logement des autochtones. Dans l'affaire *Just c. Colombie-Britannique*, la Cour suprême a noté que « lorsque le gouvernement a pris la décision politique de fournir un service, le défaut négligeant de mettre en œuvre cette politique au niveau opérationnel peut donner lieu à une action lorsqu'un membre individuel du public subit une perte<sup>77</sup> ». Dans l'affaire *Grant c. Canada (Procureur général)*, un recours collectif a été autorisé pour la relocalisation d'une collectivité autochtone dans des maisons présentant d'importants problèmes de moisissures. Le tribunal s'est appuyé sur ce principe pour conclure à l'existence d'une cause d'action pour négligence : « Je ne connais aucune autorité, principe ou politique qui protégerait la Couronne des conséquences en droit privé de sa conduite opérationnelle sur les terres de réserve<sup>78</sup>. » De plus, la Cour a rejeté l'argument de la Couronne selon lequel elle ne pouvait être considérée comme un « occupant » à l'égard des terres de réserve en vertu de la *Loi sur la responsabilité des occupants de l'Ontario*<sup>79</sup>. Bien que l'affaire n'ait jamais fait l'objet d'un procès, ces décisions préliminaires soulignent la relation permanente entre le gouvernement fédéral et les conditions de logement dans les réserves. Comme nous l'avons vu plus haut, les conditions de logement dans les réserves sont inextricablement liées à l'itinérance chez les Autochtones hors des réserves et dans les campements.

La relation du gouvernement fédéral avec le logement et l'itinérance hors réserve est principalement celle d'une source de financement pour d'autres niveaux de gouvernement ou agences qui fournissent des logements, des abris et des programmes de proximité<sup>80</sup>. Le logement à l'extérieur des réserves est généralement considéré comme un domaine de compétence provinciale en vertu de l'article 92 de la

---

<sup>76</sup> Voir les articles pertinents de la DNUDPA : Nations unies, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, 2007, articles 1, 3, 21, 23. En ligne (pdf) : <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr>.

<sup>77</sup> [1989] 2 R.C.S. 1228, par. 21.

<sup>78</sup> *Grant c Canada (Procureur général)*, 2009 CanLII 68179 (ON SC) au para 67.

<sup>79</sup> *Loi sur la responsabilité des occupants*, L.R.O. 1990, c O.2.

<sup>80</sup> Les voies et les structures de financement sont exposés en détail dans le rapport du Centre d'opérations humanitaires, le rapport du Sénat et le rapport du DPB.

Constitution, qui dit qu'il revient aux provinces de régler les relations entre propriétaires et locataires dans le cadre de leur compétence en matière de propriété et de droits civils<sup>81</sup>. Cependant, jusqu'aux années 1990, le gouvernement fédéral a toujours joué un rôle important et actif dans l'abordabilité du logement<sup>82</sup>. Si le gouvernement considère désormais qu'il joue un rôle de soutien en matière de logement, une relation de financement peut néanmoins constituer un service aux fins de la responsabilité de droit privé et de la législation sur les droits de la personne. Comme l'a constaté le Tribunal canadien des droits de la personne dans l'affaire *Caring Society*, « le financement peut constituer un service » lorsqu'il s'agit « d'un avantage ou d'une aide offerts au public » dans le contexte d'une « relation publique<sup>83</sup> ». Dans cette affaire, une relation de financement pour des services à l'enfance et à la famille culturellement appropriés est « raisonnablement comparable aux services fournis à d'autres résidents provinciaux dans des circonstances similaires » et a été jugée assujettie à la compétence de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, même si le gouvernement fédéral ne fournit pas lui-même le service sur le plan opérationnel<sup>84</sup>. Le Tribunal a conclu que « le mode et l'étendue » du financement ministériel « façonnent de manière significative les services à l'enfance et à la famille fournis » par les agences et les autres niveaux de gouvernement et qu'il n'était pas possible pour le gouvernement de se soustraire à ses responsabilités statutaires et constitutionnelles envers les peuples autochtones par une « approche de délégation et de programmation/financement<sup>85</sup> ». En effet, comme l'a noté le Tribunal dans l'affaire *Caring Society*, en tant que bailleur de fonds, le ministère « a le pouvoir de remédier aux insuffisances<sup>86</sup> ».

Les engagements législatifs pris dans la Loi de mise en œuvre de la DNUDPA et la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* peuvent créer des obligations statutaires pour réaliser le droit à un logement adéquat pour les peuples autochtones dans le rôle du gouvernement fédéral en tant que bailleur de fonds, notamment en imposant des conditions à tout accord de financement avec d'autres gouvernements ou agences<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> *Loi constitutionnelle*, supra note 10, art 92(13).

<sup>82</sup> Tracey Heffernan, Fay Faraday et Peter Rosenthal, « Righting for the Right to Housing in Canada » (en anglais seulement) (2015) 24:1 JLSP 10 à la p 18.

<sup>83</sup> *First Nations Child and Family Caring Society of Canada et al v Attorney General of Canada* (pour le ministre des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada), 2016 CHRT 2 aux para 40–45 [*Caring Society*].

<sup>84</sup> *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, chap. H-6.

<sup>85</sup> *Caring Society*, supra note 83 au para 71.

<sup>86</sup> *Ibid* au para 84.

<sup>87</sup> *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Emploi et développement social)*, 2022 CAF 14[*Commissaire c. EDD*]; sur les subventions conditionnelles et le partage des pouvoirs, voir



Dans l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Emploi et Développement social)*, la Cour d'appel fédérale a conclu qu'une entente de financement qui ne respectait pas les obligations fédérales en vertu de la *Loi sur les langues officielles* devait être résiliée ou renégoctée afin de se conformer aux obligations juridiques de « favoriser l'épanouissement de la minorité linguistique et non de l'entraver<sup>88</sup> ». La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* engage le gouvernement à soutenir l'amélioration des résultats en matière de logement, en favorisant la réalisation progressive du droit à un logement adéquat et en développant une stratégie nationale du logement qui doit se concentrer spécifiquement sur « l'amélioration des résultats en matière de logement pour les personnes qui en ont le plus besoin<sup>89</sup> ». Ces engagements constituent une base solide pour l'établissement de conditions de financement sur les transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux afin de garantir que les financements répondent spécifiquement aux besoins en matière de logement et d'itinérance des Autochtones, ce qui peut conduire à une meilleure responsabilisation par rapport aux priorités de financement dans le cadre de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*. De plus, tout comme la *Loi sur les langues officielles* est étroitement liée à la protection constitutionnelle des droits linguistiques dans la Charte<sup>90</sup>, les obligations constitutionnelles du Canada envers les peuples autochtones et les obligations issues de la DNUDPA fournissent à ces engagements statutaires une signification supplémentaire dans le contexte du logement et de l'itinérance des Autochtones. Dans ce contexte, une approche fondée sur les droits pour toute intervention fédérale au logement et à l'itinérance des Autochtones est conforme à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, à la DNUDPA et à la Constitution. Cependant, malgré les appels répétés en faveur d'une stratégie de logement autochtone, y compris, tout récemment, dans le rapport du Comité de la Chambre des communes de 2021, le Canada n'a pas reconnu officiellement le droit au logement des peuples autochtones dans le contexte de l'article 35 et les relations découlant des traités. Plutôt que d'adopter une approche fondée sur les droits, le Canada a continué à se décharger de ses responsabilités sans apporter le soutien et la reconnaissance nécessaires à l'autodétermination des Autochtones. Selon le gouvernement, « le logement relève de la responsabilité des Premières Nations, avec un certain soutien du ministère<sup>91</sup> ». Pourtant, les échecs du gouvernement fédéral en

---

*Finlay c Canada (Ministre des Finances)* [1993] 1 R.C.S. 1080; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)* [1991] 2 R.C.S. 525.

<sup>88</sup> *Ibid* au para 88.

<sup>89</sup> *Loi sur la stratégie nationale du logement*, *supra* note 9, sous-sections 4-5.

<sup>90</sup> *Commissaire c. EDD*, *supra* note 87 au para 110.

<sup>91</sup> Voir la description de la politique de logement dans les réserves dans *Evaluation of On-Reserve Housing* (en anglais seulement), *supra* note 69 à la p 16.

matière de logement, tant dans les réserves qu'à l'extérieur, sont directement liés au taux disproportionné d'itinérance chez les Autochtones.

