



OCT 2021

MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT AU CANADA : ÉLARGIR LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT

Préparé pour le bureau du Défenseur fédéral du logement par
MICHÈLE BISS ET SAHAR RAZA



RÉSEAU NATIONAL
DU DROIT
AU LOGEMENT

Remerciements

Nous reconnaissons tout d'abord que la question du droit au logement doit se concentrer sur les demandeurs de droits qui ont été les plus touchés par la crise du logement et de l'itinérance au Canada, et qu'il convient de leur rendre compte. Nous sommes profondément reconnaissants envers les personnes ayant une expérience vécue de l'itinérance et du logement inadéquat qui ont contribué à l'élaboration de ce document. Dans le présent document, nous nous efforçons d'affronter véritablement, et de rejeter, toutes les manifestations de marginalisation et de discrimination qui mènent à la précarité du logement, tout en démontrant que les expériences vécues des demandeurs de droits doivent être systématiquement mises en avant, lors de la mise en œuvre du droit au logement au Canada.

Nous remercions également tous les membres et partenaires du Réseau national du droit au logement qui ont généreusement offert leur temps et leurs commentaires pendant notre processus de recherche et de rédaction, et qui ont participé aux entretiens et aux enquêtes. Ce document n'aurait pas pu voir le jour sans vous.

Nous sommes sincèrement reconnaissants envers le bureau du Défenseur fédéral du logement pour son soutien et son financement et nous apprécions pleinement son engagement à réaliser le droit au logement au Canada.

Enfin, nous remercions tout particulièrement Randalin Ellery, Bruce Porter et Kaitlin Schwan pour leurs précieux conseils, leurs encouragements et leur soutien tout au long de l'élaboration de ce document.

Table des matières

REMERCIEMENTS	2
TABLE DES MATIÈRES.....	3
RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	5
1) INTRODUCTION : ÉLARGISSEMENT DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT, CONFORMÉMENT À LA LOI SUR LA STRATÉGIE NATIONALE DU LOGEMENT ET AUX AUTORITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE.....	10
2) APERÇU DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT	13
3) MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU DROIT AU LOGEMENT AU CANADA.....	16
4) MÉTHODOLOGIE.....	34
a) Analyse de la littérature grise et entretiens qualitatifs	34
b) Enquête auprès des membres du RNDL.....	35
5) <i>Application à la SNL du droit au logement tel qu'il est affirmé dans la Loi sur la SNL</i>	39
I. ÉNONCER UNE VISION À LONG TERME POUR LE LOGEMENT AU CANADA QUI RECONNAÎT L'IMPORTANCE DU LOGEMENT DANS L'ATTEINTE D'OBJECTIFS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET EN MATIÈRE SOCIALE, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE.....	39
a) Contexte de la SNL.....	39
b) Principales conclusions	43
c) Analyse des droits de la personne	49
II. ÉTABLIR DES OBJECTIFS, DES ÉCHÉANCES ET DES INDICATEURS FONDÉS SUR LES DROITS DE LA PERSONNE	52
a) Contexte de la SNL.....	52
b) Principales conclusions	62
c) Analyse des droits de la personne	66
III. AMÉLIORER LES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE LOGEMENT POUR LES PERSONNES QUI EN ONT LE PLUS BESOIN.....	70
a) Contexte de la SNL.....	70
b) Principales conclusions	76
c) Analyse des droits de la personne	82
IV. PRÉVOIR DES PROCESSUS PARTICIPATIFS AFIN DE GARANTIR UNE INCLUSION ET UNE CONTRIBUTION CONTINUES : MISE EN ŒUVRE D'UN SUIVI DE LA SNL ET DES DÉPENSES DE LOGEMENT BASÉ SUR LES DROITS	84

a) Contexte de la SNL.....	84
b) Principales conclusions	85
c) Analyse des droits de la personne	87
6) Conclusion : Une vision pour la prochaine version de la SNL.....	89
7) ANNEXE 1: Participants aux entretiens qualitatifs de 2020	95

Résumé exécutif

Après des décennies de plaidoyer exhortant le Canada à mettre en œuvre le droit au logement, la Chambre des communes a adopté la Loi sur la stratégie nationale sur le logement (Loi sur la SNL) en juin 2019. La Loi intègre les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne concernant la mise en œuvre du droit à un logement convenable en tant que droit humain fondamental, tel qu'il est énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle s'engage également à veiller à ce que les politiques en matière de logement du Canada tiennent compte des principes clés d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne et à réaliser progressivement le droit au logement pour tous. 22 mois avant l'adoption de cette loi, un instrument clé de la politique en matière de logement du Canada, intitulé Stratégie nationale sur le logement du Canada : Un chez-soi d'abord (c'est-à-dire la SNL), avait été annoncé en novembre 2017.

Bien que la politique du logement, et certainement la recherche relative à la manière d'appliquer une approche du logement fondée sur les droits de la personne, ait évolué depuis l'introduction de la SNL et de la Loi sur la SNL, la SNL n'a pas été révisée de manière à être en phase avec la Loi sur la SNL depuis sa première version en 2017. En 2021, le processus de révision et de développement de la prochaine version

de la SNL a commencé et devrait se poursuivre en début de l'année 2022.

Il est prévu que le Défenseur fédéral du logement soit appelé à examiner la SNL et à formuler des recommandations, et ce afin de garantir que la stratégie respecte les engagements du Canada en vertu de la Loi sur la SNL, qu'elle s'acquitte de ses obligations en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qu'elle est compatible avec les Objectifs de développement durable des Nations Unies et qu'elle répond adéquatement aux besoins des groupes vulnérables. Le présent document a été commandé par la Commission canadienne des droits de la personne, afin d'informer le Défenseur fédéral du logement, dans le cadre de son enquête relative aux facteurs systémiques responsables du logement inadéquat et de l'itinérance qui pourraient être traités par le biais d'une SNL véritablement fondée sur les droits et les composantes requises.

L'analyse des droits de la personne employée dans le présent document s'appuie sur les orientations les autorités internationales en matière de droits de la personne et s'applique à l'analyse de la SNL, dans la mesure où cette dernière s'aligne sur les dix composantes du droit au logement décrites par l'ancienne Rapporteuse spéciale des Nations Unies, Leilani Farha. Le document s'appuie sur une analyse de la littérature grise, sur les résultats d'une enquête quantitative relative à l'élargissement de la SNL dans

le cadre du droit au logement, et sur les commentaires d'entretiens qualitatifs menés auprès de parties prenantes clés de la société civile sur les domaines d'élargissement de la SNL, conformément à la Loi sur la SNL.

Le présent document doit être lu en parallèle avec le document d'accompagnement de Bruce Porter, intitulé *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : Le cadre international relatif aux droits de la personne*, et le document d'accompagnement de Kaitlin Schwan, Mary-Elizabeth Vaccaro, Luke Reid et Nadia Ali, intitulé *Mise en œuvre du droit au logement pour les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre au Canada*.

Bien que certains éléments de ce document traitent des obstacles systémiques au logement que rencontrent les personnes autochtones, les auteurs s'en remettent aux collègues des Premières Nations, des Inuits et des Métis dans ce domaine, en reconnaissance du fait que ces organisations sont l'expression de l'autodétermination des Autochtones, conformément aux obligations du Canada en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

L'une des principales conclusions de cette recherche est que les lacunes relatives à l'efficacité de la SNL, identifiées par les défenseurs, les personnes ayant une expertise liée à leur vécu, les organisations et les

universitaires, ne sont pas simplement des critiques politiques. Nombre des préoccupations exprimées par la société civile reflètent le cadre juridique substantiel du droit au logement en vertu du droit international des droits de la personne, tel qu'il a été défini par les organes des Nations Unies chargés des droits de la personne.

En outre, la notion selon laquelle la SNL est un instrument unique, qui ne peut pas englober tous les éléments du droit au logement, est présente tout au long de la recherche. Pour que le Canada respecte véritablement les engagements qu'il a pris en vertu de la Loi sur la SNL et pour que le droit au logement devienne une réalité, les mécanismes d'accès à la justice prévus par la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que les mécanismes de protection des droits de la personne, de sécurité du revenu, de planification et de sécurité d'occupation prévus par les lois provinciales et territoriales ont un rôle essentiel à jouer. De même, les gouvernements infranationaux ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de mécanismes régionaux de revendication du droit au logement et de responsabilisation.

Dans le cadre des quatre principes clés d'une approche de la SNL fondée sur les droits de la personne décrits dans la Loi sur la SNL, les auteurs formulent les recommandations suivantes aux fins de l'élargissement de la stratégie :

I. ÉNONCER UNE VISION À LONG TERME POUR LE LOGEMENT AU CANADA QUI RECONNAÎT L'IMPORTANCE DU LOGEMENT DANS L'ATTEINTE D'OBJECTIFS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET EN MATIÈRE SOCIALE, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

- Les investissements, dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, doivent respecter le principe consistant à mobiliser le maximum de ressources disponibles, en particulier au titre des programmes visant les objectifs de réduction des besoins impérieux de logement et de l'itinérance.
- Les investissements en capital et les autres investissements au titre de la SNL devraient être ciblés sur les objectifs centraux de réduction des besoins impérieux de logement et de l'itinérance.
- La prochaine version de la SNL doit inclure des mesures visant à lutter contre la financiarisation et l'érosion des logements naturellement abordables existants. Il s'agit notamment de mener une action concrète en faveur de la mise en œuvre de politiques financières, afin d'empêcher les grandes sociétés d'investissement et les acteurs financiers tels que les fiducies de placement immobilier (FPI) de continuer à exploiter le marché du logement.
- Au-delà des accords traditionnels de partage des coûts avec les gouvernements infranationaux, la

prochaine version de la SNL doit initier une approche « tout le monde sur le pont » avec tous les niveaux de gouvernement.

- Les priorités de la SNL doivent être partagées et hiérarchisées entre les autres départements du gouvernement fédéral qui interagissent avec le droit au logement.

II. ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS, DE DÉLAIS ET D'INDICATEURS FONDÉS SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

- Respecter les obligations du Canada, en vertu des droits humains internationaux et des Objectifs de développement durable de l'ONU, implique de redoubler d'efforts et de répondre aux obligations immédiates, notamment celle de mettre fin à l'itinérance.
- Afin de mettre fin à l'itinérance et de répondre aux obligations immédiates, la prochaine version de la SNL doit adopter une définition claire de l'itinérance et de ce que signifie mettre fin à l'itinérance.
- La prochaine version de la SNL doit être recadrée, de manière à aborder les facteurs de passage à l'itinérance, ainsi que les facteurs systémiques et s'inscrire dans une approche qui met l'accent sur la prévention en matière d'itinérance et de logements inadéquats, en particulier pour les populations prioritaires, comme les jeunes.

- La politique en matière de logement du Canada, y compris la SNL, doit tenir compte des conséquences démesurées de la pandémie mondiale de COVID-19, en particulier en cela qu'elle a conduit des personnes à faible revenu, représentées de manière disproportionnée par des personnes de couleur, des personnes handicapées, des femmes et d'autres personnes marginalisées, à être expulsées et à se retrouver en situation d'itinérance en raison d'arriérés.
- Les progrès de la SNL doivent être réévalués et rendre compte d'indicateurs basés sur les droits, afin de mesurer l'impact des investissements au regard des populations prioritaires (et de celles qui doivent être ajoutées à la SNL), confrontées de manière disproportionnée à l'itinérance et à des besoins impérieux en matière de logement.

III. AMÉLIORER LES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE LOGEMENT POUR LES PERSONNES QUI EN ONT LE PLUS BESOIN

- L'héritage du colonialisme et l'inégalité systémique que subissent les personnes autochtones en matière de logement doivent être reconnus, ainsi que doit l'être le droit de ces personnes à créer leurs propres stratégies, ce qui inclut une Stratégie nationale d'habitation pour

Autochtones en milieu urbain et rural.

- La prochaine version de la SNL doit être lue en conjonction avec la Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté, afin de rendre compte des dimensions croisées que représentent la pauvreté, le revenu inadéquat et l'iniquité du marché du travail, qui exacerbent l'inabordabilité du logement.
- L'inadéquation des programmes et des conditions des programmes d'immobilisations de la SNL au regard de la mise en œuvre des droits des personnes handicapées doit être au premier plan de la prochaine version de la stratégie.
- Les lois, les politiques et les programmes du Canada en matière de logement, y compris la SNL, doivent être recadrés, afin de répondre aux besoins des populations qui ont été exclues de la liste des populations prioritaires établie par la SCHL. Il s'agit notamment de concevoir des mesures spécifiques, visant à remédier aux problèmes de logement inadéquat et d'itinérance chez les personnes ayant eu des démêlés avec le système de justice pénale, les personnes ayant un statut d'immigration précaire, les personnes handicapées qui ont besoin à la fois d'un logement et de services d'accompagnement pour vivre de manière autonome dans la communauté, les travailleurs migrants, les femmes à faible revenu

et les aidants familiaux isolés, ainsi que les communautés rurales et éloignées.

IV. PRÉVOIR DES PROCESSUS PARTICIPATIFS, AFIN DE GARANTIR UNE INCLUSION ET UNE CONTRIBUTION CONTINUES : MISE EN ŒUVRE D'UN SUIVI DE LA SNL ET DES DÉPENSES DE LOGEMENT BASÉ SUR LES DROITS

- Les détenteurs de droits doivent être intégrés dans la conception, le suivi et l'évaluation des programmes de la SNL.
- Les ressources doivent être accessibles aux demandeurs de droits, afin que ceux-ci puissent aborder les problèmes systémiques par le biais d'une contribution significative et présenter des demandes systémiques au Défenseur fédéral du logement et à la commission d'examen. L'accès des ayants droit aux ressources, ainsi qu'un engagement ferme du gouvernement à mettre en œuvre les mesures recommandées par la commission d'examen et le Défenseur du logement, auront un poids important sur la capacité de la SNL à réaliser le droit au logement.

Le Canada a fait un pas en avant audacieux en 2017, en rassemblant des politiques en matière de logement qui étaient restées fragmentaires dans sa première SNL. À présent, alors que nous abordons l'année 2022 avec un engagement nouvellement affirmé en

faveur du droit au logement et de l'élimination de l'itinérance, il nous incombe de saisir l'occasion de montrer clairement que le Canada est un leader mondial dans la mise en œuvre du droit au logement.

1

Introduction : élargissement de la Stratégie nationale sur le logement, conformément à la Loi sur la stratégie nationale du logement et aux autorités juridiques internationales en matière de droits de la personne

Après des décennies de plaidoyer de la société civile et de dialogue avec les organismes internationaux de défense des droits de la personne, la Chambre des communes du Canada a adopté la Loi sur la stratégie nationale du logement (Loi sur la SNL) en juin 2019. Parmi les engagements pris à l'égard de nouveaux mécanismes de surveillance du droit au logement, notamment le Défenseur fédéral du logement et le Conseil national du logement, la législation prévoit une « stratégie nationale sur le logement visant à faire progresser la politique en matière de

logement, en tenant compte des principes clés d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne. » Lorsque cette loi a été adoptée, la Stratégie nationale sur le logement du Canada : Un chez-soi d'abord (SNL) avait été annoncée 22 mois auparavant, en novembre 2017.

La SNL s'engage à ce qui a été présenté comme un investissement de 40 milliards de dollars sur une période de 10 ans, un chiffre qui a été augmenté progressivement pour atteindre plus de 70 milliards de dollars dans le Budget de 2021. La SNL s'est concentrée sur les engagements visant à soustraire 530 000 familles au besoin de logement, à réduire de moitié l'itinérance chronique d'ici 2030 et à investir dans le logement, ainsi que dans une nouvelle Allocation canadienne pour le logement. Pour bon nombre d'universitaires, d'organisations de la société civile et d'organisations communautaires qui avaient été consultés lors de la création de la SNL, la stratégie était considérée comme une première étape essentielle en vue de faire avancer le Canada en matière de réalisation du droit humain au logement. Ainsi que l'a indiqué un participant à la recherche, lors d'un entretien réalisé dans le cadre de ce projet, « la SNL a reconnu que nous avons un ensemble disparate de politiques en matière de logement et un manque chronique de financement. Lors de sa publication en 2017, le gouvernement fédéral a présenté une vision à long terme pour dix ans, au-delà d'un cycle gouvernemental. »

D'autres ont exprimé de sérieuses inquiétudes quant à l'efficacité de la SNL, notamment en ce qui a trait à l'investissement sur dix ans décalé vers la fin de la période, au montant de l'investissement soutenu par le gouvernement fédéral, à l'impact des programmes de logement sur les populations prioritaires et fondées sur les besoins, et au manque d'engagement envers une approche fondée sur les droits de la personne. L'expert en logement David Hulchanski est allé jusqu'à déclarer dans une interview au *Globe and Mail* : « La stratégie de logement est un gadget de relations publiques, elle aide moins de personnes à faible revenu que par le passé et il ne s'agit pas en réalité de dépenses fédérales de 40 ou 55 milliards de dollars sur 10 ans mais d'environ 16 milliards de dollars. »

Aux fins de l'évaluation de l'efficacité de la SNL au regard de la résolution de la crise du logement au Canada, un cadre international des droits de la personne constitue un outil puissant, dans la mesure où il permet de comprendre les lacunes de la SNL. Comme l'ont fait remarquer les critiques, les investissements consacrés à la SNL de 2017 ont été reportés et n'ont pas été suffisants pour pouvoir mettre fin à la crise du logement au Canada, ce qui est clairement incompatible avec le principe selon lequel un maximum de ressources disponibles devrait être consacré à la réalisation du droit au logement. La critique selon laquelle la SNL ne mesure pas convenablement les résultats en matière de logement et ne recueille pas

de données relatives aux populations marginalisées, notamment les Autochtones, les ménages dirigés par des femmes, les personnes handicapées, les membres de groupes racisés, les immigrants et les réfugiés, les membres des communautés LGBTQ2S+ et les personnes à faible revenu, soulève de toute évidence un manquement du Canada à ses obligations de garantir la non-discrimination et l'égalité en matière de droit au logement.

Les lacunes de la SNL identifiées par les défenseurs, les organisations et les universitaires au cours des trois dernières années ne sont pas simplement des critiques politiques; ces préoccupations reflètent le cadre juridique substantiel du droit au logement en vertu du droit international des droits de la personne, tel qu'il est articulé par les organes des droits de la personne de l'ONU. Le pouvoir de dénoncer les échecs de la politique du logement par le biais d'un cadre du droit au logement permet de mettre au centre des recommandations non plus ce qui relève de la « bonne politique », mais ce qui répond aux exigences de respect des droits de la personne, et de faire évoluer la façon dont les gouvernements hiérarchisent les dépenses, comblent les lacunes structurelles et transforment le secteur du logement par le biais de la Stratégie nationale sur le logement.

Bien que la politique du logement, et certainement la recherche sur l'application d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne, ait évolué depuis

l'introduction de la SNL et de la Loi sur la SNL, la SNL n'a pas été révisée de manière à être en phase avec la Loi sur la SNL, depuis sa première version en 2017. Dès son entrée en fonction, il est prévu que le Défenseur fédéral du logement soit appelé à examiner la SNL et à formuler des recommandations, afin de s'assurer que la stratégie respecte les engagements du Canada en vertu de la Loi sur la SNL, qu'elle s'acquitte de ses obligations en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qu'elle est compatible avec les Objectifs de développement durable et qu'elle répond adéquatement aux besoins des groupes vulnérables.

Le présent document a été commandé par la Commission canadienne des droits de la personne, afin d'informer le Défenseur fédéral du logement, dans le cadre de son enquête relative aux facteurs systémiques responsables du logement inadéquat et de l'itinérance qui pourraient être traités par le biais d'une SNL véritablement fondée sur les droits et les composantes requises. Il doit être lu en parallèle avec le document d'accompagnement de Bruce Porter, intitulé *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : Le cadre international relatif aux droits de la personne*, et le document d'accompagnement de Kaitlin Schwan, Mary-Elizabeth Vaccaro, Luke Reid et Nadia Ali, intitulé *Mise en œuvre du droit au logement pour les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre au Canada*.

Certains éléments de cette analyse convergent nécessairement avec les droits des personnes autochtones affectées de manière disproportionnée par la crise du logement au Canada. Cependant, ce document n'offre qu'un engagement de haut niveau en ce qui concerne le droit au logement des personnes autochtones. Les auteurs de ce document demandent donc instamment à la Commission canadienne des droits de la personne de charger les organisations dirigées par des Autochtones d'effectuer des analyses complètes du droit au logement des personnes des Premières Nations, des Métis et des Inuits. Cette démarche vient reconnaître que ces organisations sont l'expression de l'autodétermination des Autochtones, conformément aux obligations du Canada en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

2

Aperçu de la Stratégie nationale sur le logement

La Stratégie nationale sur le logement du Canada de 2017 comprend de nombreux programmes de logement et de lutte contre l'itinérance, déjà en place au moment de cette publication en 2021. Concrètement, la SNL fait référence à une approche du logement basée sur les droits de la personne qui favorise la responsabilité, ainsi que la participation et l'inclusion. La SNL a été élaborée après une série de consultations avec la société civile en 2016, notamment des tables rondes d'experts et une table ronde nationale des parties prenantes. Cela a donné lieu à un rapport sur les résultats de la consultation intitulé Parlons logement, qui a identifié les thèmes suivants : les besoins distincts des Canadiens à faible revenu et vulnérables; un secteur du logement social solide; le logement des Autochtones; le logement dans le Nord; l'abordabilité et le financement innovateur; et le logement et les communautés durables.

Ce processus de consultation a conduit à la première SNL du Canada en 2017, qui a alloué 40 milliards de dollars aux programmes de logement, dont le

financement a encore été augmenté dans le budget 2019, à hauteur de 55 milliards de dollars, et doit atteindre plus de 70 milliards de dollars, à partir du Budget de 2021 pour le plan décennal du Canada. Les programmes articulés dans la SNL de 2017 sont répartis entre la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui administre les dépenses des programmes, tandis qu'Emploi et Développement social Canada (EDSC) gère les transferts aux prestataires de services et aux collectivités qui réduisent l'itinérance. Ces fonds sont alloués par le biais de programmes tels que :

Le Fonds de co-investissement pour le logement : ce programme de partage des coûts soutient la réparation et le renouvellement de logements existants (revitalisation), ainsi que la construction de nouveaux logements (nouvelle construction) par le biais de prêts à faible taux d'intérêt ou de prêts-subventions. Il comprend à la fois des prêts de construction, qu'il s'agisse de prêts remboursables à faible taux d'intérêt ou de prêts-subventions, et des prêts de revitalisation. Chaque projet relevant de ce fonds doit bénéficier du soutien d'un autre niveau de gouvernement. Afin de soutenir la création de logements à faible coût et abordables, les lignes directrices de ce fonds exigent que les loyers d'au moins 30 % des logements soient inférieurs à 80 % du loyer médian du marché et maintenus pendant au moins 20 ans.

L'initiative Financement de la construction de logements locatifs (IFCLL) : ce programme est ce que

l'expert Steve Pomeroy appelle la « pièce maîtresse » de la SNL et constitue le plus important programme de financement inclus dans la stratégie. L'IFCLL offre des prêts à faible taux d'intérêt pour la construction de logements locatifs. Il n'a pas besoin du soutien d'un autre niveau de gouvernement et ses lignes directrices en matière d'accessibilité sont plus souples que celles du Fonds national de co-investissement. Pour obtenir un prêt, il faut satisfaire l'un des critères stipulés et ce pendant 10 ans (contre 20 ans pour le Fonds national de co-investissement pour le logement). Le programme de prêts a vu ses allocations de dépenses augmenter depuis 2017 et, en janvier 2021, le coût de l'initiative s'élève à 25,7 milliards et représente 40 % du financement de la SNL.

Initiative des terrains fédéraux : ce programme remplace l'ancienne Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri (IBIEF) et permet de transférer des terrains et des bâtiments fédéraux excédentaires à des fournisseurs de logements abordables à un coût minime ou sans frais.

Initiative canadienne de logement Communautaire : ce programme de partage des coûts correspond aux contributions provinciales et territoriales au logement communautaire et fait l'objet de négociations bilatérales avec chaque gouvernement infranational. L'objectif est que le programme permette à chaque province ou territoire de mettre en œuvre son propre programme. Il soutient l'expansion du logement communautaire via la

réparation et le renouvellement. Une part importante de ce financement est consacrée à la réparation des logements existants. Le programme est doté de 4,3 milliards de dollars sur la durée de la SNL de 2017.

Allocation canadienne pour le logement : ce programme vise à fournir une moyenne de 2 500 dollars par an aux ménages éligibles, afin de combler l'écart entre le revenu disponible et le seuil d'accessibilité au logement de 30 % du revenu. Le coût de l'ACL sera assumé par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans le cadre de la SNL de 2017, le gouvernement fédéral s'est engagé à consacrer 4 milliards de dollars à l'ACL.

Logement dans le Nord : en plus du financement existant aux ententes fédérales-provinciales/territoriales, la SNL de 2017 a engagé 300 millions de dollars supplémentaires en faveur du logement dans le Nord canadien.

Vers un chez-soi : anciennement connu sous le nom de Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, ce programme est administré par Emploi et Développement social Canada (EDSC) afin de lutter contre l'itinérance. Le financement de Vers un chez-soi a été considérablement augmenté dans la SNL, avec une dépense moyenne de 224,8 millions de dollars par an. Les principaux éléments du programme comprennent une approche fondée sur les résultats; un système d'accès coordonné; la collecte de données et la gestion des cas par le biais du Système d'information sur les personnes et les

familles sans abri (SISA); des analyses relatives à la capacité d'hébergement et sur les données entourant l'utilisation des refuges, ainsi que des dénombrements ponctuels coordonnés à l'échelle nationale; ainsi qu'un financement accru, destiné à la lutte contre l'itinérance chez les Autochtones, dans les territoires et dans les communautés rurales et éloignées. En 2020, dans le but d'aider les communautés offrant un soutien supplémentaire pendant la pandémie de COVID-19 à faire face, le gouvernement fédéral a annoncé un montant supplémentaire de 157,5 millions de dollars, puis d'un montant supplémentaire de 300 millions de dollars en 2021-2022, et finalement d'un montant supplémentaire de 567 millions à compter du Budget de 2021, dédiés à la stratégie Vers un chez-soi. Le budget 2021 a également introduit un programme prévoyant 45 millions de dollars sur deux ans pour un programme pilote visant à réduire le nombre de sans-abri chez les anciens combattants grâce à des suppléments de loyer et des services d'accompagnement.

De façon cruciale au regard du présent document, la SNL a inclus des allocations de 49,2 millions de dollars, afin de soutenir et intégrer une approche du logement fondée sur les droits de la personne par le biais de la Loi sur la SNL, du Défenseur fédéral du logement, du Conseil national du logement, de l'Initiative d'aide communautaire aux locataires et de campagnes d'engagement public connexes.

Une analyse de la SNL basée sur les droits, telle que mandatée par la Loi sur la SNL, doit s'étendre à l'ensemble des dépenses de la SNL et des autres programmes de logement. La section suivante du présent document examine le contexte de la mise en œuvre effective du droit au logement et les éléments d'une stratégie nationale du logement véritablement fondée sur les droits.

3

Mise en œuvre effective du droit au logement au Canada

La présente section donne un aperçu des exigences et des applications du droit international, afin d'éclairer la mise en œuvre nationale du droit au logement tel qu'il est énoncé dans la Loi sur la SNL. Le document d'accompagnement de Bruce Porter, intitulé *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : Le cadre international relatif aux droits de la personne*, fournit une analyse détaillée faisant autorité de la mise en œuvre du droit au logement au Canada, par exemple dans l'examen des questions systémiques en vertu des normes de réalisation progressive et de caractère raisonnable.

La création d'une stratégie nationale en matière de logement est une recommandation clé des autorités internationales de défense des droits de la personne depuis le début des années 1990. Lors de l'examen du Canada par le Comité des droits économiques et sociaux de l'ONU en 2006, le Comité a exhorté le Canada à « mettre en œuvre une stratégie nationale de réduction du problème des sans-abri qui comprenne des objectifs et des calendriers concrets,

des consultations et une collaboration avec les communautés touchées, des procédures de dépôt de plaintes et des mécanismes transparents de reddition des comptes, conformément aux normes du Pacte. » En 2007, l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, lors d'une visite au Canada, a exprimé son inquiétude quant à l'ampleur du phénomène de l'itinérance dans un pays riche tel que le Canada. Il a en outre recommandé au Canada de mettre en œuvre « une politique nationale du logement globale et coordonnée, fondée sur l'indivisibilité des droits de l'homme et la protection des plus vulnérables. »

De la même manière que les autorités internationales de défense de droits de la personne ont poussé le Canada à mettre en œuvre une stratégie nationale en matière de logement, elles ont également fourni des orientations par le biais de cadres juridiques normatifs sur le droit au logement qui dictent une approche intersectionnelle, où les décideurs doivent rendre des comptes aux personnes directement concernées.

Tous les éléments du droit au logement ne peuvent cependant pas être réalisés par le seul biais d'une stratégie nationale sur le logement. En fait, des mécanismes tels que l'accès à la justice, en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, et les mécanismes de sécurité d'occupation, en vertu des lois provinciales ou territoriales, ont des rôles essentiels à jouer, afin de tisser la trame d'un droit au logement pleinement réalisé, y compris les importantes

dispositions relatives à l'accès à la justice dans la Loi sur la SNL elle-même.

La jurisprudence des organes de traités internationaux découlant du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PF-PIDESC), ainsi que les observations générales et les observations finales du Comité, donnent un aperçu concret des conditions nécessaires à la réalisation du droit au logement. D'autres autorités indépendantes des Nations Unies, comme le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, ont également fourni une analyse des exigences des États en matière de respect du droit au logement.

En 2018, Leilani Farha, alors Rapporteuse spéciale des Nations Unies, a publié son

rapport thématique décrivant les dix composantes du droit au logement, telles qu'elles sont mises en œuvre dans les stratégies nationales en matière de logement. Ces principes clés peuvent être utilisés comme cadre, afin d'analyser dans quelle mesure la Stratégie nationale sur le logement du Canada reflète le droit au logement, et comment les recommandations des acteurs de la société civile dans le secteur du logement s'inscrivent dans les modifications de la stratégie fondées sur les droits.

Les 10 principes clés de Farha peuvent être utilisés de la manière qui suit, en vue d'analyser dans quelle mesure la SNL et les autres politiques en matière de logement intègrent le droit au logement :

TABLEAU 2 : ANALYSE DE LA SNL SELON LES 10 PRINCIPES CLÉS RELATIFS AU DROIT AU LOGEMENT DE LEILANI FARHA

PRINCIPE RELATIF AU DROIT AU LOGEMENT	TENEUR DU PRINCIPE ET ANALYSE BASÉE SUR LA SNL ET AUTRES POLITIQUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT
1. Fonder la stratégie sur le droit et les normes juridiques	<ul style="list-style-type: none"> • Le droit au logement est reconnu comme un droit prévu par la loi et assorti de voies de recours : ce critère ne sera pas satisfait tant que les tribunaux ne reconnaîtront pas le droit au logement comme justiciable. Toutefois, des progrès considérables peuvent être réalisés dans ce domaine, si les demandeurs de droits ont la possibilité d'accéder à des recours par le biais des processus parallèles assurés par le Défenseur fédéral du logement et le Conseil national du logement. Les gouvernements infranationaux ont la responsabilité supplémentaire de s'assurer que des recours légaux sont disponibles, concernant les violations du droit au logement liées à la juridiction provinciale ou territoriale. Bien que certains progrès aient été

réalisés dans des régions comme Toronto en matière de mise en place de mécanismes de revendication des droits infranationaux, le droit au logement ne sera réalisé que lorsque tous les niveaux de gouvernement et les tribunaux reconnaîtront le droit au logement comme un droit assorti de recours juridiques.

- **Les stratégies doivent mettre fin à l'itinérance :** ce critère n'est pas satisfait. La SNL de 2017 vise uniquement à réduire de 50 % l'itinérance chronique. Le discours du Trône de 2020 a constitué un nouvel engagement en faveur de l'élimination de l'itinérance chronique, mais les personnes qui entrent dans cette catégorie représentent moins de 20 % de la population totale des personnes en situation d'itinérance.
- **Les expulsions forcées doivent être empêchées et stoppées :** Les expulsions forcées, et les mesures visant à remédier aux expulsions forcées qui violent les normes internationales en matière de droits de la personne, ne sont pas abordées dans la SNL de 2017. Selon le droit international des droits de la personne, une expulsion forcée est « l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. L'interdiction frappant les expulsions forcées ne s'applique toutefois pas à celles qui sont opérées par la force dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. » Les provinces et les territoires sont les principaux acteurs impliqués dans l'arrêt des expulsions forcées. Cependant, il existe d'importants chevauchements de compétences, offrant à tous les niveaux de gouvernement la possibilité de s'attaquer aux expulsions.
- **Le droit au logement doit être considéré comme une vision porteuse de changement et comme un appel à l'action. Les stratégies doivent être des « documents vivants » :** Ces critères

	<p>dépendront de la mise en œuvre complète de la Loi sur la SNL, telle qu'elle a été modifiée et adoptée par le Parlement, afin de garantir que la politique du logement sera continuellement améliorée en fonction des réactions des communautés concernées et de la mise en œuvre des mesures nécessaires à la résolution des problèmes systémiques. La SNL de 2017 subira bientôt des modifications, bien que, comme indiqué tout au long de ce document, ces modifications ne soient pas nécessairement « transformatrices ». Cependant, la législation fédérale, dans le cadre de la Loi sur la SNL visant à réaliser le droit au logement, a été utilisée comme modèle par d'autres gouvernements infranationaux.</p>
<p>2. Accorder la priorité à ceux qui en ont le plus besoin et garantir l'égalité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies doivent déterminer quelles sont les communautés et les populations les plus en détresse : La définition des populations les plus en détresse doit être comprise dans le contexte de l'intersectionnalité et des personnes subissant des violations immédiates du droit au logement. Ce critère est quelque peu satisfait, puisque la SNL de 2017 énumère les populations prioritaires, bien que, comme nous l'avons noté tout au long de ce document, certaines populations essentielles en soient exclues. Comme indiqué tout au long du présent document, les experts ont également noté que les investissements de la SNL, en particulier les investissements en capital, ne sont pas adaptés pour permettre d'atteindre les populations prioritaires de la SNL. • Les inégalités et l'exclusion socio-économiques au sein des systèmes de logement doivent être traitées, par exemple dans le contexte de la financiarisation du logement : Ce critère n'est pas encore satisfait. Avec la mise en œuvre de la Loi sur la SNL et des nouvelles mesures du gouvernement en matière d'acquisition, on constate certains progrès dans ce domaine, mais rien ne prouve que ces mesures répondent aux besoins des groupes marginalisés qui sont confrontés, de manière

disproportionnée, à des difficultés d'ordre socio-économique.