## **L'incapacité du gouvernement fédéral à fournir des logements sécuritaires et adéquats dans les réserves est liée à l'itinérance des autochtones**

L'incapacité à fournir des logements sécuritaires, sains et accessibles dans les collectivités autochtones est bien documentée depuis des décennies<sup>92</sup>. Comme l'illustre le tableau 1, 74 % des logements dans les réserves avaient besoin de réparations en 2016, contre 51 % pour les logements hors réserve<sup>93</sup>. Divers auteurs ont relevé des corrélations entre le logement dans les réserves et un risque plus élevé d'infections des voies respiratoires et d'asthme<sup>94</sup>, en raison d'un plus grand nombre de cas de surpeuplement et de moisissures dans les maisons des réserves<sup>95</sup>. Un risque accru (jusqu'à 20 fois plus élevé) de tuberculose y a également été observé, et certains chercheurs soulignent également une corrélation entre le surpeuplement et les mauvais résultats en matière de santé mentale<sup>96</sup>. Optis et al. notent que près de la moitié des maisons dans les réserves du Canada contiennent des moisissures « à des niveaux de contamination associés à des taux élevés de maladies respiratoires et autres chez les résidents » et affirment que, sans intervention du gouvernement, le problème continuera de s'aggraver<sup>97</sup>. Chambers relève également une corrélation directe entre les incendies et le financement inadéquat de l'amélioration des logements, en soulignant l'existence de sources de chauffage dangereuses, le manque d'eau pour

---

<sup>92</sup> CRPA, *supra* note 57 à la p 365; Canada, Ministre des Affaires indiennes et du Nord, *Réponse du gouvernement au septième rapport du comité permanent des affaires autochtones et du développement du grand nord; Logement autochtone*, Parlement du Canada (17 octobre 2007); Canada, Commission de vérité et réconciliation, *Canada's Residential Schools: The Legacy*, vol. 5 (Kingston et Montréal : McGill-Queen's University Press, 2015) p. 163[CVR]; *Rapport SR 2014*, *supra* note 7; Canada, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, *Réclamer notre pouvoir et notre place : Rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, vol. 1a (Ottawa : 2019) [Rapport du FFADA]; *Logement autochtone : Logement autochtone: en route vers chez soi*, *supra* note 72.

<sup>93</sup> Statistique Canada, « Portrait des communautés autochtones selon le Recensement de 2016 – Canada » (Ottawa : Statistique Canada, dernière modification le 14 janvier 2020), en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/abpopprof/infogrph/infgrph.cfm?Lang=F&DGUID=2016A000011124&PR=01>

<sup>94</sup> Gisèle M Carrière, Rochelle Garner et Claudia Sanmartin, « Housing conditions and respiratory hospitalizations among First Nations people in Canada » (en anglais seulement) (2017) 28:4 *Rapports sur la santé* 9.

<sup>95</sup> Paul C Webster, « Housing conditions and respiratory hospitalizations among First Nations people in Canada » (en anglais seulement) (2015) 385:9967 *The Lancet* 495.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Michael Optis et al, « Mold Growth in On-Reserve Homes in Canada: The Need for Research, Education, Policy, and Funding » (en anglais seulement) (2012) 74:6 *J Environ Health* 14.

l'extinction des incendies et le caractère « délabré » (c'est-à-dire plus inflammable) qui peuvent tous entraîner une augmentation matérielle du risque d'incendie<sup>98</sup>. En effet, des rapports fédéraux et provinciaux ont clairement identifié un risque accru de décès par le feu pour les populations vivant dans les réserves. En 2007, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a constaté que le taux de mortalité par incendie des membres des Premières Nations vivant dans les réserves était 10,4 fois plus élevé que celui de la population non Premières Nations<sup>99</sup>. Alors que le rapport de la CRPA de 1996 estimait qu'il était « possible et souhaitable de parvenir à un logement convenable pour les Autochtones en dix ans », le rapport de 2015 du comité sénatorial des peuples autochtones sur le logement et l'infrastructure dans les réserves a constaté « de graves pénuries de logements et le surpeuplement; des logements mal construits et en grave état de délabrement » et des obstacles empêchant les Premières Nations de répondre à leurs besoins en matière de logement<sup>100</sup>. Le rapport du Sénat a établi un lien direct entre ces risques et les décisions du gouvernement fédéral, en particulier le financement inadéquat, mais aussi l'absence d'un cadre fédéral en matière des codes d'incendie ou de construction exécutoires, et des lignes directrices fédérales inadaptées pour la planification et la conception des maisons dans les réserves<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Lori Chambers, « Fanning the Flames: Racism in Government Recommendations for the Prevention of Deaths by Fire on First Nations Reserves » (en anglais seulement) (2018) 38:2 *The Canadian Journal of Native Studies* 25–42 à la p 28.

<sup>99</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Prévention des incendies dans les collectivités autochtones* (octobre 2007); voir également les rapports des coroners provinciaux, British Columbia Coroner Service. *Residential structure fire deaths in BC, 2007–2011* (en anglais seulement) (28 mars 2012); Coroner en chef de l'Ontario. *Rapport du Groupe d'étude sur les décès dus aux incendies dans les collectivités des Premières Nations* (2021 juillet).

<sup>100</sup> CRPA, *supra* notes 57 à la p 377; Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements* (juin 2015) (Président : Dennis Glen Patterson) à la p 1.

<sup>101</sup> Comité permanent du Sénat 2015; *Ibid* au pp 13–14, 16–18, 23–25.

Tableau 1 : Conditions de logement dans les réserves, recensement de 2016 de Statistique Canada<sup>102</sup>

Localisation	Année des données	Logements surpeuplés	Logements nécessitant des réparations majeures	Logements nécessitant des réparations majeures ou mineures
Canada	2016	27 %	44 %	74 %
Terre-Neuve-et-Labrador	2016	30 %	34 %	64 %
Î.-P.-É.	2016	8 %	29 %	73 %
Nouvelle-Écosse	2016	10 %	31 %	64 %
Nouveau-Brunswick	2016	5 %	34 %	66 %
Québec	2016	22 %	36 %	66 %
Ontario	2016	19 %	42 %	72 %
Manitoba	2016	41 %	51 %	80 %
Saskatchewan	2016	36 %	51 %	80 %
Alberta	2016	33 %	49 %	78 %
Colombie-Britannique	2016	11 %	35 %	68 %
Yukon	2016	4 %	20 %	53 %
Territoires du Nord-Ouest	2016	17 %	29 %	63 %

<sup>102</sup> Statistique Canada, « Portrait des communautés autochtones selon le Recensement de 2016 » (Ottawa : Statistique Canada, dernière modification le 14 janvier 2020), en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/abpopprof/infogrph/select.cfm?Lang=F&PR=11>. Les données du recensement de 2021 devraient être publiées en septembre 2022, ce qui permettrait de procéder à une analyse temporelle à jour de ces données et de déterminer si les résultats en matière de logement se sont améliorés; Statistique Canada, « Plans de diffusion – Planification de la diffusion du recensement de 2021 » (Ottawa : Statistique Canada, dernière modification le 12 mai 2021), en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/abpopprof/infogrph/select.cfm?Lang=F&PR=11>.

Les recherches ont également indiqué une pénurie chronique d'unités de logement, ce qui contribue également au besoin de logements hors réserve pour les Autochtones<sup>103</sup>. En effet, la plupart des Autochtones vivent hors réserve, où ils sont confrontés à une discrimination systémique importante sur le marché du logement<sup>104</sup>. Les ménages autochtones hors réserve sont plus susceptibles d'avoir des besoins impérieux en matière de logement et de vivre en dessous des normes d'adéquation et de convenance, ce qui les expose à un risque accru d'itinérance<sup>105</sup>.