- **Lors de la mise en œuvre des programmes de logement, il faut tenir compte des inégalités structurelles, afin de comprendre les besoins sous-jacents des groupes marginalisés :** Ce critère n'est pas encore satisfait. Comme nous l'avons abordé tout au long de ce document, l'impact des programmes de la SNL, notamment en ce qui concerne le financement des immobilisations, est rarement évalué par rapport aux inégalités structurelles.
- **Les stratégies doivent répondre aux besoins distincts des femmes et des personnes d'identité de genre différente en matière de logement :** Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. La SNL de 2017 s'engage à atteindre un objectif de 25 % des investissements en faveur des femmes et des filles, tel que réitéré dans le Budget 2021 pour l'Initiative pour la création rapide de logements, mais l'impact de ces investissements n'a pas été mesuré et il existe peu de preuves que les programmes de la SNL, en particulier les programmes d'investissement, sont conçus pour répondre aux besoins des femmes et des personnes d'identité de genre différente.
- **L'héritage du colonialisme et l'inégalité systémique en matière de logement que subissent les personnes autochtones doivent être reconnus, ainsi que doit l'être le droit de développer leurs propres priorités et stratégies :** Les obligations du Canada, en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, doivent être lues parallèlement aux autres directives émanant des autorités responsables du droit au logement. Comme l'ont noté les experts autochtones, ce critère n'est pas rempli, en particulier dans le contexte de l'échec du Canada à créer une Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieu urbain et rural qui soit dotée de ressources suffisantes, élaborée et mise en œuvre par les fournisseurs de logements et de services autochtones urbains,

	<p>ruraux et nordiques, et qui reconnaît ces organisations comme étant les expressions de l'autodétermination autochtone, conformément aux obligations du Canada en vertu de l'UNDRIP.</p>
<p>3. Tenir compte de tous les aspects à l'échelle de l'ensemble de l'administration</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies doivent porter sur des domaines qui ont une incidence sur le droit au logement, notamment : « l'accaparement de terres, la spéculation, la privatisation, le prêt à des conditions abusives, la dégradation de l'environnement et la vulnérabilité face aux inondations, aux incendies ou aux tremblements de terre » : Ces critères ne sont pas satisfaits. La SNL n'aborde pas suffisamment ces domaines. Précision importante, bien que l'investissement dans les options de logement communautaire, et en particulier dans le logement social, fasse partie de la solution à la crise du logement au Canada, le secteur privé peut participer aux solutions, s'il est réglementé de manière à respecter les obligations en matière de droits de la personne. • De multiples parties prenantes, programmes, départements et sphères du gouvernement doivent être engagés afin d'assurer la coopération : Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. De nombreux organismes se sont engagés dans le domaine du logement et de l'itinérance, notamment le ministère des Anciens Combattants, Emploi et Développement social Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Certains acteurs essentiels, dont le ministère de la Justice, ont été absents des actions visant à mettre en œuvre le droit au logement. Bien que le présent document se concentre sur le rôle du gouvernement fédéral, il est essentiel que d'autres niveaux de gouvernement soient engagés et, de la même manière, rendent compte quant aux obligations internationales relatives aux droits de la personne. • Les besoins des communautés urbaines, rurales et périurbaines doivent être pris en compte dans les stratégies de logement : Ce critère n'est pas satisfait. Les investissements dans le logement ont

	<p>été alloués de manière disproportionnée à l'Ontario, et les communautés rurales ont souvent été exclues des politiques en matière de logement, comme nous le verrons dans le présent document.</p>
<p>4. Garantir une participation fondée sur les droits</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Des mécanismes garantissant la participation des détenteurs de droits doivent être déployés afin de superviser la mise en œuvre des stratégies de logement. Un soutien et une expertise techniques doivent être mis à la disposition des participants : Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. Le processus de consultation qui sous-tend la Loi sur la SNL est prometteur. Le Conseil national du logement a été nommé, bien qu'il manquât initialement de représentants ayant une expérience vécue de l'itinérance. Ce problème a été partiellement résolu après des efforts de plaidoyer public, lorsqu'un membre du Conseil consultatif de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ayant une expérience vécue de l'itinérance a été nommé au Conseil national du logement. Il n'est pas certain que les programmes de soutien financés par la SNL mettront en œuvre un mandat clair permettant de soutenir la participation basée sur les droits et la responsabilité des communautés affectées, au titre du suivi de la réalisation progressive et de la SNL. • Les personnes en situation d'itinérance doivent être intégrées dans des mécanismes participatifs spécifiques : Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. Alors que le Conseil du logement compte parmi ses membres de nombreux experts extrêmement qualifiés, celui-ci manquait d'experts qui soient des porte-paroles de l'itinérance, lorsqu'il a été annoncé pour la première fois. Cependant, d'autres groupes marginalisés sont représentés de manière significative au sein du Conseil national du logement, et une personne ayant une expérience vécue de l'itinérance a été nommée ultérieurement au conseil (comme expliqué ci-dessus). La réalisation future de ce critère dépend des mesures que le gouvernement mettra en œuvre afin d'intégrer

véritablement les personnes ayant une expérience vécue de l'exclusion liée au logement.

- **La participation des Autochtones aux stratégies et à la planification du logement doit être conforme à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, ainsi qu'aux autres obligations en matière de droits de la personne :** Ce critère n'est pas encore satisfait, bien qu'il s'agisse d'un domaine ayant fait l'objet d'une analyse complexe. Le gouvernement du Canada a travaillé avec certaines organisations autochtones nationales, afin d'élaborer des stratégies de logement fondées sur des distinctions et répondre aux besoins particuliers des communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, de nombreux experts autochtones et fournisseurs de logements et de services réclament une Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieu urbain et rural (qui était également un engagement récent dans les programmes des partis lors des élections fédérales de 2021) qui soit distincte et dotée de ressources suffisantes. Les auteurs du présent document s'en remettent aux experts autochtones, en reconnaissant que les organisations qu'ils représentent sont l'expression de l'autodétermination autochtone, conformément aux obligations du Canada en vertu de l'UNDRIP.
- **Des activités doivent être entreprises afin d'assurer la participation des groupes marginalisés, y compris des mesures spéciales à l'intention des personnes handicapées :** Ce critère n'est pas encore satisfait, bien que certains défenseurs des droits des personnes handicapées aient été engagés par la SCHL et que le bureau du Défenseur fédéral du logement ait des préengagements en cours.
- **Au niveau local, les droits en matière de participation devraient inclure la prise de décision relative au développement de logements ou à la modernisation des établissements informels :** Ce critère n'est pas

	<p>encore satisfait, mais ce serait un domaine riche à développer pour le gouvernement fédéral. Les financements et autres accords avec les municipalités pourraient être utilisés, afin d'exiger une approche fondée sur les droits de la personne pour des questions telles que la planification et la financiarisation locales, la participation des résidents directement concernés et la réponse aux campements.</p>
<p>5. Établir des budgets responsables et parvenir à une justice fiscale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La budgétisation doit être mesurée par rapport aux normes établies par l'article 2.1 du CDESCR, à savoir agir « au maximum de ses ressources disponibles » et « par tous les moyens appropriés. » Elle est évaluée selon une norme fondée sur le caractère raisonnable : Ces critères ne sont pas satisfaits. Les critiques de la SNL de 2017 émanant des organisations de la société civile, des universitaires et d'autres experts ont porté à plusieurs reprises sur l'insuffisance des investissements dans la lutte contre la crise du logement et sur le fait qu'ils ne sont pas pondérés de manière adéquate par rapport aux objectifs de la SNL en matière d'élimination de l'itinérance et de réduction des besoins fondamentaux en matière de logement. Si les investissements ont beaucoup évolué depuis 2017, les experts ont émis d'importantes critiques dans les premières versions vis-à-vis du fait que les investissements ont été repoussés vers les dernières années de la stratégie. • L'impact des allocations budgétaires pour les femmes et les personnes d'identité de genre différente devrait être mesuré de manière à promouvoir l'égalité des femmes en matière de logement : Ce critère n'est pas satisfait. Si la SNL de 2017 s'engage à réaliser 25 % des investissements en faveur de l'égalité des femmes et des filles en matière de logement, il existe peu d'indicateurs de l'impact des investissements sur cette population. De plus, cet engagement n'est pas clairement exprimé dans les critères des programmes; par exemple, l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) n'accorde que 10/120 points aux

	<p>projets qui serviront les Canadiens noirs, les peuples autochtones ou les femmes et les enfants. Il convient de noter que les budgets fédéraux du Canada ont certes entrepris une analyse ACS+; seulement, sans mesures adéquates de l'impact des investissements, le critère en question ne peut être satisfait.</p> <ul style="list-style-type: none"> <p>Des dispositions fiscales et d'autres fonds doivent être fournis aux gouvernements infranationaux, afin de mettre en œuvre les programmes de logement de manière adéquate : Ce critère est quelque peu satisfait par le programme Vers un chez-soi, qui a désigné 66 communautés, et qui fournit des fonds pour les services de lutte contre l'itinérance. D'autres programmes, tels que l'Initiative pour la création rapide de logements, vont directement aux gouvernements infranationaux, y compris les programmes au niveau communautaire. Les municipalités ont également besoin d'un pouvoir plus direct en matière de planification, de zonage, de réglementation et de domaines connexes pour mettre en œuvre des mesures efficaces, car les provinces ont le pouvoir de limiter les activités de planification et de zonage des municipalités - par exemple pour mettre en œuvre le zonage d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets de développement.</p> <p>L'évasion fiscale et les niches fiscales dans le secteur de l'immobilier doivent être abordées dans les stratégies. Les recettes provenant de la suppression de ces niches fiscales devraient être affectées à des ressources destinées à soutenir les stratégies de logement : Ce critère n'est pas satisfait. Les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer au titre de la protection du droit au logement, notamment pour la lutte contre les pratiques commerciales prédatrices qui violent ces droits. Un document récent rédigé par ACORN Canada a identifié le rôle des fiducies de placement immobilier (FPI) dans la financiarisation du logement. Le rapport indique dans une analyse que les FPI bénéficient d'exonérations fiscales qui leur</p>
--	--

	<p>ont permis d'économiser plus de 1,2 milliard d'euros d'impôts supplémentaires depuis 2010, auxquels elles auraient été soumises si elles avaient été traitées comme une société non FPI. La Colombie-Britannique présente un exemple prometteur de la manière dont les réglementations fiscales peuvent être adoptées au niveau fédéral, car ses taxes sur la spéculation et sur les logements vacants se sont révélées être des stratégies efficaces.</p>
<p>6. Fixer des échéances et des objectifs fondés sur les droits de la personne</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs et les échéances doivent être raisonnables et rendre compte de l'urgence qu'il y a à lutter contre les violations des droits de la personne. Ils devraient refléter les engagements pris au titre des Objectifs de développement durable (ODD) pour l'horizon 2030 : Ce critère n'est pas satisfait. La SNL de 2017 vise à réduire l'itinérance chronique de 50 % en 10 ans, au lieu de respecter la norme établie par les ODD, consistant à « ne laisser personne de côté ». Le discours du Trône de 2020 a constitué un nouvel engagement en faveur de l'élimination de l'itinérance chronique, bien que cela ne représente qu'une petite partie de la population des sans-abri. • Il est recommandé de développer des objectifs et de les mesurer par rapport à trois types d'indicateurs des droits de la personne : <ul style="list-style-type: none"> ○ « Les indicateurs de processus » : il s'agit de rendre compte des résultats du programme dans un délai donné. Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. Des programmes et des budgets sont alloués afin de répondre à la crise du logement dans un délai précis. ○ « Les indicateurs de résultats » : il s'agit de données qualitatives et quantitatives mesurant les expériences des détenteurs de droits. Ce critère n'est pas satisfait. Bien que certaines mesures nous permettent d'avoir un aperçu du succès de la SNL et d'autres programmes de logement, nous ne disposons pas d'indicateurs fiables, et un travail beaucoup plus important doit être entrepris afin de mesurer l'impact des programmes destinés aux populations

prioritaires. Bien que certaines données soient collectées au niveau de la population, elles ne sont pas recueillies en relation avec tous les programmes et initiatives financés par la SNL, et nous ne sommes donc pas en mesure d'évaluer les résultats de ces programmes au regard des groupes prioritaires.

- **« Les indicateurs structurels »** : il s'agit notamment d'évaluer dans quelle mesure les protections juridiques et les recours efficaces sont accessibles aux groupes marginalisés. Ce critère n'est pas satisfait. Les tribunaux ont découragé les détenteurs de droits d'exercer le droit au logement et d'accéder aux recours. Les mécanismes de la Loi sur la SNL garantissent l'accès à des recours efficaces et une responsabilisation significative en matière de droit au logement, ce qui signifie que les problèmes systémiques doivent être mis en lumière et traités efficacement par le biais des conclusions et de la mise en œuvre des mesures recommandées par le Défenseur fédéral du logement et la commission d'examen.
- **Les données collectées doivent être ventilées par race, par race, origine ethnique, type de handicap, âge, sexe et autres caractéristiques pertinentes** : Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. Certaines données, notamment les recensements ponctuels périodiques, les données de recensement et les listes nominatives, sont ventilées en fonction de certaines caractéristiques. D'autres préoccupations peuvent être soulevées lorsque, dans le cadre de l'analyse ACS+, par exemple, les données liées à l'identité ne sont pas saisies par le membre concerné, mais par le membre du ménage qui remplit le recensement. Les défenseurs des droits de la personne s'inquiètent du fait qu'il reste beaucoup à faire afin de ventiler davantage les données, en particulier pour les personnes noires et les autres personnes de couleur.

	<ul style="list-style-type: none"> • Des objectifs et des échéances doivent être fixés pour les groupes marginalisés : Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. Certains objectifs généraux, ou des intentions de fixer des objectifs, ont été énoncés dans la SNL pour des groupes particulièrement marginalisés, mais des objectifs/calendriers tangibles restent absents pour la plupart des populations prioritaires énumérées dans la SNL de 2017.
<p>7. Mettre en place un mécanisme de responsabilisation et de suivi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un organisme de surveillance doit être mis en place, afin d'évaluer l'efficacité d'une stratégie, formuler des recommandations et demander des comptes aux gouvernements : Ces critères sont en bonne voie d'être satisfaits. Dans le rapport de Farha, le Canada est cité comme l'exemple d'un pays qui a créé un organisme de surveillance par le biais de la Loi sur la SNL afin d'accompagner la SNL. Bien que ces critères soient en place au niveau fédéral, le logement est toutefois intergouvernemental et, par conséquent, des mécanismes de responsabilité et de suivi sont également nécessaires aux niveaux provincial et municipal. • Les organes de contrôle doivent fonctionner de manière indépendante et disposer de ressources financières suffisantes : Ce critère peut être satisfait. Cela dépend des ressources fournies à la société civile, afin qu'elle puisse s'engager dans des plaintes systémiques, et fournies au Défenseur et au Conseil, afin qu'ils puissent examiner les plaintes de manière adéquate. Toutefois, étant donné que le logement relève de plusieurs juridictions, des mesures provinciales et municipales sont également nécessaires. Outre les ressources, pour satisfaire à ce critère, les organes de surveillance des droits de la personne doivent faire participer les demandeurs de droits et les organisations de la société civile et engager un processus de nomination crédible et transparent. • Les organes de contrôle peuvent être chargés de surveiller la mise en œuvre des recommandations ou des ordonnances correctives : Ce critère peut être satisfait. Cela

	<p>dépend de l'efficacité des réponses apportées par le ministre responsable du logement, en plus du rapport écrit qui doit être déposé dans les 120 jours suivant la réception des plaintes. Toutefois, étant donné que le logement relève de plusieurs juridictions, des mesures provinciales et municipales sont également nécessaires.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les organes de contrôle doivent pouvoir mener des audiences sur des cas systémiques et se rendre dans les communautés affectées : Ce critère peut être satisfait. La commission d'examen du Conseil national du logement soutiendra cette fonction. Toutefois, étant donné que le logement relève de plusieurs juridictions, des mesures provinciales et municipales sont également nécessaires. • Les progrès doivent être suivis à l'aide d'indicateurs relatifs aux droits de la personne. Les données doivent être ventilées lorsqu'elles sont fournies à l'organe de suivi : Ce critère n'est pas encore satisfait. Très peu d'indicateurs sont facilement disponibles, et les données existantes comportent d'importantes lacunes, ce qui ne facilite pas une mesure efficace des progrès par rapport aux indicateurs des droits de la personne, en particulier pour les groupes marginalisés. Il se peut que le Conseil national du logement dispose de données ventilées.
8. Garantir l'accès à la justice	<ul style="list-style-type: none"> • Les mécanismes de revendication des droits doivent permettre de demander des comptes aux gouvernements et aux acteurs privés. Cela peut se faire par l'intermédiaire des tribunaux, des bureaux des médiateurs, des commissaires ou d'autres défenseurs du logement : Ce critère peut être satisfait par le Défenseur fédéral du logement et le Conseil national du logement si les mécanismes sont bien dirigés et dotés de ressources suffisantes et efficaces. Toutefois, étant donné que le logement relève de plusieurs juridictions, des mesures provinciales et municipales sont également nécessaires.

	<ul style="list-style-type: none"> • Il est important de pouvoir saisir les tribunaux en dernier recours afin de mettre en œuvre le droit au logement : Ce critère n'est pas satisfait. Tandis que les tribunaux disposent désormais d'un pouvoir d'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés, le gouvernement du Canada et divers gouvernements provinciaux ont adopté à plusieurs reprises des positions litigieuses qui empêchent la mise en pratique du droit au logement devant les tribunaux. Ce critère pourrait être satisfait à l'avenir si le ministre de la Justice donnait instruction aux défenseurs du gouvernement de plaider en faveur d'interprétations de la Charte conformes à la Loi sur la SNL, et si les procureurs généraux des provinces et des territoires adoptaient des argumentations conformes à leurs obligations internationales en matière de droits de la personne aux fins de la mise en œuvre du droit au logement.
<p>9. Établir clairement les obligations des acteurs privés et réglementer les marchés de la finance, du logement et de l'immobilier</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies de logement devraient satisfaire aux normes énoncées dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : Ce critère n'est pas satisfait. La SNL ne s'engage pas dans la surveillance des pratiques commerciales en matière de droits de la personne, ce qui est particulièrement inquiétant, étant donné que le gouvernement fédéral a un rôle clair à jouer en la matière au titre de la protection du droit au logement. Il est important de noter que, bien que les actions des acteurs privés soient abordées dans cette partie de l'analyse, les acteurs du logement à but non lucratif et du logement public ont également des obligations en matière de droits de la personne. • Les stratégies de logement doivent également exiger que les actions des acteurs et des investisseurs privés soient conformes au droit au logement. Cela inclut l'obligation pour les investisseurs de fournir des logements abordables ou de veiller à ce que des logements soient attribués à des personnes handicapées : Ce critère n'est pas satisfait. Les programmes de financement des immobilisations de la SNL ne

	<p>respectent pas les critères d'abordabilité, et exigent seulement qu'une petite partie des logements soit allouée à la conception inclusive (généralement, il s'agit d'un seuil de 5 % des logements, alors que 15 à 20 % des Canadiens vivent avec un handicap). Il serait possible d'améliorer la situation si le gouvernement exigeait qu'au moins 20 % des logements, voire tous les logements, soient construits selon une conception universelle et inclusive.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies doivent privilégier les fonds fonciers communautaires, la propriété collective et le logement social plutôt que les investissements du secteur privé : Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. La SNL comprend le Fonds de co-investissement pour le logement, qui finance des partenariats entre les gouvernements, les organisations à but non lucratif, le secteur privé et d'autres acteurs, ainsi que l'Initiative fédérale de logement communautaire, bien qu'elle dépende des négociations avec les gouvernements infranationaux. Cette étroite collaboration dans la mise en œuvre des programmes par les différents niveaux de gouvernement est un domaine essentiel de la mise en œuvre de la SNL. Par exemple, les municipalités sont souvent impliquées dans la mise en œuvre des programmes de la SNL en tant que bailleurs de fonds ou en tant qu'autorités chargées des permis de construire. Les acteurs de la société civile ont constaté que l'accent n'est pas mis sur les initiatives de logement communautaire et que les programmes d'investissement favorisent de manière disproportionnée le secteur privé. Il est important de noter que, si la SNL favorise de manière disproportionnée le secteur privé, d'autres experts ont noté qu'il demeure indispensable de tirer parti de programmes de soutien adéquats permettant d'accéder au marché privé et de garantir un logement abordable à long terme aux personnes en situation d'itinérance. • Les mécanismes de contrôle des partenariats public-privé doivent faire partie intégrante des
--	---

	<p>stratégies. Cela inclut les décisions relatives au zonage et à l'utilisation des sols, afin de garantir la transparence et la responsabilité : Ce critère n'est pas satisfait. Il n'existe aucun mécanisme de responsabilisation permettant d'assurer la transparence des décisions relatives au zonage et à l'aménagement du territoire dans la SNL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies doivent soutenir les activités économiques informelles, notamment en protégeant les aidants, les employés de maison et les vendeurs de rue : Ce critère n'est pas satisfait et ne constitue pas une caractéristique de la SNL. L'intervention politique devrait se concentrer sur les personnes les plus vulnérables de l'économie informelle, en investissant dans le développement des compétences et d'autres opportunités pour ces travailleurs, afin de maintenir ou d'améliorer leur niveau de vie.
<p>10. Mettre en place une coopération et une assistance internationales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies de logement doivent être conformes au Nouveau Programme pour les villes et au Programme 2030 du développement durable : Ce critère est satisfait dans une certaine mesure. Cependant, les objectifs de la SNL sont incompatibles avec le Programme 2030 du développement durable, qui vise à ne laisser personne de côté et à éliminer l'itinérance. De même, le Programme 2030 appelle les gouvernements à mettre en œuvre une approche fondée sur les droits de la personne, ce qui a été amorcé dans une certaine mesure, mais, ainsi que l'analyse le présent document, des efforts importants doivent être faits dans la prochaine version de la SNL, afin d'être cohérente avec la Loi sur la SNL et le droit au logement. • Les États devraient s'engager dans des initiatives internationales visant à promouvoir l'investissement dans des activités conformes au droit au logement : Ce critère n'est pas satisfait. • Les États doivent s'assurer que les multinationales engagées dans le secteur de l'immobilier sont enregistrées dans leur pays et

	<p>respectent le droit au logement : Ce critère n'est pas satisfait.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les accords de commerce et d'investissement devraient protéger et promouvoir le droit au logement : Ce critère n'est pas satisfait.
--	--

Bien que le tableau ci-dessus soit un outil utile afin de démontrer les lacunes de la SNL de 2017 en matière de droits, il est important de noter que l'analyse des droits de la personne va au-delà des critères ci-dessus. Dans son rapport final à l'Assemblée générale des Nations Unies, Leilani Farha, alors Rapporteuse spéciale des Nations Unies, a fait évoluer les caractéristiques d'une approche fondée sur les droits de la personne, en publiant 16 lignes directrices à l'intention des États relative à la mise en œuvre du droit à un logement convenable en 2019. En outre, d'autres autorités, telles que les orientations du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement et les campements, les rapports sur les droits des personnes handicapées et les droits des peuples autochtones, font partie d'une analyse plus complète des exigences du droit au logement.

Le Canada a encore un long chemin à parcourir avant que sa Stratégie nationale sur le logement et ses politiques en matière de logement ne répondent aux normes établies par le droit international des droits de la personne. Toutefois, il est important de se rappeler que la réalisation progressive des droits de la personne ne se fait pas du jour au lendemain : il s'agit d'un processus qui implique une amélioration continue. En effet, il existe des

possibilités de réviser la SNL et améliorer sa conformité aux droits de la personne; par exemple, le premier examen de la SNL, qui aura lieu au cours de l'année 2021, sera l'occasion pour le gouvernement fédéral de tenir compte des critères et des recommandations présentés dans le présent document. Sur la base de cette analyse et des recommandations des acteurs de la société civile, la section ci-dessous donne un aperçu des principales mesures que le Canada peut prendre afin de mettre à jour la SNL d'une manière qui permette de mieux progresser vers la réalisation du droit au logement.

4

Méthodologie

a) Analyse de la littérature grise et entretiens qualitatifs

Dans le cadre du processus de recherche du présent document, une analyse documentaire et des entretiens qualitatifs ont été menés.

L'analyse documentaire a consisté en un examen et une analyse approfondis de divers textes de littérature grise (c'est-à-dire des textes publiés en dehors des environnements de publication commerciaux ou universitaires habituels), y compris des documents et des rapports d'organisations partenaires, d'organismes gouvernementaux, d'organismes internationaux de défense des droits de la personne, de médias, de parties prenantes clés et de demandeurs de droits.

Des entretiens qualitatifs ont été menés auprès des membres du Réseau national du droit au logement (RNDL). Le RNDL est un réseau de plus de 350 personnes et organisations de tout le Canada qui s'engagent à mettre en œuvre le droit au logement de manière significative. Ces membres comprennent des défenseurs de première main (c'est-à-dire des experts ayant une expérience vécue de l'itinérance) et des experts en matière de logement et de droits de la

personne qui ont participé aux examens des organes de traités de l'ONU et qui représentent des demandeurs de droits. Les participants aux entretiens ont été sélectionnés de manière à représenter différentes régions et différents objectifs de défense des droits au sein du secteur du logement et du Réseau, en s'efforçant de représenter les questions et les groupes marginalisés, notamment les peuples autochtones, les personnes de couleur, les personnes handicapées, les femmes, les personnes ayant une expérience vécue de l'itinérance, les fournisseurs du secteur du logement, les défenseurs des locataires et les résidents francophones du Québec. 13 entretiens ont été menés au total, avec six mêmes questions posées à chaque membre du groupe. Les questions étaient les suivantes :

- 1) Dans quelle mesure connaissez-vous la Stratégie nationale sur le logement de 2017 et les programmes de logement qui en découlent ?
- 2) Quels sont, selon vous, les principaux facteurs systémiques du risque d'occurrence disproportionnée de l'itinérance et du logement inadéquat ? Comment la SNL s'y prend-elle pour surmonter ces obstacles ?
- 3) La SNL avait pour objectif de réduire l'itinérance chronique de 50 %. À présent, avec le discours du Trône, il semble que le gouvernement fédéral va avoir pour objectif l'élimination totale de l'itinérance chronique. À votre

avis, quelles modifications doivent être apportées à la SNL afin que le Canada atteigne ces objectifs ?

- 4) Comment décririez-vous l'impact de la SNL de 2017 jusqu'à présent pour les groupes marginalisés tels que les groupes prioritaires énumérés dans la SNL (aînés, personnes autochtones, jeunes, personnes handicapées, etc.) ?
- 5) Une approche basée sur les droits de la personne exige que la SNL comprenne certaines caractéristiques, par exemple l'investissement d'un maximum de ressources disponibles, l'engagement envers des objectifs basés sur les droits de la personne au titre de l'élimination de l'itinérance, des mécanismes participatifs et des mesures/indicateurs basés sur les droits (en particulier pour les groupes marginalisés). Parmi ces éléments, quels sont ceux que vous privilégieriez, dans le cadre des modifications fondées sur les droits, pour la prochaine phase de la SNL ?
- 6) Quelle est la chose que vous espérez voir dans la prochaine version de la SNL et dans l'évolution de la politique canadienne du logement ?

b) Enquête auprès des membres du RNDL

Fin septembre 2020, le Réseau national du droit au logement (RNDL) a distribué une enquête en ligne à participation volontaire à ses membres. Le but de l'enquête était d'identifier les modifications clés à apporter dans le cadre de l'expansion de la Stratégie nationale sur le logement (SNL), afin de mettre fin efficacement à l'itinérance et de stopper la crise du logement au Canada.

RÉSULTATS

Au total, 46 personnes sur environ 260 membres du RNDL ont participé à l'enquête en septembre 2020. 59 % des participants représentaient une organisation très impliquée dans le secteur du logement et de l'itinérance. Bien que ce taux de réponse faible (18 %) ne permette pas d'obtenir des résultats statistiquement significatifs, il fournit néanmoins des informations précieuses à prendre en compte, parallèlement à d'autres méthodes (par exemple, les entretiens qualitatifs). De même, l'enquête elle-même montre le type de questions à poser lors d'une analyse de la SNL dans le cadre de la Loi sur la SNL. En outre, les résultats démontrent que les participants ont une excellente connaissance (autoévaluée) de la SNL..

Les participants ont été invités à indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord avec diverses déclarations relatives à la SNL. Leurs commentaires montrent clairement que les participants sont préoccupés par le

manque de données permettant de mesurer l'impact de la SNL et ne croient pas que la SNL ait eu un impact sur la situation en matière d'itinérance ou de logement convenable des populations marginalisées.

L'analyse documentaire et les entretiens qualitatifs menés dans le cadre de cette étude ont permis d'identifier plusieurs solutions possibles de renforcement de la SNL et leur impact. Les priorités et les solutions identifiées par le processus de recherche sont les suivantes :

- S'engager à mettre fin à l'itinérance (« Mettre fin à l'itinérance »)
- Réguler la financiarisation du logement et l'érosion des logements abordables (« Réguler la financiarisation »)
- Investir le maximum de ressources disponibles afin de mettre fin à la crise du logement au Canada dans les plus brefs délais (« Investir des ressources »)
- Mettre immédiatement en œuvre une stratégie d'habitation pour Autochtones en milieu urbain (« Stratégie d'habitation pour Autochtones en milieu urbain »)
- Créer des mécanismes participatifs pour superviser la mise en œuvre de la SNL, y compris les décisions relatives aux lotissements (« Superviser la mise en œuvre »)
- Mieux mesurer et améliorer l'impact des investissements de la

SNL pour les populations marginalisées (« Populations marginalisées »)

- Prévenir et stopper les expulsions forcées

Ces possibilités ont ensuite été utilisées dans l'enquête auprès des membres du RNDL, afin d'approfondir l'importance de chacune d'entre elles. Les participants à l'enquête ont été invités à classer l'importance de chaque opportunité sur une échelle de 1 (peu important) à 5 (très important). Les résultats ont été analysés et résumés sous la forme d'un score global sur 5. Si toutes les solutions proposées ont obtenu un score élevé, l'engagement à mettre fin à l'itinérance est arrivé en tête.

Pour valider davantage ces résultats, les participants ont également été invités à classer le même ensemble de solutions de renforcement de la SNL par ordre de priorité de 1 (priorité la plus critique) à 7 (priorité la moins critique). Si les trois premières restent les mêmes (mettre fin à l'itinérance, investir des ressources, réguler la financiarisation), l'ordre des autres solutions possibles a changé. Bien que ces données ne montrent pas qu'une réponse l'emporte nettement sur une autre, elles démontrent que les membres sont préoccupés par la mise en place d'une variété de solutions différentes de renforcement la SNL, et que nous devrions avancer sur plusieurs fronts afin de les promouvoir.

TABEAU 2 : NIVEAU DE PRIORITÉ DES SOLUTIONS DE RENFORCEMENT DE LA SNL

PRIORITÉ	SOLUTIONS DE RENFORCEMENT DE LA SNL
Priorité n° 1	Mettre fin à l'itinérance
Priorité n° 2	Investir des ressources
Priorité n° 3	Réguler la financiarisation
Priorité n° 4	Prévenir et stopper les expulsions forcées
Priorité n° 5	Populations marginalisées
Priorité n° 6	Stratégie d'habitation pour Autochtones en milieu urbain
Priorité n° 7	Superviser la mise en œuvre

Les participants ont également été invités à réfléchir sur les investissements de la SNL et des programmes de logement connexes, dans le cadre de la réponse à apporter face aux besoins des populations marginalisées, et à les classer sur une échelle de 1 à 5. Dans l'ensemble, l'analyse des réponses montre un mécontentement évident des participants au regard des différentes populations marginalisées.

Les participants ont également mentionné plusieurs autres populations qui ont été laissées pour compte en raison du manque d'investissement et d'attention pour la SNL, notamment les personnes sortant d'incarcération, les personnes aux prises avec des problèmes complexes et simultanés, les bénéficiaires de l'aide sociale, les personnes à revenu fixe, les jeunes qui

quittent le placement familial, les personnes seules qui ne sont pas des aînés (surtout les femmes et les mères seules vivant dans la pauvreté), les personnes ayant des déficiences cognitives ou intellectuelles, les familles nombreuses, les populations rurales et éloignées, les Autochtones vivant en milieu urbain et les personnes confrontées à des obstacles qui se recoupent et se combinent (p. ex. les personnes confrontées à la pauvreté, au handicap et à la discrimination systémique).

Au cours de l'examen de la documentation et des entrevues qualitatives, le manque de clarté relatif aux programmes de logement qui sont inclus dans la SNL est apparu de façon évidente. Il a été demandé aux participants à l'enquête dans quelle mesure ceux-ci pensaient qu'il était important que les programmes de logement (annoncés après la publication de la SNL - par exemple, l'Initiative pour la création rapide de logements) soient directement liés et intégrés à la SNL. Une majorité écrasante (94 %) a déclaré que cette question était « très importante » ou « importante », et personne n'a suggéré qu'elle était « légèrement importante » ou « de peu d'importance ».

La Loi sur la SNL a été adoptée en juin 2019 et inclut des mécanismes de surveillance tels qu'un défenseur fédéral du logement et un Conseil national du logement. En novembre 2020, deux mois après la diffusion de cette enquête, la composition du Conseil national du logement a été annoncée, et le

processus de recrutement du Défenseur fédéral du logement a été lancé.