Comme le souligne le chercheur métis Jesse Thistle, « la question de l'itinérance chez les Autochtones au Canada actuelle peut être expliquée et une solution au problème peut être envisagée, mais seulement si nous prêtons attention à l'héritage global de la marginalisation et du déplacement créé par le colonialisme.<sup>106</sup> ». La perte du « chez soi » est liée au déplacement actif des populations autochtones de leurs collectivités<sup>107</sup>. Le manque de logements adéquats dans les réserves est aggravé par le manque d'éducation et les obstacles à l'emploi, le retrait des enfants des familles, ainsi que les résultats en matière de santé physique et mentale et le manque de services de santé et de services sociaux, qui sont autant de facteurs augmentant le risque d'itinérance<sup>108</sup>. Ainsi, le manque de logements adéquats dans les réserves contribue directement à la surreprésentation des peuples autochtones dans la population en situation d'itinérance au Canada<sup>109</sup>. En effet, le rapport de la Chambre des communes de 2021 sur le logement hors réserve a souligné que l'itinérance chez les Autochtones trouve son origine dans l'échec de la politique fédérale de logement pour les collectivités du Nord et dans le retrait du soutien fédéral pour le logement social<sup>110</sup>. Ils ont reçu un nombre important de témoignages selon lesquels la pénurie de logements et les mauvaises

---

<sup>103</sup> Christopher Alcantara, « Certificates of Possession and First Nations Housing: A Case Study of the Six Nations Housing Program » (en anglais seulement) (2005) 20:2 CJLS 183; *CVR*, *supra* note 92 à la p 165; Stratégie nationale de logement autochtone élaborée par le groupe de travail du Caucus du logement autochtone, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (2018) à la p 14, en ligne (pdf) : <[https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05\\_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf](https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf)>.

<sup>104</sup> *Patrick*, *supra* note 8 à la p 12.

<sup>105</sup> Jeannine Claveau, « Enquête canadienne sur le logement, 2018 » (Ottawa : Statistique Canada, dernière modification le 2 octobre 2020), en ligne : <[www.150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2020003-fr.htm](http://www.150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/75f0002m2020003-fr.htm)>.

<sup>106</sup> Thistle, *supra* note 55 à la p 14.

<sup>107</sup> Helene Berman et al, *Uprooted and Displaced : A Critical Narrative Study of Homeless, Aboriginal, and Newcomer Girls in Canada*, (en anglais seulement) (2009) 30:7 *Issues in Mental Hlth Nursing* 418.

<sup>108</sup> *Schwan*, *supra* note 8.

<sup>109</sup> Evelyn J. Peters, Vince Robillard, « "Everything You Want Is There": The Place of the Reserve in First Nations' Homeless Mobility » (en anglais seulement) (2009), 30:6 *Urban Geography* 652; *Thistle*, *supra* note 55; *Rapport FFADA*, *supra* note 92 à la p 445.

<sup>110</sup> *Logement autochtone : En route vers chez soi*, *supra* note 72.

conditions de logement dans les réserves étaient les raisons pour lesquelles les personnes quittent leurs collectivités d'origine pour s'installer dans les centres urbains, ainsi que les raisons pour lesquelles elles sont incapables de revenir<sup>111</sup>.

## **La surreprésentation des peuples autochtones dans les populations en situation d'itinérance et sans hébergement**

Le dernier recensement fédéral ponctuel des personnes en situation d'itinérance au Canada a révélé que les populations autochtones étaient largement surreprésentées<sup>112</sup>. Les peuples autochtones représentent 5 % de la population, mais constituaient 30 % des répondants lors du dénombrement de 2018. Ce chiffre est conforme aux dénombrements antérieurs où la figure se situait entre 29 % et 37 %<sup>113</sup>. La surreprésentation des Autochtones dans la population en situation d'itinérance est encore plus frappante lorsqu'elle est analysée par sexe. À Winnipeg, 80 % des femmes en situation d'itinérance étaient autochtones. À Vancouver, 45 % des femmes en situation d'itinérance étaient autochtones. Les femmes autochtones sont 15 fois plus susceptibles d'avoir recours à un refuge que les femmes non autochtones, elles restent surreprésentées dans les refuges pour victimes de violences domestiques et elles sont six fois plus susceptibles d'être victimes d'agressions sexuelles que les hommes autochtones et plus susceptibles de souffrir de troubles post-traumatiques<sup>114</sup>. Le *Rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* a recueilli des témoignages détaillés sur le lien entre les logements non

---

<sup>111</sup> *Ibid* aux pp 41 et 43.

<sup>112</sup> Tout le monde compte 2018, *supra* note 53; Tout le monde compte 2021 a été lancé au printemps 2021. Les résultats préliminaires ont été communiqués au milieu de l'automne 2021, mais les résultats complets, y compris les données sur la race et l'origine ethnique, seront offerts au printemps 2022, voir en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/employment-social-development/programs/homelessness/resources/point-in-time.html>>.

<sup>113</sup> *Ibid*; Emploi et développement social Canada, « Tout le monde compte 2016 » (dernière modification le 31 août 2020), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/employment-social-development/programs/homelessness/reports/highlights-2016-point-in-time-count.html>>; Yale D Belanger, Olu Awosoga, Gabrielle Weasel Head « Homelessness, Urban Aboriginal People, and the Need for a National Enumeration » (en anglais seulement) (2013) 2:2 Aboriginal Pol'y Stud 4.

<sup>114</sup> Nick Falvo, « The Use of Homeless Shelters by Indigenous Peoples in Canada » (en anglais seulement) (2019), en ligne : *Canadian Observatory on Homelessness Press* <[www.homelesshub.ca/blog/use-homeless-shelters-indigenous-peoples-canada](http://www.homelesshub.ca/blog/use-homeless-shelters-indigenous-peoples-canada)>; Emploi et Développement social Canada, « Points saillants de l'Étude nationale sur les refuges 2005 à 2016 » (dernière modification le 8 août 2019), en ligne : *Gouvernement du Canada* <[www.canada.ca/fr/employment-social-development/programs/homelessness/reports-shelter-2016.html](https://www.canada.ca/fr/employment-social-development/programs/homelessness/reports-shelter-2016.html)>; Brittany Bingham et al., *Gender differences among Indigenous Canadians experiencing homelessness and mental illness* (en anglais seulement) (2019) 57:7 BMC Psychology 1.

convenables et dangereux dans les collectivités autochtones, l'itinérance et la violence<sup>115</sup>.

Si les Autochtones sont plus nombreux à se retrouver en situation d'itinérance que les non-Autochtones, les Autochtones sont moins susceptibles d'y avoir recours. Comme l'a constaté le Rapporteur spécial des Nations Unies, les services en itinérance « reproduisent l'oppression coloniale » et sont donc inaccessibles aux Autochtones<sup>116</sup>. Par conséquent, non seulement les Autochtones sont surreprésentés dans la population des personnes en situation d'itinérance, mais ils sont également plus nombreux à ne pas être hébergés et à vivre dans des campements que les personnes non autochtones en situation d'itinérance. À l'échelle nationale, les Autochtones représentaient 37 % des personnes qui vivaient sans hébergement et 43 % de celles hébergées chez des tiers; les dénombrements ponctuels sont donc probablement sous-estimés<sup>117</sup>. À Toronto, alors que 15 % des personnes en situation d'itinérance étaient Autochtones, 23 % de celles qui vivaient à l'extérieur en 2021 et 38 % en 2018 étaient autochtones<sup>118</sup>. Une enquête menée en Colombie-Britannique en 2020 sur les personnes en situation d'itinérance dans la région métropolitaine de Vancouver a révélé que 51 % d'entre elles étaient autochtones<sup>119</sup>. Un recensement effectué dans les rues de Winnipeg a révélé que 79,8 % des personnes en situation d'itinérance interrogées étaient autochtones<sup>120</sup>. Statistique Canada et la ville de Toronto ont tous deux reconnu que leurs données sous-estiment probablement l'itinérance chez les Autochtones en raison des obstacles à l'accès aux refuges et des formes d'itinérance cachée<sup>121</sup>.

Ce problème est particulièrement grave pour les femmes autochtones, qui ont tendance à éviter les refuges par crainte de violence et en raison du manque de services culturellement adaptés, ou qui n'ont tout simplement pas d'options accessibles dans les zones rurales ou éloignées<sup>122</sup>. Elles forment toujours le groupe le plus susceptible de

---

<sup>115</sup> *Rapport du FFADA, supra* note 92 aux pp 537-545.

<sup>116</sup> *Rapport SR 2019, supra* note 59 à la p 10.

<sup>117</sup> *Tout le monde compte 2018, supra* note 53.

<sup>118</sup> Ville de Toronto, « Street Needs Assessment 2021 » (en anglais seulement) (2021), en ligne (pdf) : <[www.toronto.ca/legdocs/mmis/2021/ec/bgrd/backgroundfile-171729.pdf](http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2021/ec/bgrd/backgroundfile-171729.pdf)>.

<sup>119</sup> BC Non-Profit Housing Association, « 220 Indigenous Homeless Count: Results in Metro Vancouver » (en anglais seulement) (2020), en ligne (pdf) : <[infocusconsulting.ca/wp-content/uploads/Homeless-Count-Infographic-2020-FINAL.pdf](http://infocusconsulting.ca/wp-content/uploads/Homeless-Count-Infographic-2020-FINAL.pdf)>.