Les participants à l'enquête ont été invités à classer l'importance que revêt l'action du gouvernement fédéral dans ce domaine prioritaire et la quasi-totalité (96 %) l'a indiquée comme « très importante » ou « importante ».

5

Application à la SNL du droit au logement tel qu'il est affirmé dans la Loi sur la SNL

Avec l'adoption de la Loi sur la SNL en 2019, le Canada a précisé la façon dont il allait mettre en œuvre de manière significative le droit au logement par le biais de la SNL. Il convient de noter que la Loi sur la SNL identifie quatre principes clés d'une approche fondée sur les droits de la personne dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement. Elle doit, entre autres choses :

- énoncer une vision à long terme pour le logement au Canada qui reconnaît l'importance du logement dans l'atteinte d'objectifs en matière de santé et en matière sociale, économique et environnementale;
- prévoir, à l'échelle nationale, des objectifs en matière de logement et de lutte contre l'itinérance ainsi que des priorités, des initiatives, des échéanciers et des résultats souhaités relativement à ces objectifs;
- mettre l'accent sur l'amélioration de la situation en matière de logement pour les personnes dont les besoins sont les plus criants; et

- prévoir des processus participatifs visant à assurer l'inclusion et la participation continues de la société civile, des intéressés, des groupes vulnérables, des personnes ayant éprouvé des besoins en matière de logement et de celles ayant vécu dans l'itinérance.

La section suivante décrit comment les exigences en matière de droits de la personne peuvent être appliquées, sur la base des analyses d'organisations de la société civile, d'universitaires, de personnes ayant une expérience vécue et d'autres experts. Pour chacun des quatre principes clés, les informations contextuelles pertinentes relatives à la SNL sont analysées en tenant compte des principales conclusions des entretiens et de l'examen de la littérature grise. Une analyse des droits de la personne est ensuite proposée pour chaque principe clé en appliquant le droit international des droits de la personne au contexte canadien.

I. ÉNONCER UNE VISION À LONG TERME POUR LE LOGEMENT AU CANADA QUI RECONNAÎT L'IMPORTANCE DU LOGEMENT DANS L'ATTEINTE D'OBJECTIFS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET EN MATIÈRE SOCIALE, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

a) Contexte de la SNL

Compte tenu des lacunes relatives aux données permettant d'évaluer l'impact de la SNL, la ressource la plus largement citée afin d'évaluer l'efficacité de la SNL à atteindre les objectifs en matière de

droits de la personne est le rapport du directeur parlementaire du budget (DPB), publié en juin 2019. Selon le rapport, la SNL « maintient grosso modo le financement des activités actuelles au même niveau, mais réduit légèrement le financement ciblé des ménages ayant des besoins impérieux de logement. » Le document conclut que, « les postulats de la SCHL quant à l'impact de la SNL ne reflètent pas l'impact probable de ces programmes sur la prévalence des besoins en logement. »

En mesurant l'impact des programmes de la SNL, le rapport 2019 du DPB constate que des faits significatifs limitent les progrès relatifs aux objectifs de la stratégie. Par exemple, un grand nombre d'investissements comme l'Allocation canadienne pour le logement (ACL), le Fonds national de co-investissement et l'Initiative de logement communautaire dépendent des investissements d'autres niveaux de gouvernement. Comme le note le rapport du DPB, « les provinces et les territoires qui dépensent plus que le gouvernement fédéral dans le domaine du logement pourraient réduire leur financement des programmes de logement et respecter néanmoins l'obligation de fournir une part égale [...]; tous les résultats de leurs programmes seraient quand même attribués à l'impact positif de la Stratégie nationale sur le logement. »

Les obstacles au partage des coûts sont peut-être mieux démontrés par le retard de la mise en œuvre de l'ACL en raison de la négociation d'accords bilatéraux, malgré l'urgence de tels programmes

pour protéger les individus contre l'itinérance et le logement inadéquat pour ceux qui ont un besoin impérieux de logement. La mise en œuvre de l'ACL était initialement prévue pour avril 2020, mais jusqu'en octobre 2020, elle n'avait été mise en œuvre nulle part, sauf en Ontario.

Une analyse supplémentaire du DPB révèle que les critères d'admissibilité et de priorisation des initiatives de construction telles que le Fonds national de co-investissement pour le logement et l'Initiative Financement de la construction de logements locatifs n'exigent pas que les logements soient destinés aux ménages à faible revenu. Concrètement, le Fonds national de co-investissement (FNCIL) exige seulement des constructeurs qu'ils proposent 30 % de leurs logements à 80 % du loyer médian du marché pendant vingt ans. Les projets relevant de l'Initiative Financement de la construction de logements locatifs ont des critères encore plus bas, avec seulement 20 % des logements dont le prix est fixé à 30 % du revenu total médian de toutes les familles sur dix ans. Dans de nombreuses juridictions, en particulier dans les grandes villes, 30 % du revenu médian dépasse de loin ce qui est abordable pour les personnes à faible revenu, notamment pour les bénéficiaires de l'aide sociale, des prestations d'invalidité ou d'un emploi au salaire minimum. Une analyse récente a révélé que dans l'un des projets financés par la SNL de Toronto, les logements seraient inabordables

pour 75 à 90 % des ménages locataires de Toronto.

Une autre préoccupation concerne le fait qu'en subventionnant le développement du marché privé, ces mesures et initiatives de financement risquent d'exacerber les effets négatifs de l'embourgeoisement, du déplacement, de la spéculation et d'autres manifestations de la financiarisation du système de logement du Canada. Cela pourrait, par là même, aggraver les résultats socio-économiques d'un plus grand nombre de ménages que le nombre directement logé par les projets financés, ce qui va à l'encontre d'une approche du logement basée sur les droits de la personne.

Le tableau tiré du rapport du le directeur parlementaire du budget (DPB) analyse les efforts programmatiques de la SNL alignés sur les cibles des programmes et la contribution aux cibles selon les postulats de la SCHL.¹

Le rapport du DPB prévoit un accroissement substantiel du financement de la lutte contre l'itinérance, à hauteur de 225 millions de dollars par an, au titre de la SNL. L'investissement moyen historique sur les cinq années précédentes était de 139 millions de dollars par an. Cela représente une augmentation de 62 %, soit 82 millions de dollars par an. Comme indiqué dans les sections suivantes, d'autres experts de la société civile ont noté que, bien que cette

augmentation soit une étape importante, un engagement de financement beaucoup plus important est nécessaire afin que le Canada mette fin à l'itinérance. Cela peut être mesuré par l'atteinte du zéro fonctionnel dans les communautés du pays. Les experts ont également fait savoir que cet objectif ne saurait être atteint qu'en modifiant les lois, les politiques et les programmes qui sont à l'origine de la crise de l'itinérance au Canada au cours des trois dernières décennies, et en mettant en place des interventions telles que l'augmentation des aides au revenu, la sécurisation du parc de logements abordables, les programmes de logement d'abord et d'autres efforts ciblés.

En analysant les dépenses de la SNL en 2017, le DPB note que si les dépenses de la SNL ont été présentées publiquement comme un investissement de 40 milliards de dollars, elles ne correspondent en fait qu'à 16,1 milliards de dollars de nouvelles dépenses (dont 14 milliards de dollars par la SCHL et 2,1 milliards de dollars par Emploi et Développement social Canada). Cette allocation de 40 milliards de dollars a été portée à plus de 70 milliards de dollars lors du Budget 2021. Comme l'ont critiqué les universitaires et les défenseurs, une grande partie de ce financement a été allouée à la fin de la durée de la SNL. Une autre préoccupation de la société civile concerne le fait que les programmes

¹ Dépenses fédérales de programmes consacrées à l'abordabilité du logement [version française p. 34], par le directeur parlementaire du budget (DPB), 2019,

existants de la SNL n'atteignent tout simplement pas les personnes qui ont un besoin impérieux de logement ou qui sont en situation d'itinérance. Il s'agit là d'une critique essentielle de l'analyse du programme IFCLL, telle que publiée récemment par Steve Pomeroy. Comme indiqué plus loin dans le document, beaucoup plus de données sont nécessaires afin de déterminer quelles populations bénéficient des programmes de la SNL.

Bien se loger : Rapport sur les investissements fédéraux dans le logement et Bâtissons l'avenir ensemble, Rapport d'étape 2020 sur la Stratégie nationale sur le logement

L'une des principales lacunes de la SNL en matière de droits de la personne est l'absence d'analyse de l'impact du financement sur la réalisation des objectifs en matière de droits de la personne, et des progrès restant à accomplir dans ce domaine. Au lieu de cela, la SNL se concentre en grande partie sur le nombre de logements développés, ou sur les familles qui sont logées.

En 2019, le gouvernement fédéral a publié *Bien se loger : Rapport sur les investissements fédéraux dans le logement*. Le rapport d'étape met en évidence les investissements fédéraux effectués de novembre 2015 à juin 2019. De façon similaire, le gouvernement du Canada a publié *Bâtissons l'avenir ensemble, Rapport d'étape 2020 sur la Stratégie nationale sur le logement*. Bien que bon nombre de ces investissements

aient été réalisés avant la SNL de 2017, la période indiquée reflète la durée du gouvernement libéral majoritaire.

Le rapport de 2019 passe en revue les investissements réalisés dans le cadre des budgets de 2016 à 2019 et donne un aperçu de l'impact du financement, avec 41 800 nouveaux logements, 229 600 logements réparés, 782 000 familles ou personnes bénéficiant d'un logement plus abordable et 35 000 personnes placées dans un logement plus stable.

Ces investissements augmentent avec le rapport *Bâtissons l'avenir ensemble*, publié en mars 2021, avec des engagements de financement pour la construction de 63 300 logements abordables et la réparation de 126 000 logements communautaires existants. Le rapport souligne également la livraison de plus de 4 700 unités abordables par le biais de l'Initiative de logement rapide, et les investissements monétaires pour la construction rapide, ainsi que les investissements dans *Vers un chez-soi*. En outre, le rapport d'étape note que la part des prêts hypothécaires accordés aux ménages très endettés s'est stabilisée à un niveau plus bas.

Bien que ces rapports soient utiles pour passer en revue divers programmes et investissements en matière de logement, il se concentre sur le montant d'argent dépensée, le nombre de logements construits ou de familles logées plutôt que sur une mesure de l'impact de la façon dont le financement contribuera aux objectifs en matière de droits de la personne et aux progrès restant à accomplir. De plus, des

critiques ont notés que les 782 000 ménages considérés comme ayant « bénéficié » de ces programmes et investissements dans le rapport 2019 sont, pour la plupart, des ménages vivant déjà dans des logements sociaux subventionnés, plutôt que des ménages déplacés pour cause de besoin impérieux de logement. Par conséquent, ce nombre ne démontre pas nécessairement un progrès, mais reflète plutôt le nombre total de ménages bénéficiant des investissements fédéraux au cours de cette période 2015-2019.

b) Principales conclusions

Dans le contexte des premières exigences de la Loi sur la SNL, une approche intergouvernementale doit être adoptée, notamment dans les domaines des objectifs sociaux, économiques, sanitaires et environnementaux. Un thème récurrent dans l'analyse de la littérature grise et dans les entretiens qualitatifs concerne le manque de participation du ministère des finances dans la mise en œuvre du droit au logement, notamment dans la définition des priorités budgétaires.

Bien que les investissements aient considérablement augmenté au cours des cinq dernières années, la société civile et les universitaires ne cessent de souligner que les fonds fédéraux destinés à résoudre la crise du logement au Canada sont insuffisants.

1. Les investissements dans les programmes de la SNL doivent

être adaptés, afin de permettre l'atteinte des objectifs de la stratégie, et être concentrés sur les premières années.

« La majeure partie du coût total de la SNL reflète des éléments tels que les prêts existants, les nouveaux prêts, les dépenses prévues existantes et la correspondance des coûts entre les provinces et les territoires. Ainsi, l'argent réellement promis est similaire à celui des gouvernements précédents - environ 2,6 milliards de dollars par an pour le logement, sur la base des calculs du pouvoir d'achat réel - et, en fait, s'élève à un peu moins pour les personnes qui ont les plus grands besoins en matière de logement. La stratégie maintient en grande partie les niveaux de financement actuels, en diminuant légèrement le financement ciblé pour les ménages qui en ont clairement besoin. »

- Margot Young, Institut Broadbent

La critique la plus fréquente à l'égard de la SNL de 2017 du Canada est peut-être que les investissements sont consacrés aux dernières années de la stratégie. La préoccupation soulevée par le DPB, à savoir que 92 % du financement de la SNL de 2017 est alloué à 2020-21, n'a pas été abordée depuis la publication de la stratégie.

En plus du retard dans les investissements par le biais de la SNL, de nombreux groupes critiquent le manque d'adéquation des investissements, en se basant sur le fait que de nombreux programmes identifiés dans la SNL de 2017 sont à coûts partagés avec d'autres niveaux de gouvernement. En pratique,

cela signifie que la mise en œuvre de programmes tels que l'Allocation canadienne pour le logement (ACL) ont été retardée dans certaines régions du pays et que les montants du financement sont considérablement surreprésentés dans les rapports du gouvernement fédéral.

2. La SNL doit inclure des mesures visant à lutter contre la financiarisation et l'érosion des logements naturellement abordables existants

« Lorsque les investisseurs achètent des logements locatifs, ils aggravent la crise du logement au Canada en retirant du marché les logements locatifs existants ou en augmentant les loyers, ce qui les rend inabordables. Les Canadiens à faible revenu se retrouvent ainsi confrontés à l'expulsion, incapables de payer leur loyer ou de vivre dans les communautés qu'ils ont choisies. »

– Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance

Les acteurs de la société civile ont soulevé d'importantes préoccupations quant au fait que la SNL du Canada est inadaptée pour faire face à la financiarisation des logements locatifs construits à cet effet.

Comme l'indique un récent article de Steve Pomeroy analysant la nouvelle Initiative pour la création rapide de logements, l'auteur déclare : « La SCHL aide et encourage le processus de financiarisation en offrant ses produits hypothécaires assurés afin d'aider ces

fonds de capital et les FPI à obtenir le financement nécessaire et faciliter leurs programmes d'acquisition... Cette érosion annule massivement tous les efforts entrepris par la Stratégie nationale sur le logement en vue de réduire les besoins des locataires et l'itinérance - entre 2011 et 2016, pour chaque nouveau logement abordable créé, 15 logements abordables existants (moins de 750 \$/mois) ont été perdus. »

Le Canada n'est pas le seul pays à être confronté à la surfinanciarisation du logement, alors que le parc locatif de logements abordables disparaît du marché dans le monde entier. Dans le contexte canadien, les experts ont formulé des recommandations afin de freiner la financiarisation du logement, notamment :

- **RÉFORMER LES SYSTÈMES D'IMPOSITION DU CANADA.** Par exemple, ACORN Canada soutient que les fiducies de placement immobilier (FPI) créent et alimentent la crise du logement au Canada, non seulement parce que le gouvernement les autorise à augmenter les loyers et/ou à ne pas réparer les logements, mais surtout parce que notre gouvernement fédéral ne les taxe pas. ACORN estime que le gouvernement a perdu des milliards de dollars de recettes fiscales au cours des dix dernières années, en accordant des subventions et des exonérations fiscales aux FPI. ACORN demande donc instamment au gouvernement fédéral de supprimer cette niche fiscale et d'adopter un nouveau

cadre réglementaire qui lierait les taux d'imposition des FPI à la quantité de logements abordables qu'ils protègent (ou détruisent).

- **AMÉLIORER LA RÉGLEMENTATION DU CONTRÔLE DES LOYERS.**

L'absence de contrôle strict des loyers accroît l'insécurité financière des locataires, pour lesquels les coûts de logement augmentent à un rythme plus élevé que leurs revenus. Dans le contexte de la COVID-19, les augmentations disproportionnées de loyer font également courir un risque d'expulsion à de nombreux locataires. Une part importante et croissante des propriétaires sont des FPI qui n'ont aucun contact direct avec les locataires; elles profitent directement de la rotation des locataires, puisque l'absence de contrôle des loyers et de vérification des logements vacants leur permet d'augmenter considérablement les loyers au-dessus de la ligne directrice pour les logements occupés. Les réglementations relatives au contrôle des loyers sont donc importantes, afin de garantir un traitement équitable de tous les locataires et propriétaires, tout en freinant la financiarisation du logement.

- **LÉGIFÉRER EN FAVEUR D'UNE PLUS GRANDE PROTECTION DES LOCATAIRES;** et,

- **CRÉER DES CONDITIONS/GARANTIES ANTI-DÉPLACEMENT DANS LES PROGRAMMES DE PRÊTS DE LA SCHL AUX ACTEURS FINANCIERS.**

Des experts de la financiarisation, comme Martine August, ont également souligné les restrictions imposées en Allemagne, où il est interdit aux FPI de posséder certaines résidences multifamiliales, à titre d'exemple supplémentaire de la manière dont la financiarisation du logement peut être freinée.