<sup>120</sup> Josh Brandon et Christina Maes Nino, *Winnipeg Street Census 2018* (en anglais seulement) en ligne (pdf) : <[streetcensuswpg.ca/wp-content/uploads/2018/10/2018\\_FinalReport\\_Web.pdf](http://streetcensuswpg.ca/wp-content/uploads/2018/10/2018_FinalReport_Web.pdf)>.

<sup>121</sup> *Tout le monde compte 2018, supra* note 53; Ville de Toronto, « Street Needs Assessment 2021 » (en anglais seulement) (2021) à la p 25 en ligne (pdf) : <[www.toronto.ca/legdocs/mmis/2021/ec/bgrd/backgroundfile-171729.pdf](http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2021/ec/bgrd/backgroundfile-171729.pdf)>.

<sup>122</sup> *Schwan, supra* note 8; *Rapport du FFADA, supra* note 92.

connaître l'itinérance cachée ou dissimulée<sup>123</sup>. Le manque de financement et de services pour les refuges autochtones place systématiquement les femmes autochtones dans des positions vulnérables<sup>124</sup>. En l'absence de refuges adaptés à leur culture, les femmes autochtones continuent d'être victimes de discrimination lorsqu'elles tentent d'accéder à un logement d'urgence<sup>125</sup>. Martina et Walia affirment que les systèmes actuels de refuges sont intrinsèquement paternalistes, car ils considèrent les femmes autochtones comme des « clientes » des refuges et sapent le droit des femmes autochtones à la sécurité et à l'hébergement<sup>126</sup>. On attend souvent des femmes autochtones qu'elles soient polies, civiles et qu'elles expriment leur gratitude pour recevoir des services de base<sup>127</sup>. En outre, si les femmes autochtones sont effectivement confrontées à des taux de violence plus élevés que les hommes, les récits qui les dépeignent comme des victimes contribuent à leur marginalisation tout en ignorant la résilience des femmes autochtones et leur résistance au colonialisme<sup>128</sup>.

Ces problèmes sont également amplifiés pour les Autochtones issus de la diversité de genre qui sont souvent victimes de discrimination lorsqu'ils ou elles cherchent à accéder à un système d'hébergement ségrégué en fonction du genre<sup>129</sup>. Il existe peu de données sur l'expérience de l'exclusion liée au logement des femmes LGBTQ2S+ et des personnes issues de la diversité de genre. Cependant, une étude récente de 2019 affirme que les jeunes Autochtones LGBTQ2S+ vivent de l'itinérance plus tôt dans la vie que leurs pairs et présentent des taux accrus de problèmes de santé mentale et de dépendance<sup>130</sup>. Les services adaptés à la culture sont importants pour les jeunes Autochtones en général, qui sont retirés ou déplacés de leur famille de manière disproportionnée par les systèmes coloniaux de protection de l'enfance<sup>131</sup>. Lorsque les jeunes retournent dans leur collectivité à l'âge adulte, ils sont parfois des étrangers culturels, ce qui entraîne

---

<sup>123</sup> Julia Christensen, « Our Home, Our Way of Life: Spiritual Homelessness and the Socio-Cultural Dimensions of Indigenous Homelessness in the Northwest Territories (NWT), Canada » (en anglais seulement)(2013) 14:7 Social Cultural Geography 804.

<sup>124</sup> *Schwan, supra* note 8.

<sup>125</sup> Native Housing for First Nations, Inuit, and Métis Women. (en anglais seulement) Association des femmes autochtones du Canada, (2018), en ligne (pdf) : *Association des femmes autochtones du Canada* <[www.nwac.ca/resource/fact-sheet-housing-2018/?wpdmdl=1976&refresh=61fcd9fb588291643960827](http://www.nwac.ca/resource/fact-sheet-housing-2018/?wpdmdl=1976&refresh=61fcd9fb588291643960827)>.

<sup>126</sup> *Ibid* à la p 44.

<sup>127</sup> *Ibid*.

<sup>128</sup> *Ibid*.

<sup>129</sup> Carol Muree Martin et Harsha Walia, « Red Women Rising: Indigenous Women Survivors in Vancouver's Downtown Eastside » (en anglais seulement) (2019), en ligne (pdf) : *Downtown Eastside Women's Centre* <[dewc.ca/wp-content/uploads/2019/03/MMIW-Report-Final-March-10-WEB.pdf](http://dewc.ca/wp-content/uploads/2019/03/MMIW-Report-Final-March-10-WEB.pdf)>

<sup>130</sup> Sean Kidd et al., « A National Study of Indigenous Youth Homelessness in Canada » (2018) 176 Royal Soc'y for Public Hlth 16 à la p 169.

<sup>131</sup> *Patrick, supra* note 7 à la p 32.



une précarité du logement, soit parce qu'ils n'ont pas de maison où rester, soit parce qu'ils se sentent incapables de rester dans leur maison familiale<sup>132</sup>.

## Notes judiciaires limitées sur l'itinérance chez les Autochtones

Malgré la surreprésentation des Autochtones dans les campements, il existe très peu d'avis judiciaires sur l'itinérance chez les Autochtones ou les expériences autochtones dans les campements. Dans l'affaire *Prince George (City) v. Stewart*, le juge en chef Hinkson a mentionné la représentation disproportionnée des personnes autochtones dans les campements en question. S'appuyant sur la jurisprudence relative à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale, il prend acte du contexte de colonialisme, de discrimination, de racisme et des « répercussions des traumatismes des pensionnats sur la population autochtone en situation d'itinérance de la ville et les occupants des campements<sup>133</sup> ». Dans cette affaire, le tribunal a rejeté la demande de la ville de retirer le campement jusqu'à ce qu'un nombre suffisant de logements accessibles et d'installations de jour soient fournis pour protéger les résidents du campement de tout préjudice grave<sup>134</sup>. Le juge en chef Hinkson a notamment accepté la preuve que les logements supervisés existants n'étaient pas accessibles aux résidents du campement en raison d'une intersection complexe de problèmes sociaux liés à la toxicomanie, aux problèmes de santé mentale, aux traumatismes et aux handicaps<sup>135</sup>. La ville a néanmoins démoli le campement en violation de la décision et a demandé une injonction interlocutoire pour fermer l'espace au campement. La demande de la ville a été rejetée dans l'affaire *Prince George (City) v. Johnny* et il a été jugé que la violation avait « infligé un préjudice grave à des personnes vulnérables<sup>136</sup> ». Le campement a été autorisé à rester en place « à moins que et jusqu'à ce que la ville démontre que des logements et des installations de jour sont offerts et accessibles pour ses occupants<sup>137</sup> ». Chose cruciale, les décisions *Stewart* et *Johnny* reconnaissent les obstacles importants et complexes auxquels font face les résidents autochtones vivant dans un campement en matière d'options de logement et des refuges existants, et rejettent les approches quantitatives simplistes de l'analyse de la disponibilité des refuges proposée par les gouvernements. Cependant, nous n'avons pas vu ce type d'analyse nuancée dans la plupart des décisions liées aux campements. En Ontario, les tribunaux se sont montrés réticents à remettre en question les réclamations

---

<sup>132</sup> Jeffrey Paul Ansloos, Amanda Claudia Wagner, et Nicole Santos Dunn, « Preventing Indigenous Youth Homelessness in Canada: a Qualitative Study on Structural Challenges and Upstream Prevention in Education » (en anglais seulement) (2021) *J Community Psychology* 1 à la p 9.

<sup>133</sup> *Prince George (City) v Stewart*, 2021 BCSC 2089.

<sup>134</sup> *Ibid* à la p 74.

<sup>135</sup> *Ibid* à la p 69.

<sup>136</sup> *Prince George (City) v Johnny*, 2022 BCSC 282.

<sup>137</sup> *Ibid* à la p 82.

au sujet de la suffisance des refuges et les données permettant aux résidents de réfuter les réclamations du gouvernement sont très difficiles d'accès<sup>138</sup>.