3. La SNL devrait s'attaquer à l'intersectionnalité de la crise du logement au Canada, en affrontant des problèmes tels que les programmes d'aide sociale inadaptés

« L'un des facteurs essentiels contribuant à l'itinérance est le parc insuffisant de logements locatifs existants dont les loyers s'alignent sur la capacité de paiement – à la fois par rapport à l'allocation de logement dans le cadre de l'aide sociale, ou à 30 % du salaire minimum. »

- Steve Pomeroy

Comme l'ont noté de nombreux défenseurs et universitaires, il existe un lien étroit entre la mise en œuvre du droit au logement et le manque d'adéquation des programmes d'aide sociale et des salaires minimums. Cette interconnexion a été exacerbée par les obligations faites de rester à la maison pendant la pandémie de COVID-19, où le gouvernement fédéral a mis en œuvre la Prestation canadienne d'urgence (PCU) pour les personnes ayant perdu leur emploi en raison de la pandémie.

La littérature souligne la disproportion criante constatée entre le PCU et les

programmes d'aide sociale. Dans le contexte du logement, comme le souligne Steve Pomeroy dans le récent rapport intitulé *Recovery for All*, il existe un écart important entre la part de l'aide au revenu allouée au logement et le coût réel des loyers. Par exemple, même si les locataires tentent d'obtenir un logement dont le coût de location correspond à 80 % du loyer médian, il existe un écart national moyen de 240 \$ (ménage d'une personne seule) et de 272 \$ (ménage d'un parent isolé) par rapport à leur allocation de logement. De plus, le salaire minimum est insuffisant par rapport au prix des loyers au Canada, ce qui rend le logement largement inabordable pour les personnes qui gagnent le salaire minimum à temps plein (l'abordabilité étant définie comme le fait de ne pas dépenser plus de 30 % de ses revenus pour se loger). Comme l'a révélé une étude récente du Centre canadien de politiques alternatives, un appartement de deux chambres à coucher n'est abordable pour un salarié à temps plein au salaire minimum que dans 3 % des quartiers canadiens, tandis qu'un appartement d'une chambre à coucher est abordable dans 9 % des quartiers. Un salaire horaire de 20,20 à 22,40 \$ est nécessaire pour s'offrir un appartement moyen au Canada, tandis que le salaire minimum dans les provinces canadiennes varie de 11,45 à 15,00 \$/heure.

Au cours de la dernière décennie, les défenseurs des droits de la personne ont demandé la mise en œuvre d'un revenu de base, d'une augmentation de l'aide

sociale et d'un salaire minimum comme élément essentiel des examens du Canada par les organes de traités internationaux, notamment le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Dans de nombreuses régions, en particulier dans les centres urbains, il subsiste un écart énorme entre le salaire minimum et le loyer moyen. Ces questions indiquent que le Canada doit réduire sa dépendance excessive à l'égard du partage des coûts entre les provinces et les territoires, mieux établir des normes nationales pour les programmes d'aide sociale et les salaires minimums provinciaux et territoriaux et faire respecter ces normes par des exigences de financement.

4. La crise du logement au Canada s'aggrave rapidement sous l'effet de la financiarisation du logement. La SNL doit prendre des mesures concrètes afin de mettre en œuvre des politiques financières et empêcher les grandes sociétés d'investissement et les acteurs financiers tels que les fiducies de placement immobilier (FPI) d'exploiter davantage le marché du logement.

Dans les entretiens qualitatifs, la critique de la SNL de 2017 la plus largement citée dans le contexte du droit au logement était l'incapacité de la stratégie à résoudre le problème de la financiarisation du logement. Comme l'a fait remarquer l'un des participants, la SNL est « molle » sur la question de la financiarisation du logement. Un autre participant a noté que « l'un des

principaux moteurs de l'itinérance est la tendance continue à la financiarisation du logement », qui ne fera qu'être exacerbée par la pandémie. Ce problème croissant se pose aussi bien dans les quartiers urbains que dans les zones rurales. Certains participants ont fait remarquer que pour lutter contre la financiarisation, il faudrait investir beaucoup plus dans le logement à but non lucratif et, plutôt que d'avoir un fonds de co-investissement qui favorise les promoteurs d'offres, un système similaire devrait être accessible uniquement aux fournisseurs de logements à but non lucratif.

D'autres participants ont noté que la financiarisation ne peut pas être abordée simplement par le biais du zonage ou d'incitations fiscales. Il faut plutôt un changement dans les politiques fiscales, de sorte que les fiduciaires de placement immobilier et autres acteurs financiers ne puissent plus exploiter le marché du logement.

5. La SNL doit aller au-delà des accords traditionnels de partage des coûts avec les gouvernements infranationaux. Nous avons besoin d'une approche « tout le monde sur le pont », avec tous les niveaux de gouvernement qui se mobilisent pour résoudre la crise du logement au Canada.

Un autre thème commun aux participants aux entretiens concerne le manque de clarté des programmes financés par la SNL. Comme l'a exprimé un participant, « il est difficile de savoir

où va l'argent. » Un autre participant a demandé : « Qui est responsable et où est l'argent ? » Beaucoup ont suggéré que cela tient en grande partie aux accords de partage des coûts avec les provinces et les territoires, qui impliquent que l'argent est bloqué dans les négociations et que le versement aux personnes qui en ont besoin est considérablement retardé, comme, par exemple, dans le contexte de l'allocation pour le logement transférable. Comme l'a noté un participant, dans le contexte de l'allocation pour le logement, il y a un « problème de partage des coûts à 50/50, ce qui signifie que le gouvernement fédéral est coincé dans les négociations avec les provinces et les territoires. L'absence de mouvement de la part des provinces... signifie que le gouvernement fédéral doit reconsidérer son mode de financement. »

Les participants se sont félicités de la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement, mais ont souligné la frustration de ceux qui sont sur le terrain, et ont suggéré que le gouvernement fédéral s'appuie davantage sur la distribution de fonds directement au niveau municipal ou communautaire. Comme l'a fait remarquer un participant, il est essentiel d'encourager une approche intergouvernementale : « J'aimerais que l'on adopte une approche globale et que l'on reconnaisse que nous avons besoin de tous les niveaux de gouvernement afin de mettre fin à l'itinérance et à l'inabondabilité des logements. Nous ne pouvons pas nous contenter de voir les gouvernements se montrer du doigt...

nous avons besoin que tous les niveaux de gouvernement travaillent sur ce sujet. » Des obstacles juridiques supplémentaires ont été relevés dans le cadre des entretiens, où a été soulignée la nécessité d'assortir les transferts aux gouvernements infranationaux de conditions, notamment le contrôle total des loyers.

Les barrières juridiques qui empêchent le flux de financement vers les populations vulnérables ont été citées, en référence aux engagements du Canada à agir au maximum de ses ressources disponibles. Comme l'a noté un participant, « l'argent est la chose qui ne coule jamais... les engagements à mettre fin à l'itinérance n'ont aucun sens en soi sans un plan définitif. » Dans la lignée du rapport du DPB, des participants ont noté que si le financement est bloqué lors des négociations intergouvernementales, ce financement n'est pas effectivement affecté aux programmes, et le gouvernement ne remplit donc pas ses obligations d'agir au maximum de ses ressources disponibles.

Pour la prochaine version de la SNL, un participant a recommandé un changement systémique généralisé dans la manière dont les gouvernements infranationaux interagissent avec le gouvernement fédéral, suggérant « une prise de conscience nationale à tous les niveaux de gouvernement et un engagement envers une approche des droits de la personne. »

6. Les milieux universitaires et le secteur à but non lucratif s'accordent de plus en plus à dire que les programmes conçus pour mettre en œuvre les objectifs de la SNL ne sont ni transparents ni efficaces. Les programmes ne sont pas accessibles au secteur du logement à but non lucratif. Cela est particulièrement vrai pour le Fonds de co-investissement, qui n'atteint pas les personnes directement touchées par la crise du logement au Canada.

L'un des thèmes communs aux participants était la critique du manque de transparence, de l'inaccessibilité et du manque d'efficacité des fonds d'immobilisations alloués par le biais de la SNL et distribués par la SCHL. De nombreux participants ont exprimé leur perplexité quant à la destination des fonds de la SNL. Comme l'a fait remarquer un participant : à l'exception de la création initiale de la SNL, « les processus de la SNL ne sont pas particulièrement participatifs. » Un autre participant a fait souligner la nécessité pour le gouvernement fédéral de « faire un effort de communication avec le public vis-à-vis de l'argent dépensé. [Nous avons besoin] de plus de ressources dépensées et de transparence sur la façon dont l'argent circule, sur ce qui est réellement dépensé. »

Le Fonds de co-investissement a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des participants, qui ont fait remarquer qu'il était inaccessible aux constructeurs fournissant des

logements abordables, notamment aux fournisseurs de logements à but non lucratif et aux constructeurs, davantage susceptibles de construire des logements abordables dans les communautés rurales et éloignées. Les participants ont également indiqué le récent rapport publié à la suite d'une demande d'inscription au Feuilleton faite par la députée Jenny Kwan, démontrant que le temps de traitement des demandes pour le fonds est considérablement retardé, les fonds allant de façon disproportionnée à la province de l'Ontario. Beaucoup ont noté que le processus administratif permettant d'accéder au Fonds de co-investissement est complexe, ce qui constitue un obstacle pour les fournisseurs de logements dont les ressources sont limitées. Il a été noté que les fournisseurs de logements faisant partie du secteur de la lutte contre la violence à l'égard des femmes se doivent d'offrir des logements comprenant de plus grands espaces communs, et ce dans une optique de traumatisme, ce qui peut nécessiter un coût de construction plus élevé que celui autorisé par le fonds.

Les participants ont identifié d'autres obstacles à l'accès au Fonds de co-investissement pour le secteur de l'habitation coopérative et du logement à but non lucratif. L'absence de stratégie de soutien du logement coopératif, qui répond à des besoins distincts de ceux des personnes qui utilisent les logements du marché, a également été identifiée. Il a également été noté que l'investissement dans le logement social

est essentiel afin de réduire les besoins impérieux en matière de logement; cependant, la SNL actuelle soutient de manière disproportionnée le logement du marché.

Tandis que les participants ont été généralement positifs à l'égard de l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL), certains ont demandé une période de mise en œuvre allant au-delà des 6 mois indiqués dans l'annonce de septembre 2020. Comme l'a déclaré l'un des participants, en mettant fin à l'itinérance et en s'attaquant à la crise du logement, le Canada « court un marathon, et non pas un sprint. Mais le gouvernement finance souvent des sprints. » Si les communautés ne sont pas sûres de recevoir un financement pendant une période prolongée, elles sont moins susceptibles d'accéder aux fonds en premier lieu. Des préoccupations similaires ont été soulevées par des experts en logement autochtone qui ont fait valoir qu'il est difficile de rivaliser dans les programmes d'investissement sans un programme spécifique destiné aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuits.

c) Analyse des droits de la personne

L'Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels exige que les investissements destinés à la mise en œuvre du droit au logement reflètent une norme d'utilisation maximale des ressources disponibles. Une norme de caractère raisonnable est liée à cette exigence, de

sorte que les États riches comme le Canada sont évalués en fonction d'une norme relativement élevée, afin de garantir que des ressources adéquates sont consacrées aux mesures visant à réaliser progressivement le droit au logement. Dans le contexte du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC (que le Canada n'a pas ratifié), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) recommande d'examiner les critères suivants, afin d'évaluer si les mesures prises par un État sont « suffisantes » ou « raisonnables » et démontrent leur engagement envers la question des droits sociaux, culturels et/ou économiques (y compris le droit au logement) :

1. Dans quelle mesure les dispositions prises étaient délibérées, concrètes et axées sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels;
2. Si l'État partie a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière non discriminatoire et non arbitraire;
3. Si la décision de l'État partie d'allouer (de ne pas allouer) les ressources disponibles est conforme aux normes internationales relatives aux droits de la personne;
4. Lorsque plusieurs possibilités existent, si l'État a choisi celle qui est la moins restrictive pour les droits reconnus dans le Pacte;
5. Dans quel délai les mesures ont été prises; et
6. Si les mesures qui ont été prises ont tenu compte de la situation précaire des personnes ou groupes

défavorisés et marginalisés, si ces mesures étaient non discriminatoires et si elles ont accordé la priorité à des situations graves ou comportant des risques.

La question des dépenses du Canada en matière de droits économiques et sociaux, tels que le droit au logement, est une critique qui a été émise par le CDESC depuis longtemps. Lors du dernier examen du Canada par le CDESC au printemps 2016, dans le contexte de la stagnation du niveau des dépenses sociales du Canada, en proportion du produit intérieur brut, le Comité a émis des observations finales recommandant à « l'État partie d'accroître les dépenses nationales de manière à garantir les droits consacrés par le Pacte et parvenir ainsi à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. »

En outre, l'absence de mécanismes de lutte contre la financiarisation est peut-être la principale préoccupation exprimée par les participants aux entretiens qualitatifs. Dans le contexte du droit international des droits de la personne, la question de la financiarisation est une question qui engage la responsabilité tripartite des États de respecter, protéger et réaliser les droits de la personne. Ainsi que l'ancienne Rapporteuse spéciale des Nations Unies, Leilani Farha, l'a déclaré dans son rapport thématique relatif à la financiarisation, « [I]es États doivent réglementer et diriger le marché privé et entretenir un dialogue avec les acteurs financiers non seulement pour garantir que ceux-ci ne violent pas ouvertement

les droits de l'homme, mais également pour faire en sorte que les règles auxquelles ils sont assujettis et les actions qu'ils mènent concordent avec la réalisation du droit à un logement suffisant. »

Dans la version actuelle de la Stratégie nationale sur le logement, les organisations de la société civile ont identifié des lacunes importantes au sujet de l'allocation de ressources à la crise du logement au Canada, ainsi qu'au sujet des mesures fiscales et autres mesures réglementaires visant à freiner la financiarisation du logement par des acteurs tels que les FPI.

Le DPB a constaté que les investissements au titre de la SNL ne sont pas assez importants ou ciblés pour permettre d'atteindre les objectifs actuels de cette dernière. Les partenaires de la société civile ont également fait remarquer que les obstacles à l'accès aux fonds alloués à la SNL, par exemple par le biais du Fonds de co-investissement, posent de sérieux problèmes à l'efficacité de la stratégie. L'importance disproportionnée du secteur privé par rapport au secteur du logement communautaire a accentué ces inégalités.

Des accords complexes de partage des coûts entre les différents niveaux de gouvernement ont empêché le flux de fonds vers les programmes de logement nécessaires, au détriment de ceux que la SNL et la Loi sur la SNL visent à soutenir. De plus, le gouvernement fédéral n'a pas établi d'exigences ou de règlements relatifs au logement à l'intention des

autres ordres de gouvernement qui ont recours à son pouvoir de financement (c.-à-d. qu'il n'a pas imposé de conditions relatives au respect des obligations en matière de droits de la personne lorsqu'il distribue des fonds à d'autres ordres de gouvernement). Les préoccupations ci-dessus s'inscrivent tout à fait dans le cadre de la présente analyse, selon laquelle les ressources ont été insuffisamment allouées pour permettre de répondre à l'expérience sans commune mesure de l'itinérance et du logement inadéquat à laquelle font face les populations marginalisées. En fait, les gouvernements ont toujours dépensé davantage pour des mesures destinées aux populations moins défavorisées (par exemple, l'exonération des gains en capital sur les résidences principales) et pour l'entretien des systèmes qui sont les conséquences des échecs en matière de logement (par exemple, les coûts de l'itinérance, des centres d'hébergement, etc.) que pour s'attaquer réellement aux inégalités en matière de logement.

Dans le cadre de ses considérations relatives à la prochaine phase de la SNL, le gouvernement du Canada devrait envisager des mécanismes, afin d'encourager la coopération entre les ministères et les ordres de gouvernement, et ainsi répondre aux préoccupations soulevées et aligner la SNL sur la Loi sur la SNL. Au Portugal, un plan d'action à volets multiples visant à éliminer l'itinérance d'ici 2030 a conduit à la création d'une commission interministérielle chargée de superviser la mise en œuvre de sa stratégie de lutte contre l'itinérance. De la même

manière, la SNL doit insister pour que l'on accorde la priorité à la résolution de la crise du logement au Canada, non seulement au sein de EDSC et de la SCHL, mais aussi au ministère des Finances, au ministère de la Justice et dans d'autres ministères concernés. En Allemagne, le gouvernement exige une analyse complète des décisions budgétaires à travers le prisme de l'action en faveur de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable.

Enfin, l'utilisation du pouvoir réglementaire doit également être considérée comme conforme à l'engagement d'agir « au maximum [des] ressources disponibles », au titre de la réalisation du droit au logement, et « par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. » Puisque la majorité du système de logement au Canada fait partie du marché privé, la régulation du marché par des mesures telles que la vérification des logements inoccupés et les restrictions de la financiarisation, doit être une composante importante des efforts du

gouvernement fédéral au titre de la réalisation du droit au logement.

II. ÉTABLIR DES OBJECTIFS, DES ÉCHÉANCES ET DES INDICATEURS FONDÉS SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Pour que la SNL soit conforme à la Loi sur la SNL et au droit au logement, elle doit refléter des objectifs, des échéances, des résultats et des indicateurs conformes aux droits de la personne.

a) Contexte de la SNL

Données permettant de mesurer l'étendue du logement inadéquat et de l'itinérance

Différentes sources de données sont disponibles afin de mesurer la crise du logement au Canada, mais le fait est que toutes les mesures présentent des lacunes importantes. Le tableau suivant ne constitue pas une liste exhaustive des indicateurs et outils actuels utilisés pour mesurer le logement précaire et l'itinérance au Canada.