Dans l'affaire *Black v. Toronto*, le tribunal a refusé aux résidents d'un campement une injonction provisoire contre l'application par la ville de règlements interdisant le camping. Cependant, le juge Schabas a estimé que les requérants avaient soulevé une question sérieuse à juger concernant une violation potentielle de l'article 15 de la Charte et du *Code des droits de la personne de l'Ontario* si les campements étaient évacués, en notant précisément le nombre disproportionné d'Autochtones et de personnes issues de la diversité de genre parmi les populations des campements<sup>139</sup>. Il est à noter que le critère pour juger d'une question sérieuse à juger est peu exigeant et n'indique pas la probabilité de succès, particulièrement compte tenu de la possibilité qu'une violation de la Charte soit protégée par les limites raisonnables de l'article 1. Dans l'affaire *Tanudjaja v. Canada*, le juge des requêtes a jugé que l'« itinérance » ne constituait pas un motif analogue au sens de l'article 15. Toutefois, la Cour d'appel de l'Ontario a laissé cette question ouverte, la majorité ayant rejeté l'affaire sur la question de la justiciabilité. Dans l'arrêt *Black*, le juge Schabas a notamment rejeté l'application de l'analyse du juge des requêtes au contexte des campements<sup>140</sup>. Les réclamations futures pourraient être fondées directement sur d'autres motifs tels que l'identité autochtone, le sexe, la race ou le handicap, en plus de réexaminer la question de savoir si le sans-abrisme est un motif analogue<sup>141</sup>. Pour ce faire, il faudra disposer de preuves sur les caractéristiques démographiques des campements et la surreprésentation des Autochtones ou d'autres groupes protégés. La capacité de recherche du défenseur d'examiner les problèmes systémiques pourrait être sollicitée pour servir d'ami de la cour dans de telles affaires et veiller à ce qu'il y ait des données exactes et opportunes, ce qui constitue souvent un défi pour les plaideurs en situation d'itinérance.

D'autres jurisprudences et litiges connexes se rapportent à l'itinérance chez les Autochtones. Dans une récente décision sur requête dans le cadre d'une contestation en cours de la *Loi sur la sécurité dans les rues* de l'Ontario, le tribunal a accordé le statut d'intervenant aux Services juridiques autochtones qui soutiendront que les politiques coloniales ont conduit à une surreprésentation des Autochtones en situation d'itinérance, de pauvreté, de dépendance et de maladie mentale liée à un traumatisme<sup>142</sup>. De même, les tribunaux canadiens ont reconnu que le droit à l'autodétermination s'applique aux peuples et communautés autochtones vivant en

---

<sup>138</sup> *Black*, supra note 29; *Poff*, supra note 29.

<sup>139</sup> *Ibid* aux para 60–61; *Code des droits de la personne*, L.R.O. 1990, c H 19.

<sup>140</sup> *Ibid* au para 62.

<sup>141</sup> 2014 ONCA 852 au para 37.

<sup>142</sup> *Fair Change c. Sa Majesté la Reine*, 2021 ONSC 2108 au para 28.

milieu urbain<sup>143</sup>. Les communautés autochtones urbaines ont le droit d’agir de manière égale sur les programmes sociaux et les décisions qui les concernent. En effet, la DNUDDPA ne fait pas de distinction entre les populations autochtones urbaines, rurales ou éloignées dans la reconnaissance du droit à l’autodétermination. Ainsi, l’obligation de consulter et d’accommoder les peuples autochtones est pertinente pour les campements en ce qui concerne les résidents du campement, mais aussi pour le rôle des gouvernements autochtones dont le campement se trouve dans le territoire. Ces gouvernements ont le droit de participer à l’élaboration de politiques et de réponses aux campements et à l’itinérance, et peuvent devenir de plus en plus des fournisseurs de logements et des promoteurs immobiliers eux-mêmes<sup>144</sup>.

Si l’obligation de consulter et d’accommoder les peuples autochtones est parfois invoquée dans le contexte des expulsions de campements, son application est complexe en raison de la nature collective et territoriale de la doctrine<sup>145</sup>. Les gouvernements ont des obligations distinctes envers les peuples autochtones, fondées sur des traités historiques ou modernes, le droit constitutionnel canadien et le droit international, qui sont tous pertinents pour les campements. Dans le contexte de campements particuliers, les acteurs gouvernementaux concernés auront l’obligation juridique de consulter et de mobiliser les signataires actuels de traités en tant que gouvernements, ainsi que les organisations autochtones régionales, au sujet des politiques et des priorités en matière de logement et de lutte contre l’itinérance. Comme nous l’avons déjà mentionné, ces groupes sont de plus en plus des promoteurs immobiliers et des fournisseurs de programmes de logement et de lutte contre l’itinérance<sup>146</sup>.

De plus, les tribunaux canadiens ont reconnu que le droit à l’autodétermination s’applique aux personnes et aux communautés autochtones vivant en milieu urbain<sup>147</sup>. Par conséquent, bien qu’il n’existe qu’une jurisprudence limitée sur la signification de

---

<sup>143</sup> *Canada (Procureur général) c. Misquadis*, [2002] CAF 370 [Misquadis]; *Première nation algonquaine d’Ardoch c. Canada (Procureur général)* [2004] 2 FCR 108, [2003] RCF 473 au para 36 [Ardoch].

<sup>144</sup> Voir par exemple le Musqueam Community Rental Complex à Vancouver : [musqueamcapital.ca/development-projects/lelem/](https://musqueamcapital.ca/development-projects/lelem/). Voir également la Stratégie nationale du logement des Autochtones élaborée par le Indigenous Housing Caucus Working Group, Association canadienne d’habitation et de rénovation urbaine (2018), en ligne (pdf) : <[chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05\\_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf](https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf)>.

<sup>145</sup> *Nation haïda c Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73; *Première Nation Tlingit de Taku River c Colombie-Britannique (directeur d’évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74.

<sup>146</sup> Voir, par exemple, les Mississauga of the New Credit First Nation, « Trailblazers: The Mississaugas of the New Credit First Nation Strategic Plan » (en anglais seulement) (septembre 2017) en ligne (pdf) : *MNCFN* <[mncfn.ca/wp-content/uploads/2019/11/MCFN-Strategic-Plan-Final.pdf](https://mncfn.ca/wp-content/uploads/2019/11/MCFN-Strategic-Plan-Final.pdf)> aux pp 39, 48; et le projet Musqueam Community Rental Complex à Vancouver : [musqueamcapital.ca/development-projects/lelem/](https://musqueamcapital.ca/development-projects/lelem/).

<sup>147</sup> *Misquadis*, *supra* note 143; *Ardoch*, *supra* note 143 au para 36.

l'obligation de consulter dans ce contexte, les expulsions forcées de populations autochtones ne sont pas conformes aux exigences de consultation et de participation de bonne foi à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes sociaux, ni à la reconnaissance de l'autodétermination des autochtones conformément à la *DNUDPA*.

## Recommandations

### Examiner les politiques et pratiques relatives aux terres fédérales

La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* habilite le défenseur à lancer des études dans les domaines de compétence fédérale et à rendre compte de ses conclusions, conseils et recommandations au Parlement<sup>148</sup>. Il s'agit d'un processus non contradictoire par lequel le gouvernement peut fournir des renseignements sur les politiques et les pratiques relatives aux terres appartenant au gouvernement fédéral afin d'étayer les recommandations et les conseils. Cela inclut la possibilité de fournir des détails sur l'utilisation des différents types de terres fédérales et le besoin relatif de pouvoirs d'exclusion pour une utilisation donnée des terres. Ce type de renseignement peut servir de base à un examen approfondi des politiques relatives aux terres fédérales afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux droits de la personne.

Les terres fédérales occupées par le gouvernement fédéral et régies par des cadres réglementaires fédéraux, telles que les parcs nationaux ou les terres des autorités portuaires, doivent être régies conformément aux obligations en matière de droits de la personne, notamment la reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental dans le droit international et l'engagement en faveur de la réalisation progressive du logement pour tous.

Lorsque des terres fédérales sont occupées par des tiers ayant des droits de propriété ou des droits contractuels, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que toutes les transactions comportent des garanties relatives aux obligations fédérales en matière de droits de la personne par un processus de diligence raisonnable en matière de droits de la personne appliqués à toutes les transactions foncières et à toutes les activités des entreprises d'État<sup>149</sup>. Le gouvernement fédéral et le défenseur doivent surveiller les litiges qui surviennent entre les tiers occupants et les résidents des campements et jouer un rôle de premier plan pour s'assurer que les parties respectent les obligations en matière de droits de la personne. Lorsque d'autres paliers de gouvernement occupent des terres fédérales, ils doivent être soumis à des conditions obligatoires qui respectent

---

<sup>148</sup> *Loi sur la stratégie nationale du logement*, *supra* note 9, sous-section 13(d), (g), (h).