TABLEAU 3 : DESCRIPTIONS ET LIMITES DE DIVERS INDICATEURS RELATIFS À L'ÉVALUATION DE LA CRISE DU LOGEMENT AU CANADA

INDICATEUR/ OUTIL DE MESURE	SOURCE	DÉFINITION	LIMITES
Rapport des frais de logement au revenu	Statistique Canada; SCHL	Il s'agit de la proportion du revenu total avant impôt qu'un ménage consacre au logement	<ul style="list-style-type: none"> Exclut les ménages privés dans les logements de bande Ne comprend pas les personnes déclarant un revenu total nul ou négatif

INDICATEUR/ OUTIL DE MESURE	SOURCE	DÉFINITION	LIMITES
			<ul style="list-style-type: none"> • N'est disponible que tous les 5 ans grâce aux données du recensement. Le reste du temps, nous ne pouvons obtenir des statistiques au niveau de la population qu'en examinant les relations entre les revenus moyens/médians et les loyers moyens/médians, ce qui nous prive de la possibilité de ventiler les données • Les données de la SCHL relatives aux loyers moyens ne reflètent que le parc locatif construit à cet effet, à l'exclusion des logements accessoires, appartements de copropriété en location, etc.
Besoins impérieux en matière de logement	SCHL	<p>On dit d'un ménage qu'il éprouve des besoins impérieux en matière de logement si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité) et si 30 % de son revenu total avant impôt est insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables (répondant aux trois normes d'occupation) situés dans sa localité.</p> <p>Un ménage n'éprouve pas de besoin</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'aide au revenu et le loyer indexé sur le revenu peuvent fausser les besoins essentiels (voir Steve Pomeroy)

INDICATEUR/ OUTIL DE MESURE	SOURCE	DÉFINITION	LIMITES
		<p>impérieux de logement si son habitation est conforme aux normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité)</p> <p>OU</p> <p>si son habitation n'est pas conforme à une ou plusieurs de ces normes, mais qu'il gagne un revenu suffisant pour se procurer un logement acceptable (répondant aux trois normes) dans sa localité.</p>	
Besoins impérieux en matière de logement	SCHL	Semblable aux besoins impérieux de logement, mais prend en compte les personnes qui consacrent 50 % ou plus de leur revenu aux frais de logement.	Voir ci-dessus.
Taux d'inoccupation	SCHL	Un logement est considéré comme vacant si, au moment de l'enquête, il est physiquement inoccupé et disponible pour une location immédiate.	<ul style="list-style-type: none"> • Ne vise que les structures d'initiative privée comportant au moins trois unités locatives, qui sont sur le marché depuis au moins trois mois • Exclut le marché locatif secondaire (par exemple, les appartements en sous-sol, les condos) • Airbnb peut fausser les taux d'inoccupation (voir Tyler Horton)

INDICATEUR/ OUTIL DE MESURE	SOURCE	DÉFINITION	LIMITES
Liste d'attente centralisée / Liste d'attente pour les logements subventionnés	Association du logement sans but lucratif de l'Ontario	Listes d'attente pour les logements dont le loyer est indexé sur le revenu (LIR). Les données tendent à se concentrer sur les temps d'attente moyens, le nombre de ménages sur la liste et le nombre de ménages qui ont réussi à sortir de la liste et à obtenir un logement LIR.	<ul style="list-style-type: none"> • Les listes d'attente n'englobent pas tous les ménages qui pourraient bénéficier d'une aide au logement LIR, mais seulement ceux qui savent qu'un logement LIR est disponible, qui ont choisi de faire une demande et qui ont maintenu leur demande à jour. • Les données administratives relatives aux listes d'attente sont recueillies différemment selon les juridictions. • Les ménages peuvent figurer sur plus d'une liste d'attente, ce qui entraîne une duplication des numéros. (voir ONPHA)
Dénombrements ponctuels	Emploi et développement social Canada	Les dénombrements ponctuels offrent un instantané de l'itinérance d'une journée dans une communauté, en prenant en compte les personnes en situation d'itinérance qui dorment dans les refuges, dans des lieux extérieurs et dans les logements de transition. Les dénombrements ponctuels peuvent être effectués par n'importe quelle municipalité, mais sont obligatoires pour les 66 municipalités désignées par le	<ul style="list-style-type: none"> • Peuvent ne pas représenter les fluctuations et les changements de composition de la population se produisant de façon saisonnière ou au fil du temps • Difficile d'identifier l'itinérance cachée • Difficile d'identifier les personnes en situation d'itinérance dans les zones rurales • Sont anonymes, et peuvent donc inclure des doublons • Certaines personnes peuvent éviter d'être comptées. (voir Guelph & Wellington Task Force for Poverty Elimination)

INDICATEUR/ OUTIL DE MESURE	SOURCE	DÉFINITION	LIMITES
		<p>programme Vers un chez-soi. Les dénombrements ponctuels sont saisis dans le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), un système complet de collecte de données et de gestion de cas.</p>	
<p>Méthode de recensement basée sur la prévalence au cours d'une période donnée</p>	<p>EDSC</p>	<p>Un recensement basé sur la prévalence au cours d'une période donnée examine l'itinérance sur une période de temps donnée, par exemple dans le contexte du nombre de personnes utilisant un refuge sur une période d'un an. Cette méthode est plus souvent utilisée dans les communautés rurales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cette méthode tient compte des personnes qui entrent et sortent de l'itinérance mais ne compte pas celles qui ne sont pas hébergées.
<p>Liste par nom</p>	<p>Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance</p>	<p>Une liste par nom est une liste en temps réel de toutes les personnes connues en situation d'itinérance dans votre collectivité. Elle comprend un ensemble strict de points de données visant l'accès coordonné et l'établissement de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La sensibilisation constitue le moyen privilégié de rendre ces données accessibles, bien que certains experts s'inquiètent du fait que les données peuvent dépendre de la demande d'une personne en matière d'accès aux services de soutien. • Les municipalités utilisent de plus en plus les listes par nom, en plus d'une série de données

INDICATEUR/ OUTIL DE MESURE	SOURCE	DÉFINITION	LIMITES
		priorités à l'échelon des ménages et la compréhension des passages à l'itinérance et des sorties de l'itinérance à l'échelon du système.	<p>administratives, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de s'assurer que les juridictions locales sont soutenues dans la collecte et la communication de ces données.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cela signifie que les personnes en situation d'itinérance cachée peuvent ne pas être identifiées. Les organisations d'aide aux femmes, par exemple, ont noté que leurs clientes rencontrent des obstacles pour accéder aux listes par nom - les experts ont noté que cela est, en grande partie, dû à l'absence d'une définition inclusive de l'itinérance, de sorte que les listes nominatives locales peuvent ne pas correspondre à la façon dont les femmes vivent l'itinérance.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les données recueillies par la SCHL concernant les besoins impérieux en matière de logement devraient constituer une mesure clé de l'efficacité de la Stratégie nationale du logement et des programmes de lutte contre l'itinérance. Les ménages ayant un besoin impérieux de logement sont ceux qui consacrent plus de 30 % de leur revenu au loyer et qui devraient consacrer plus de 30 % de leur revenu au loyer médian d'un autre logement local acceptable.

Il convient de noter qu'une grande partie des données mentionnées dans cette section n'incluent pas les années 2020 et 2021, pour lesquelles, en raison de la pandémie de COVID-19, les taux de pauvreté, de besoin de logement et d'itinérance devraient varier de manière significative.

En 2018, 1,6 million de ménages canadiens avaient des besoins impérieux en matière de logement. Il s'agit d'une légère baisse par rapport à 2016, où 1,7 million de ménages canadiens avaient

des besoins impérieux en matière de logement. Les données de 2018 indiquent également que les ménages locataires (23 %) étaient plus de trois fois plus susceptibles que les ménages propriétaires (6,5 %) d'avoir des besoins impérieux en matière de logement. En outre, le logement inabordable est la cause des besoins impérieux en matière de logement dans 74 % des cas. Lorsque l'accessibilité financière n'est pas en cause, ce sont des problèmes d'habitabilité et de taille que de nombreux ménages rencontrent. Par exemple, les logements sociaux peuvent être en mauvais état, ou les logements qu'un ménage peut se permettre d'acheter peuvent être trop petits pour la famille. Une approche fondée sur les droits de la personne tient compte de ces éléments, parmi d'autres (c'est-à-dire l'accessibilité, l'emplacement, le respect du milieu culturel, etc.), afin de garantir l'accès à un logement convenable, comme l'explique le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans la fiche d'information n° 21 sur le droit de l'homme à un logement convenable.

Les différentes mesures d'évaluation des besoins en logement présentent des écarts importants. Dans le contexte des besoins impérieux en matière de logement, les données les plus récentes sont fondées sur le recensement de 2016, publié peu après la Stratégie nationale sur le logement de 2017, et sur l'Enquête canadienne sur le logement de 2018, publiée à l'automne 2020. Dans le contexte de la crise de COVID-19 de 2020, ces chiffres ont probablement

beaucoup changé. En outre, les personnes bénéficiant de l'aide sociale et celles qui choisissent de consacrer plus de 30 % de leur budget au logement peuvent fausser ces résultats. Il convient également de noter que les étudiants sont considérés par le gouvernement comme étant en transition et ne sont pas inclus dans le calcul du besoin impérieux de logement.

Les rapports des frais de logement au revenu basés sur les données du recensement peuvent également être utilisés pour démontrer la proportion du revenu consacrée aux frais de logement, bien que ces données de recensement ne tiennent pas compte des personnes vivant dans les réserves ou de celles dont le revenu est nul.

Les taux d'inoccupation, autre mesure potentielle des besoins en logement, sont calculés par le biais de l'Enquête sur les logements locatifs, et en 2019, le taux d'inoccupation national des appartements locatifs, toutes catégories confondues, a diminué pour une troisième année consécutive, passant de 2,4 % en 2018 à 2,2 % au Canada. Comme l'a déclaré Bob Dugan, économiste en chef de la SCHL, « [l]e taux d'inoccupation à l'échelle nationale des logements construits expressément pour le marché locatif a diminué pour la troisième année consécutive en 2019, car la forte demande de logements locatifs a continué de dépasser la croissance de l'offre. » En plus de ces données, l'enquête a révélé que la demande de logements locatifs demeure élevée à Vancouver et à Toronto, où les taux d'inoccupation sont restés les plus bas

au Canada. En 2019, le taux d'inoccupation des logements dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal a atteint son plus bas niveau en 15 ans, soit 1,5 %. Cela est probablement dû en grande partie à l'augmentation des locations à court terme par l'intermédiaire de sociétés comme Airbnb, en particulier dans les grandes villes. Alors que les taux d'inoccupation restent stables dans les autres régions du pays, notamment dans les Prairies, la réduction du nombre de logements locatifs disponibles, et en particulier de logements locatifs abordables, reflète une sombre réalité quant à la capacité du Canada à atteindre les objectifs en matière de droits de la personne par le biais des programmes mis en œuvre dans la Stratégie nationale sur le logement. Les données sur les taux d'inoccupation ont également des limites, car elles ne comprennent pas les appartements secondaires ou les appartements de copropriété, qui représentent une part importante du marché locatif. Ces chiffres ne sont saisis que tous les cinq ans dans le cadre du recensement; cependant, il est nécessaire de disposer de données en temps réel, sur de petites zones, concernant l'évolution de ce parc de logements, et que ces données portent non seulement sur les logements vacants, mais aussi sur l'évolution des loyers. Il est également important de ventiler le taux d'inoccupation en fonction du niveau de loyer, car un nombre disproportionné d'inoccupations concerne des appartements à loyer élevé.

Les données relatives aux listes d'attente peuvent également aider à parvenir à une compréhension complète de la situation propre à la crise du logement au Canada. Ces données portent sur les temps d'attente moyens, le nombre de ménages inscrits sur la liste et le nombre de ménages ayant accédé à un logement à loyer indexé sur le revenu. En 2018, 14,8 millions de ménages étaient inscrits sur une liste d'attente. Le problème soulevé par ces données concerne le fait qu'elles n'incluent pas toutes les personnes qui auraient droit à un loyer indexé sur le revenu et qui ont un besoin impérieux de logement. En outre, les ménages peuvent figurer sur plus d'une liste d'attente, ce qui entraîne une duplication des données. Souvent, les personnes en situation d'itinérance ne figurent pas sur ces listes d'attente. Ces listes sont réglementées par les provinces et les territoires, et les experts ont constaté que les personnes en situation d'itinérance ne sont souvent pas prioritaires.

En identifiant certaines des lacunes relatives aux données de base en matière de besoins en logement, ainsi que les déficiences de la méthodologie utilisée afin d'accumuler ces données, certains universitaires ont recommandé l'utilisation de mesures de soutien du revenu en vue d'évaluer les besoins en logement, étant donné que le revenu, la pauvreté et le logement sont étroitement liés. En évaluant l'utilisation des programmes d'aide sociale provinciaux et territoriaux, un récent rapport de la Fondation Maytree a constaté que le nombre de bénéficiaires

a légèrement varié au cours de ces dernières années, sans qu'il y ait une baisse significative des cas d'aide sociale de 2017 à 2019.

Données Permettant De Mesurer L'ampleur Du Phénomène D'itinérance Au Canada

Afin de mesurer l'impact et l'adéquation de la SNL et d'autres programmes de logement en tant que composante du droit au logement, nous devons comprendre comment les données relatives aux logements inadéquats et à l'itinérance sont collectées. Dans L'État de l'itinérance au Canada 2016, les chercheurs ont identifié que plus de 235 000 personnes au Canada sont en situation d'itinérance chaque année, et que 3 500 personnes dans le pays se retrouvent sans abri toute nuit donnée. Selon le dénombrement ponctuel du Canada de 2018, parmi les 61 communautés participant au programme Vers un chez-soi, 32 005 personnes ont été identifiées comme étant sans abri chaque seul jour. Il aurait été intéressant de comparer les résultats du dénombrement ponctuel de 2018 à

ceux du dénombrement ponctuel de 2016, mais les données sont faussées, car le comptage de 2016 ne comprenait que 32 communautés participantes.

Le dénombrement ponctuel de 2018 fournit un échantillon restreint, mais utile, des personnes en situation d'itinérance visible. Sur les 32 005 personnes identifiées, 60 % avaient été en situation d'itinérance chronique (sans-abri pendant 6 mois ou plus), tandis que 8 % avaient été en situation d'itinérance épisodique. Il convient de noter que la définition de l'itinérance chronique est maintenant dépassée. Cependant, nous ne savons pas encore quel sera l'impact de la nouvelle définition de l'itinérance chronique sur le prochain dénombrement ponctuel.

L'itinérance chronique du logement désigne les personnes qui vivent l'itinérance et qui ont « au total au moins 6 mois (180 jours) de sans-abri au cours de la dernière année » ou « des expériences récurrentes d'itinérance au cours des 3 dernières années, avec une durée cumulée d'au moins 18 mois (546 jours). »

EDSC définit l'itinérance de la façon qui suit :

« la situation d'une personne ou d'une famille qui n'a pas d'adresse ou de résidence permanente; la situation de vie d'un individu ou d'une famille qui ne dispose pas d'un logement stable, permanent et approprié, ou la perspective, les moyens et la capacité immédiats de l'acquérir. Elle est souvent le résultat de ce que l'on appelle des barrières systémiques ou sociétales, notamment le manque de logements abordables et appropriés, les difficultés financières, mentales, cognitives, comportementales ou physiques de l'individu / du ménage et / ou le racisme et la discrimination. »

EDSC et le Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance ont reconnu certaines lacunes dans ces données, notamment en ce qui concerne les personnes vivant dans l'itinérance cachée, et ont réévalué le nombre de personnes en situation d'itinérance chronique, l'estimant à 27 000. Les critiques ont noté qu'il subsiste des lacunes dans la qualité de ces données. Le dénombrement ponctuel représente un moment statique et ne représente pas, par exemple, les personnes pour lesquelles les programmes de Logement d'abord n'ont pas abouti. De plus, le concept d'itinérance chronique ne rend pas compte de la manière dont les femmes, les filles et les personnes de genre différent vivent le sans-abrisme. De même, les immigrants, les réfugiés et les peuples autochtones sont confrontés à l'itinérance et à des préjudices en matière de logement qui ne sont pas suffisamment pris en compte par ces définitions et méthodes de collecte de données.

Les autres limites des dénombrements ponctuels sont les suivantes : ils excluent les personnes vivant dans une situation d'itinérance cachée, ils dépendent du climat et des périodes de l'année, ils ne tiennent pas compte des personnes qui se sont vues refuser l'accès à des refuges et qui ne vivent pas dans la rue, ils dépendent de l'approche de la communauté locale, ils peuvent inclure des doublons, ils peuvent exclure les personnes qui veulent éviter d'être détectées (par exemple par crainte que les enfants soient retirés), et ils sont difficiles à mener dans les zones rurales

où les gens ne se rassemblent pas dans les refuges ou autres zones de services.