<sup>149</sup> OCDE, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (en anglais seulement) (Paris : OCDE, 2015) <<https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>>. Les entreprises d'État sont des entreprises dans lesquelles l'État détient la propriété ou le contrôle de l'entreprise plutôt qu'une société privée et, par conséquent, l'État est le propriétaire effectif.

leurs propres obligations en matière de droits de la personne, conformément à celles prévues par la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et la Charte.

Le défenseur doit examiner les cadres réglementaires, les documents politiques et les directives pratiques applicables aux différents types de terres fédérales et de transactions foncières afin de s'assurer du respect de la réalisation progressive du droit au logement, y compris, mais sans s'y limiter, l'interdiction des expulsions forcées et les exigences d'une consultation significative avec les résidents des campements.

### **Pas d'expulsions forcées sur les terres fédérales**

Un aspect particulièrement important à examiner est la pratique qui consiste à expulser les résidents du campement de biens appartenant à l'État et l'utilisation de lois sur l'intrusion pour criminaliser ou pénaliser les personnes en situation d'itinérance. Les expulsions forcées des quartiers informels sont clairement et expressément interdites par le droit international. L'article 17 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* stipule que « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille [ou] son domicile<sup>150</sup> ». Cela ne se limite pas aux établissements officiels.

De plus, étant donné la représentation disproportionnée des peuples autochtones dans les campements, les expulsions peuvent violer les protections nationales et internationales des droits autochtones. Dans le contexte du lien entre l'itinérance et la déconnexion de la communauté relevé par Thistle et d'autres, les expulsions forcées sont également susceptibles d'exacerber le déplacement des Autochtones qui ont trouvé du soutien et un sentiment d'appartenance à leur communauté dans les campements. Bien que les Autochtones urbains puissent ou non résider sur leur territoire d'origine (tel que défini par les nations autochtones elles-mêmes) dans le sens des revendications de titres autochtones et de traités fondés sur le territoire (art. 35), le droit à l'autodétermination s'applique aux peuples et aux collectivités autochtones urbains<sup>151</sup>. L'article 7 de la DNUDPA protège le droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité de la personne, droits que les tribunaux canadiens ont reconnus comme étant affectés par les expulsions de campements. En outre, les nations autochtones doivent être consultées sur les politiques de logement et de lutte contre l'itinérance sur leur territoire, y compris sur les réponses aux campements.

Notamment, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement adéquat de l'époque a appelé les États membres à mettre fin aux expulsions des campements informels au début de la crise de COVID-19 et à créer plutôt des plans d'urgence pour

---

<sup>150</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, A/RES/2200.

<sup>151</sup> *Misquadis*, supra note 143; *Ardoch*, supra note 143 au para 36.

aider les résidents des campements<sup>152</sup>. Le gouvernement fédéral ne l'a pas fait, même en ce qui concerne la propriété fédérale. Des décisions récentes concernant les terres fédérales démontrent que les acteurs fédéraux continuent de se fier à un cadre d'intrusion et d'exclusion. Le défenseur doit veiller à ce que le gouvernement fédéral élabore un plan fondé sur les droits de la personne pour les campements sur les terres fédérales et joue un rôle de chef de file en veillant à ce que les autres niveaux de gouvernement en fassent un aussi. Ces plans doivent prévoir la fourniture de services et d'aides pour répondre aux besoins fondamentaux des résidents des campements. Le défenseur doit consulter les personnes ayant une expérience vécue sur la manière d'aborder des questions telles que l'accès à l'eau potable, aux installations sanitaires, à l'électricité, à des options de chauffage sécuritaires, ainsi qu'à des soutiens et des services sociaux, y compris des services et des soutiens adaptés à la culture des populations autochtones et des services et soutiens accessibles aux personnes handicapées.

### **Participation significative sur les terres fédérales**

Les obligations positives dans l'intervention en matière de campements sur les terres publiques incluent la participation significative des résidents. Notamment, la récente décision dans l'affaire *Bamberger v. Vancouver (Board of Parks and Recreation)* note expressément les intérêts très différents en jeu pour les résidents du campement et les autres utilisateurs du parc et l'« incidence particulière » des expulsions sur les personnes qui vivent dans le campement. Le juge estime que cette situation entraîne le droit d'être informé et d'avoir la possibilité d'être entendu avant de recevoir l'ordre de quitter une propriété publique<sup>153</sup>. Ceci est cohérent avec les interprétations de la participation significative, une partie de l'analyse du caractère raisonnable dans la jurisprudence internationale sur le droit au logement<sup>154</sup>, mais aussi avec les solutions de rechange participatives aux mécanismes mis en œuvre dans le cadre de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*. Cependant, il sera important de préconiser un cadre solide pour une participation significative et de résister à sa restriction à une analyse purement axée sur la procédure, comme l'obligation d'équité procédurale en droit administratif canadien. Comme le fait remarquer Bruce Porter, une participation significative exige « un partenariat réel dans la prise de décision » et nécessite un processus visant à « atteindre la conformité avec le droit au logement<sup>155</sup> ». Le défenseur

---

<sup>152</sup> AGNU, *Logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, 75<sup>e</sup> session, ONU Doc A/75/148 (27 juillet 2020).

<sup>153</sup> *Bamberger*, *supra* note 39.

<sup>154</sup> Voir la note 52.

<sup>155</sup> Bruce Porter, « Implementing the Right to Adequate Housing Under the National Housing Strategy Act: The International Human Rights Framework » (en anglais seulement) (mars 2021) aux pp 43-44, en ligne (pdf) : <[www.socialrights.ca/2021/Porter%20-%20NHSA%20&%20IHL.pdf](http://www.socialrights.ca/2021/Porter%20-%20NHSA%20&%20IHL.pdf)> [Porter].

est bien placé pour mener cette discussion et veiller à ce qu'un processus participatif alimente l'analyse de la signification, du contenu et de la forme de la participation significative à la lumière des pratiques exemplaires en matière de participation significative au niveau international<sup>156</sup>. Elle devrait être directement appliquée dans le contexte des terres fédérales, mais peut également fournir une norme nationale pour tous les niveaux de gouvernement qui interviennent face aux campements. Comme indiqué ci-dessus, cela revêt une importance particulière dans le contexte des obligations juridiques de consulter et d'accommoder les peuples autochtones, et une mobilisation significative doit être définie avec et par les peuples autochtones.

### **Occupants tiers sur les terres fédérales**

Les terres fédérales louées ou concédées à des tiers seront également définies par les termes d'un document tel qu'un contrat de bail. En vertu de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, le défenseur peut recommander et orienter un processus de diligence raisonnable en matière de droits de la personne pour les transactions immobilières fédérales, comme indiqué ci-dessous. Il devrait être développé par un processus participatif incluant des personnes ayant une expérience vécue des campements et de l'itinérance. Comme dans le cas d'un examen de la politique, ce processus doit non seulement tenir compte du fait que le gouvernement ne viole pas les droits de la personne au moyen d'expulsions, mais aussi des obligations positives que le gouvernement pourrait avoir et qui auraient une incidence sur les activités du tiers. Il convient d'accorder une attention particulière aux situations dans lesquelles les terres fédérales sont louées à d'autres niveaux de gouvernement en raison de la possibilité que des arguments de compétence empêchent la protection des résidents des campements sur les terres fédérales.

### **Diligence raisonnable en matière de droits de la personne dans les transactions foncières fédérales**

L'une des dix composantes des stratégies nationales pour le droit au logement définies par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à un logement convenable est l'exigence que les acteurs privés protègent et réalisent le droit au logement<sup>157</sup>. De plus, le Groupe de travail des Nations unies sur la question des droits de la personne et des sociétés transnationales et d'autres entreprises a appelé les États à prendre « des mesures supplémentaires pour se protéger contre les violations des droits de la personne commises par les entreprises commerciales » qu'ils possèdent ou

---

<sup>156</sup> *Loi sur la stratégie nationale du logement*, supra note 9, sous-section 13 (c), (d), (e).

<sup>157</sup> CDH, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, et sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte*, UNBHCR, 37<sup>e</sup> session, Doc ONU A/HRC/37/53 (15 janvier 2018).

contrôlent<sup>158</sup>. L'État doit servir de modèle et prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect des droits de la personne. Le groupe de travail suggère que les entreprises d'État établissent et contrôlent des objectifs explicites en matière de droits de la personne, à l'instar des objectifs de durabilité déjà établis dans de nombreux territoires<sup>159</sup>. Cela devrait inclure la protection de la sécurité d'occupation pour tous les résidents, y compris ceux qui vivent dans des campements sans occupation formellement reconnue.

Outre la mise en place de cadres réglementaires et de mécanismes d'application pour protéger les droits de la personne et favoriser le respect de ces droits par les acteurs privés, les *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* exigent des États qu'ils prennent des mesures supplémentaires pour se protéger contre les atteintes aux droits de la personne lorsque l'État est engagé dans des transactions commerciales, par exemple lorsqu'un État est un bailleur<sup>160</sup>. Il s'agit notamment de la diligence raisonnable en matière de droits de la personne et de l'incorporation de clauses contractuelles concernant la protection des droits de la personne. Bien qu'une discussion détaillée sur la diligence raisonnable en matière de droits de la personne dépasse le cadre de ce bref rapport, elle fait généralement référence aux « processus que toutes les entreprises commerciales devraient entreprendre pour identifier, prévenir, atténuer et rendre compte de la manière dont elles traitent les impacts potentiels et réels sur les droits de la personne causés par leurs propres activités ou auxquels elles contribuent, ou directement liée à leurs opérations, produits ou services par leurs relations commerciales<sup>161</sup> ». Ainsi, bien que le gouvernement fédéral ne puisse pas empiéter sur la possession exclusive d'un locataire, il pourrait exiger un processus de diligence raisonnable en matière de droits de la personne de la part des parties à des transactions immobilières sur des terres fédérales pertinentes, telles que des terres avec des lots vacants, des terres destinées à être utilisées comme parcs ou espaces verts, ainsi que des ponts, des routes et des terrains ferroviaires. L'article 6 stipule précisément que les États doivent promouvoir le respect des droits de la personne auprès des tiers impliqués dans des transactions commerciales<sup>162</sup>. Bien que le rôle de la diligence raisonnable en matière de droits de la personne dans le droit national soit controversé, le Groupe de travail du Conseil des

---

<sup>158</sup> UNHRC, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, 11<sup>e</sup> session, Supplément n° 4, ONU HR/Pub/11/04 (2011) [*Principes directeurs de l'ONU*].

<sup>159</sup> CDHNU, *Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises sur sa mission au Canada*, 38<sup>e</sup> session, Supp n° 48, Doc ONU A/HRC/38/48/Add.1 (22 avril 2018) [*Groupe de travail de l'ONU 2018*].

<sup>160</sup> *Principes directeurs de l'ONU*, supra note 158, art 4, 5.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> *Ibid.*, art 6.



droits de l'homme des Nations unies de 2018 a évalué les efforts du Canada pour prévenir, atténuer et traiter l'impact négatif sur les droits de la personne des activités liées aux entreprises, à l'invitation du gouvernement<sup>163</sup>. Bien que le rapport soit axé sur les violations des droits de la personne dans les territoires étrangers, il constate « un faible niveau de sensibilisation des responsables gouvernementaux, du secteur privé et des entreprises d'État » à leurs « devoirs et responsabilités respectifs en vertu des *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de la personne*<sup>164</sup> ». Les recommandations consistent notamment à s'assurer que les entreprises d'État ou les sociétés d'État respectent les Principes directeurs, en particulier les principes 4 et 6, et à encourager les entreprises canadiennes au Canada à améliorer les droits de la personne en appliquant les Principes directeurs, y compris les processus de participation significative auprès des parties prenantes et la diligence raisonnable en matière de droits de la personne<sup>165</sup>. Le rapport a notamment souligné l'importance de veiller au respect des protections des droits des peuples autochtones au Canada.

L'incorporation de la diligence raisonnable en matière de droits de la personne est particulièrement importante, mais également possible, lorsque les deux parties à un bail (ou à un autre contrat de propriété) sont des ordres de gouvernement, comme la location de terres fédérales pour des parcs par les municipalités en cause à *Bamberger*. Dans ce cas, les deux parties sont expressément liées par des obligations en matière de droits de la personne par rapport au traitement des résidents des campements et des personnes en situation d'itinérance. Les transactions doivent refléter les pratiques exemplaires auxquelles les deux parties se sont engagées en vertu du droit national et international des droits de la personne, y compris les normes énoncées ci-dessus.

Il est suggéré de poursuivre les recherches sur les exigences de diligence raisonnable en matière de droits de la personne dans le cadre de la vente de terres fédérales. Bien que le gouvernement ne puisse pas lier les futurs propriétaires quant à l'utilisation du terrain puisqu'il n'a plus d'intérêt dans celui-ci, la diligence raisonnable en matière de droits de la personne pourrait éclairer les processus de prise de décision sur l'occasion et la manière de vendre des terres fédérales, y compris si le terrain doit être vendu pour le développement de logements abordables ou sociaux. Toute limitation ou restriction après la vente se ferait par l'entremise de la réglementation en matière de zonage et de planification, qui est un domaine de compétence provinciale et souvent municipale. Ainsi, la prise en compte des contrôles de l'utilisation des terres et des restrictions ou permissions existantes pour l'utilisation résidentielle et les types de logements pourrait être un élément à prendre en considération avant la vente de terres fédérales. De plus, lorsque des terres doivent être vendues à une tierce partie à ces fins, le gouvernement

---

<sup>163</sup> *Groupe de travail des Nations unies 2018, supra note 159 à la p 3.*

<sup>164</sup> *Ibid* à la p 4.

<sup>165</sup> *Ibid.*

fédéral peut demander et obtenir les autorisations et les approbations nécessaires pour s'assurer que les terres peuvent être utilisées aux fins prévues de la vente.

## **Financement fédéral : Conditions pour les transferts liés au logement et à l'itinérance**

Le rôle principal du gouvernement fédéral en matière de l'itinérance chez les Autochtones est celui de fournisseur de financement, principalement par l'entremise du programme Vers un chez-soi. Le rapport du comité de la Chambre des communes de 2021 a recueilli des témoignages sur les avantages et les lacunes du programme et a recommandé de revoir l'accès au financement et de passer à une organisation nationale du logement autochtone dirigée par les Autochtones, les collectivités, les prestataires de services et les agences de logement<sup>166</sup>. Le défenseur est bien placé pour jouer un rôle dans un processus d'examen en vertu de l'article 13 et veiller à ce qu'il soit élaboré dans le cadre d'un processus participatif et dirigé par les autochtones.

Le rôle important du gouvernement fédéral dans le financement du logement des Autochtones dans les réserves et hors réserve est directement lié aux lacunes et aux échecs de la politique de logement autochtone qui mènent à l'itinérance chez les Autochtones. Le défenseur peut faire des enquêtes et des recommandations sur ces accords de financement pour s'assurer qu'ils sont conformes à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et à la DNUDPA et qu'ils respectent réellement le droit à l'autodétermination. Le défenseur peut également formuler des recommandations sur les conditions appropriées à imposer à tout transfert de fonds, telles que celles évoquées ci-dessous, et évaluer l'adéquation des engagements existants.

Le financement des autres ordres de gouvernement doit être conditionnel à l'interdiction des expulsions forcées des campements et des lois et politiques qui criminalisent ou pénalisent les résidents des campements dans le territoire de compétence financé. Cela contribuera à renforcer la sécurité d'occupation pour les personnes ne disposant pas de droits de propriété formellement reconnus. En outre, les accords pourraient contenir une série de conditions visant à garantir le respect de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et de la DNUDPA relativement aux campements et aux personnes en situation d'itinérance. Il pourrait s'agir d'exigences en matière de services de base pour les résidents des campements, comme l'exige le droit international. Les transferts de fonds à d'autres ordres de gouvernement pourraient comporter des conditions relatives aux options de logement et aux services de refuge culturellement appropriés pour les Autochtones et exiger que les initiatives de logement pour les Autochtones soient dirigées par des Autochtones (selon la définition des peuples autochtones eux-mêmes) et ainsi rendre des comptes aux peuples autochtones.

---

<sup>166</sup> *Logement autochtone : En route vers chez soi*, supra note 71 aux pp 79-80.

## **Litiges relatifs aux campements : Défendre les droits devant les tribunaux**

Les intérêts fédéraux en matière de campements sur les terres fédérales pourraient également inspirer une pratique d'intervention dans les litiges concernant les campements. Bruce Porter a suggéré deux rôles pour le défenseur qui sont très pertinents dans ce contexte. Tout d'abord, l'appel à un examen des stratégies de litiges fédéraux dans les affaires liées au logement et à l'itinérance qui doit inclure les questions liées aux campements. Deuxièmement, en cas de litige, le défenseur pourrait jouer un rôle d'*amicus curiae* pour éclairer l'analyse du point de vue des droits de la personne, en particulier du droit au logement, et pour plaider en faveur de l'attention portée aux problèmes systémiques, y compris les recours appropriés<sup>167</sup>. Bien que ce rôle soit particulièrement pertinent dans le contexte de litiges concernant des terres fédérales, comme *Brett* ou *Bamberger*, il ne serait pas nécessairement limité à de tels cas. Étant donné les questions systémiques en jeu dans les litiges relatifs aux campements de manière plus générale, le défenseur pourrait avoir un rôle à jouer dans ces affaires pour s'assurer qu'elles sont éclairées par la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et le droit international des droits de la personne. Dans l'ensemble, la jurisprudence ne démontre pas que les juges ont une bonne compréhension de la nature des biens publics, du droit au logement, y compris son intersection avec une série de droits protégés par la Charte, et de l'importance des recours systémiques pour les problèmes liés au logement. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, les terres fédérales ont été le théâtre d'expulsions pendant la pandémie de COVID-19. Pourtant, à part l'autorité portuaire, aucun ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'a pris part au processus de litige dans ces affaires.

Compte tenu des affaires récentes ou en cours dans lesquelles la question des personnes autochtones en situation d'itinérance et de leur représentation dans les campements est directement soulevée, le Défenseur doit effectuer des recherches et clarifier les problèmes systémiques liés à la représentation disproportionnée des Autochtones dans les campements et aux conditions discriminatoires dans les services d'hébergement qui peuvent conduire à une plainte au titre de l'article 15. Toute recherche et recommandation de ce type doit s'appuyer sur le droit des populations autochtones urbaines à l'autodétermination, qui est actuellement sous-examiné tant dans la documentation que dans la jurisprudence.

### **L'itinérance chez les Autochtones en tant que problème systémique**

Le défenseur est habilité à « lancer des études sur les conditions économiques, institutionnelles ou industrielles » en rapport avec la compétence parlementaire fédérale et à soumettre un rapport au ministre sur les questions relevant de la

---

<sup>167</sup> Porter, *supra* note 155.

compétence fédérale<sup>168</sup>. Cependant, le mandat de fournir des conseils en vertu de l'article 13(g) n'est pas limité à la juridiction fédérale, ce qui représente une ouverture importante pour garantir que les conseils puissent aborder les aspects systémiques de l'itinérance chez les Autochtones, sans être limités par des préoccupations étroites de compétence. Surtout, les conseils peuvent définir des domaines dans lesquels le gouvernement fédéral n'a peut-être pas compétence, mais dans lesquels il peut et doit jouer un rôle de chef de file par l'entremise des conditions de financement, de la coordination des politiques et d'autres mesures intergouvernementales.

L'itinérance chez les autochtones est certainement un problème systémique qui nécessite une intervention systémique. Compte tenu du contexte élargi de l'itinérance chez les Autochtones traité par Thistle et d'autres, la recherche et les recommandations relatives à l'itinérance chez les Autochtones sont mieux situées dans le cadre d'une approche holistique des questions de logement autochtone élaborée en collaboration et en consultation avec les partenaires autochtones en vertu des pouvoirs du défenseur. L'article 13(c) prévoit des recherches sur les problèmes systémiques de logement et relève en particulier les obstacles auxquels sont confrontés les groupes vulnérables. Le défenseur est habilité à consulter les peuples autochtones et les organisations autochtones sur les problèmes systémiques de logement<sup>169</sup>. Les propositions au défenseur peuvent conduire à l'examen de tout problème systémique de logement, sans se limiter aux questions relevant de la compétence fédérale. Notamment, le défenseur peut demander la constitution d'une commission d'examen pour des questions systémiques relevant de la compétence fédérale, même en l'absence d'observation<sup>170</sup>. Il existe donc un certain nombre de voies par lesquelles le défenseur peut entreprendre des recherches, entrer en relation avec les collectivités et les organisations autochtones et émettre des recommandations au Parlement relativement à l'itinérance chez les Autochtones.

## **Stratégie fédérale en matière de logement des autochtones**

L'article 13(a) donne un mandat spécifique au défenseur pour « surveiller la mise en œuvre de la politique du logement et évaluer son incidence sur les personnes appartenant à des groupes vulnérables ». Ainsi, le défenseur doit avoir un rôle à jouer dans le processus et le contenu de toute stratégie de logement pour les Autochtones, en partenariat avec les collectivités autochtones, les gouvernements, les organisations et les personnes ayant une expérience vécue, et dans le suivi du processus pour s'assurer que des progrès sont réalisés.

---

<sup>168</sup> *Loi sur la stratégie nationale du logement, supra note 9, section 13(d), (h).*

<sup>169</sup> *Loi sur la stratégie nationale du logement, supra note 9, section 13 (e) (f).*

<sup>170</sup> *Ibid*, art 13.2(1).

Dans son rapport de 2021, le Comité de la Chambre des communes a non seulement recommandé « des progrès soutenus en vue de l'élaboration d'une stratégie de logement autochtone en milieu urbain, rural et nordique », mais il a également noté que cette stratégie représente une occasion de leadership fédéral et de collaboration et de coordination intergouvernementales. En outre, il a noté que cette initiative devrait être menée par les peuples autochtones<sup>171</sup>. Le défenseur est bien placé pour conseiller le gouvernement à ce sujet et pour faciliter et soutenir un processus participatif dirigé par les Autochtones.

## **Adopter une approche fondée sur les droits pour lutter contre l'itinérance chez les Autochtones**

Comme indiqué plus haut, le gouvernement fédéral a constamment maintenu la position selon laquelle le logement des Autochtones est une question de politique et non un droit. Cette situation a jeté les bases de l'incapacité à soutenir de manière significative l'autodétermination des Autochtones en matière de logement. Cependant, les peuples autochtones revendiquent depuis longtemps le droit au logement dans le cadre de la relation de nation à nation, comme le reconnaît le rapport de la CRPA. À l'avenir, la politique fédérale en matière de logement autochtone doit être fondée sur une relation renouvelée, conforme à une approche fondée sur les droits et éclairée par les engagements interdépendants de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et de la DNUDPA en matière d'autodétermination et de droit au logement. En effet, la Loi de mise en œuvre de la DNUDPA impose à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* de se conformer à la DNUDPA une fois que le processus et le cadre pour le faire seront en place.

Le défenseur doit entreprendre des recherches afin de clarifier les obligations constitutionnelles, conventionnelles, et de nation à nation précises du gouvernement fédéral pour répondre aux besoins de logement et à l'itinérance des Autochtones à la lumière de l'intersection de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et de la DNUDPA, et conformément aux lois et aux protocoles autochtones. Ce travail doit être entrepris dans le cadre d'un processus participatif et éclairé par les lois et protocoles autochtones, comme le défenseur est habilité à le faire en vertu de l'article 13<sup>172</sup>. Bien que le contenu et le format de ce processus doivent être définis par les peuples autochtones, il pourrait s'agir de collaborer avec des nations en particulier pour clarifier les obligations découlant de traités précis, de relations territoriales et de relations avec les Autochtones vivant en milieu urbain, ainsi que d'examiner comment la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* devrait éclairer de manière générale la position du gouvernement fédéral sur le droit au logement des peuples autochtones, dans les réserves et hors réserve, et dans les communautés rurales, urbaines et éloignées. Il peut

---

<sup>171</sup> Logement autochtone : *En route vers chez soi*, supra note 72 à la p 60.

<sup>172</sup> Voir, par exemple, le projet Home in the City : [homeinthecityproject.wordpress.com/about/](http://homeinthecityproject.wordpress.com/about/).

mettre en évidence et aborder la meilleure manière de soutenir le travail en cours des Nations et organisations autochtones pour répondre aux besoins en matière de logement et d'itinérance de manière holistique et réaliser l'autodétermination en matière de logement<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Voir par exemple, Yunešit'in Housing Ecosystem Overview and Strategy Development (2020) (en anglais seulement), en ligne (pdf) : <[ecotrust.ca/wp-content/uploads/2021/02/YunesitinHousingEcosystemReport\\_November2020\\_Final\\_WEB.pdf](https://ecotrust.ca/wp-content/uploads/2021/02/YunesitinHousingEcosystemReport_November2020_Final_WEB.pdf)>.