Parmi les personnes recensées lors du dénombrement ponctuel de 2018, 62 % se sont identifiées comme des hommes, 36 % comme des femmes et 2 % comme des personnes d'identité de genre différente ou ont fourni une réponse ne figurant pas dans l'enquête. Comme de nombreux défenseurs l'ont fait valoir, les femmes sont de manière disproportionnée confrontées à l'itinérance cachée et ne seraient pas réellement représentées dans ces chiffres. Pour une analyse approfondie de l'itinérance cachée et des mesures visant à mettre en œuvre le droit au logement des femmes, des filles et des personnes d'identité de genre différente, veuillez consulter le document d'accompagnement rédigé Kaitlin Schwan, Mary-Elizabeth Vaccaro, Luke Reid et Nadia Ali, intitulé *Mise en œuvre du droit au logement pour les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre au Canada*.

Un bien meilleur indicateur de l'itinérance peut être obtenu grâce aux listes par nom, pour autant qu'elles reflètent des données de qualité. Une liste par nom (LPN) est une liste en temps réel de toutes les personnes qui se trouvent en situation d'itinérance dans une collectivité. Une LPN mesure les passages à l'itinérance et les sorties de l'itinérance, sur la base d'un ensemble de points de données qui permettent un accès coordonné et l'établissement de priorités à l'échelon des ménages. En collectant les données des LPN, les collectivités disposent d'une

base de référence pour mesurer la réduction de l'itinérance; cependant, ces données dépendent toujours de la demande d'accès aux services de soutien par une personne. Bien que l'accès coordonné fonctionne dans les collectivités où l'itinérance tend à être lié à la violence, à la consommation de substances, à la santé mentale et à d'autres défaillances ou obstacles systémiques, il dépend de la disponibilité d'un nombre suffisant de logements abordables, auxquels les personnes peuvent accéder en premier lieu.

À l'heure actuelle, environ 27 collectivités au Canada disposent de données vérifiées provenant de LPN de qualité, qui permettent de suivre l'itinérance chronique (pas toute l'itinérance). Cependant, d'autres infrastructures et formations doivent être mises en œuvre, afin que toutes les collectivités puissent mesurer l'itinérance en utilisant des LPN de qualité. Le nombre de collectivités utilisant les données vérifiées des LPN est en constante augmentation. L'un des obstacles à l'utilisation cohérente et efficace des données des LPN est que les collectivités canadiennes ne disposent pas de l'infrastructure et de la formation nécessaires pour utiliser efficacement le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), un système de collecte de données et de gestion de cas, qui permet d'extraire les données des LPN.

b) Principales conclusions

Tout au long de l'analyse documentaire, des entrevues qualitatives et de l'enquête auprès des membres du RNDL, une critique centrale s'adressant à la SNL, et s'inscrivant parfaitement dans l'analyse de la conformité de la Stratégie au droit international relatif aux droits de la personne, porte sur le fait que la SNL ne parvient pas à fixer des objectifs conformes aux obligations internationales.

1. La SNL doit être recadrée afin de mettre fin à l'itinérance, et pas seulement pour réduire l'itinérance chronique de 50 %.

« Alors que les causes de l'itinérance peuvent refléter des défis sociaux complexes, un engagement national clair, visant à mettre fin à l'itinérance selon un délai précis, devrait être le minimum absolu de notre ambition nationale. »

– Soumission de Maytree dans le cadre de la consultation Let's Talk Housing de la SNL

La SNL de 2017 s'engage à soustraire 530 000 familles canadiennes au besoin de logement, à moderniser 300 000 logements, à construire 125 000 nouveaux logements et à réduire de moitié l'itinérance chronique d'ici 2027. L'on estime que, parmi les personnes qui sont situation d'itinérance chaque année, 4 000 à 8 000 le sont de manière chronique. D'autres experts ont noté que ce chiffre sous-estime largement le nombre de sans-abri chroniques, car il n'est pas basé sur la définition

canadienne de l'itinérance. On estime que le nombre de personnes confrontées à une situation d'itinérance chronique se rapproche plutôt de 33 000 personnes, pour le moins. Selon un rapport de 2016, au moins 235 000 personnes sont confrontées à l'itinérance (épisode et chronique).

Les personnes en situation d'itinérance chronique ne représentent qu'un pourcentage minime des personnes en situation d'itinérance, bien que ce soient les plus grands utilisateurs des systèmes publics. En termes de droits de la personne, comme nous le verrons plus loin, les objectifs doivent être fixés conformément aux obligations internationales, y compris l'engagement de mettre fin à l'itinérance. Ce commentaire se retrouve dans les soumissions de nombreux auteurs, dans le cadre du processus de consultation de la SNL, ainsi que dans les critiques adressées à la SNL.

2. Des indicateurs fondés sur les droits permettant de mesurer l'impact des investissements doivent être mis en œuvre, en particulier pour les populations prioritaires, qui sont confrontées de manière disproportionnée à l'itinérance et à des besoins fondamentaux en matière de logement. Cela inclut une participation significative des populations prioritaires directement concernées.

« Nous recommandons en outre au Comité de demander au Canada

comment il met en œuvre et surveille son obligation de réaliser progressivement le droit à un logement convenable, en donnant la priorité aux personnes qui en ont le plus besoin et en prêtant attention aux besoins des groupes vulnérables et en quête d'équité, par le biais des programmes de la Stratégie nationale sur le logement et d'autres politiques relatives au logement et à l'itinérance »

– Réseau national du droit au logement 2020, Liste de points soumis au CDESC.

Comme indiqué précédemment, la SNL de 2017 s'est engagée à ce qu'au moins 25 % des investissements alloués à des projets bénéficient aux femmes et aux filles. Cependant, peu de données sont disponibles pour mesurer si cet objectif est atteint. En outre, les données disponibles, y compris le rapport 2019 du DPB, indiquent qu'il y a peu de preuves que la SNL atteindra ses objectifs, en particulier pour les groupes marginalisés. Les critiques d'experts tels que Steve Pomeroy ont mis en évidence des préoccupations quant aux programmes de la SNL, comme l'IFCLL, qui profitent à la classe moyenne et non aux plus démunis. L'une des principales possibilités d'amélioration consiste à remédier au manque de données, et notamment de données ventilées, concernant l'impact de programmes tels que le Fonds national de co-investissement.

D'autres critiques ont été formulées dans les médias concernant l'attribution disproportionnée du financement des programmes fédéraux de subventions à

l'Ontario, laissant de côté les autres provinces et territoires. Certaines données récentes relatives au Fonds national de co-investissement dans le logement ont révélé que, de 2018 à janvier 2020, seuls 23 projets sur 432 soumissions avaient été finalisés, avec plus de la moitié des accords en Ontario. Comme l'a récemment noté Jill Atkey, PDG de la BC Non-Profit Housing Association, dans un article, « la stratégie d'Ottawa n'a jusqu'à présent pas réussi à prendre son essor en Colombie-Britannique. »

3. La SNL doit être recadrée, de manière à aborder les facteurs de passage à l'itinérance, ainsi que les facteurs systémiques, et s'inscrire dans une approche qui met l'accent sur la prévention en matière d'itinérance et de logements inadéquats, en particulier pour les populations prioritaires, comme les jeunes.

L'un des participants à l'entretien a noté que la SNL n'a pas fondamentalement adopté le droit au logement dans son approche. Par exemple, la SNL de 2017 déclare que « le droit au logement est un droit de la personne », ce qui, selon les participants, représente un engagement beaucoup moins contraignant pour le gouvernement que l'engagement à mettre en œuvre de façon significative le droit au logement au Canada, tel qu'il est exprimé dans la loi sur la SNL. Le droit au logement devrait être intégré dans chaque chapitre, notamment par le biais d'objectifs, de cibles, d'indicateurs et de dépenses fondés sur

les droits de la personne. Pour que le droit au logement soit véritablement appliqué, cet engagement doit être démontré dans tous les ministères, y compris dans les décisions budgétaires.

De nombreux participants ont noté que la SNL et la politique fédérale en matière de logement se concentrent de manière disproportionnée sur la classe moyenne, plutôt que sur les personnes à faible revenu. La SNL n'a pas été accompagnée d'une campagne de PDMC (« pas dans ma cour ») ou d'une promotion gouvernementale du droit au logement. Beaucoup ont cité la priorité accordée à l'allocation pour l'achat d'une première maison comme preuve de ce déséquilibre. Comme l'a fait remarquer un participant, une analyse ACS+ adéquate de ce programme démontrerait probablement qu'il ne répond pas aux besoins fondamentaux en matière de logement ni à l'itinérance, qui devraient pourtant être les plus grandes priorités de la SNL.

D'autres participants ont noté le manque d'attention portée à la prévention dans le cadre de la SNL de 2017 dans le contexte de l'itinérance et du logement inadéquat. Il a été noté que pour mettre fin à l'itinérance chez les jeunes en particulier, nous avons besoin d'une stratégie qui s'attaque aux facteurs systémiques, notamment l'éclatement de la famille, la protection de l'enfance et la justice pour mineurs.

Les participants ont noté que l'approche actuelle de la SNL se concentre de manière disproportionnée sur la fourniture de services aux personnes se

trouvant déjà dans une situation d'itinérance, plutôt que sur la prévention. Cette nécessité de se concentrer sur la prévention a été réitérée dans le contexte des personnes en situation d'itinérance vivant dans les communautés rurales et éloignées. Il a été recommandé que les gouvernements se concentrent sur les facteurs responsables du logement inadéquat et de l'itinérance et repensent ces systèmes, de manière à véritablement assurer le droit au logement.

4. Les objectifs de la SNL doivent être axés sur la réalisation du droit au logement, conformément aux obligations internationales en matière de droits de la personne.

De nombreux entretiens ont révélé que les objectifs de la SNL sont axés sur l'augmentation de l'offre de logements, plutôt que sur le respect des obligations internationales en matière de droits de la personne. Les rapports d'impact se sont concentrés sur le nombre de logements construits plutôt que sur le pourcentage de besoins impérieux en matière de logement qui ont pu être comblés, en particulier pour les populations prioritaires.

De même, les participants aux entretiens se sont inquiétés du fait que les objectifs de la SNL ne sont pas assez ambitieux pour permettre d'assumer les obligations immédiates. Par exemple, la SNL de 2017 s'est engagée à réduire de 50 % l'itinérance chronique, et se fixe à présent pour objectif, suite au discours

du Trône de 2020, de mettre fin à l'itinérance chronique. Alors que certains participants aux entretiens ont reconnu l'engagement envers l'itinérance chronique comme une étape vers la réalisation progressive du droit au logement, d'autres ont exprimé des inquiétudes quant au fait qu'en se concentrant sur l'itinérance chronique, le Canada exclura ceux dont l'expérience de l'itinérance tend à ne pas correspondre à cette définition, notamment les populations LGBTQ2S+, les immigrants, les réfugiés, les peuples autochtones et les femmes.

Les participants se sont accordés à dire que, pour s'aligner sur les objectifs du droit au logement, la SNL doit être beaucoup plus ambitieuse et refléter les obligations internationales.

5. Le Canada doit adopter une définition claire de ce que signifie mettre fin à l'itinérance.

Les participants ont également indiqué que, pour que le gouvernement du Canada mette fin à l'itinérance, il doit adopter une définition claire de l'itinérance et de ce que signifie mettre fin à l'itinérance. Une mesure qui peut être officiellement mise en œuvre est le zéro fonctionnel. Il a également été noté que le gouvernement du Canada se fie trop aux dénombrements ponctuels, qui présentent de nombreuses limites. Il a été recommandé que le gouvernement fédéral aide les collectivités à disposer de données spécifiques en temps réel avec des listes de nom.

c) Analyse des droits de la personne

Repères et échéances en matière de droits de la personne

En termes simples, afin d'être conforme aux autorités juridiques internationales en matière de droits de la personne et aux Objectifs de développement durable, le Canada doit se fixer comme objectif de mettre fin à l'itinérance. Dans sa forme actuelle, la SNL s'engage à réduire de 50 % l'itinérance chronique, et avec le discours du Trône de 2020, cet objectif sera vraisemblablement revu à la hausse, pour viser l'élimination de l'itinérance chronique d'ici 2030. Bien que ces efforts accrus reflètent une progression de la réalisation du droit au logement, la SNL ne saurait être conforme aux orientations des autorités des Nations Unies sans un objectif global visant à mettre fin à l'itinérance.

Il convient de noter que si l'objectif global de la SNL doit être l'élimination de l'itinérance d'ici 2030, il est possible que les efforts de réalisation progressive soient reconnus au titre des sous-objectifs. La reconnaissance des succès obtenus dans la réalisation des sous-objectifs basés sur les indicateurs des droits de la personne, par exemple, la fin de l'itinérance chronique en tant qu'engagement pris dans le cadre du discours du Trône de 2020, peut être accordée au titre de la réponse aux objectifs gouvernementaux.

Sans un engagement en faveur de l'élimination de l'itinérance d'ici 2030, les programmes visant à lutter contre les

violations des droits économiques et sociaux risquent d'être relégués au second plan, au profit d'autres objectifs politiques. De même, lorsque les objectifs ne sont pas fixés dans le contexte des droits de la personne, les efforts peuvent exclure des groupes particulièrement marginalisés. Par exemple, les femmes ne sont souvent pas prises en compte dans la définition canadienne de l'itinérance, car elles vivent une itinérance cachée. En fixant un objectif global pour le Canada dans le contexte de l'itinérance chronique sans établir d'autres objectifs primordiaux pour les groupes marginalisés, la SNL peut ne pas répondre aux besoins de ceux qui subissent de manière disproportionnée le poids de la crise de l'itinérance.

Les autres objectifs de la SNL incluent de soustraire 530 000 familles aux besoins impérieux en matière de logement, ainsi que d'augmenter l'offre de logements et des ménages qui recevront l'Allocation canadienne pour le logement. Lors des entretiens qualitatifs, un participant a fait remarquer qu'en fixant des objectifs en termes de logements à construire, le gouvernement n'encadre pas les objectifs dans le contexte des droits de la personne conjointement aux progrès qui doivent être réalisés pour atteindre ces objectifs. Dans le même ordre d'idées, les participants ont fait remarquer qu'en l'absence d'un changement structurel plus important permettant de s'attaquer aux facteurs responsables du besoin impérieux de logement, de nouvelles personnes pourraient se retrouver en besoin

impérieux de logement au moment où d'autres sont logées. Tout au long des entretiens, il a été noté que les objectifs de la SNL, et les dépenses qui en découlent ne sont pas conformes à l'obligation d'agir au maximum des ressources disponibles.

Dans le contexte d'une approche fondée sur les droits de la personne, la prochaine version de la SNL devrait mettre en œuvre des objectifs supplémentaires, visant à s'attaquer aux causes structurelles du logement inadéquat et de l'itinérance. Cela inclut des objectifs relatifs à la sécurité d'occupation, à la sécurité, aux conditions de logement et à d'autres dimensions de l'acceptabilité, ainsi que des objectifs pour les efforts de prévention et les mesures relatives à l'itinérance cachée, en particulier dans le contexte de l'expérience disproportionnée de l'itinérance et du logement inadéquat pour les groupes marginalisés. Dans un contexte international, le Canada peut s'inspirer de la Finlande qui, dans la plus récente version de sa stratégie de logement, met l'accent sur ces causes structurelles de l'itinérance. Cette nouvelle version de la stratégie finlandaise en matière de logement s'appuie sur le succès de sa première version, qui a permis de réduire l'itinérance de 28 % entre 2008 et 2015, la Finlande étant le seul pays d'Europe à réduire l'itinérance au cours de cette période.

Indicateurs fondés sur les droits

Les autorités des Nations Unies ont fourni des orientations importantes quant à la manière dont les États peuvent mettre en œuvre des indicateurs afin de mesurer les droits économiques, culturels et sociaux. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a proposé trois formes d'indicateurs fondés sur les droits : les « indicateurs de processus », qui comprennent les efforts déployés par les États pour s'acquitter de leurs obligations dans un délai donné, les « indicateurs de résultats », qui mesurent les expériences des détenteurs de droits par le biais de données quantitatives et qualitatives, et les « indicateurs structurels », qui évaluent les protections juridiques et l'accès aux recours dont disposent les détenteurs de droits.

Dans le contexte des indicateurs de processus, la SNL fournit un aperçu des programmes de logement pour la période 2017-2027. La plupart des données de mesures accessibles au public entrent dans la catégorie des indicateurs de processus. Par exemple, sur le site Web de la SCHL, les faits saillants présentés dans le cadre de la section État d'avancement de la Stratégie nationale sur le logement mettent en évidence les tout derniers investissements du budget de 2019. Ces informations sont suivies d'un rapport sur le nombre de logements réparés ou construits, ainsi que sur l'état d'avancement des ententes bilatérales et des investissements provinciaux/territoriaux et du nord réalisés à ce jour.

Des efforts supplémentaires sont faits dans les rapports de la SNL, afin de noter des « indicateurs de résultats » relatifs aux expériences des détenteurs de droits, à travers des données qualitatives et quantitatives. Le rapport d'étape de 2019 de la SNL, par exemple, comprend des récits de personnes au Canada qui ont bénéficié des programmes. D'autres indicateurs quantitatifs sont fournis par la SCHL et EDSC à travers les données recueillies concernant les besoins impérieux en matière de logement, les taux d'inoccupation, les dénombrements ponctuels, les rapports des frais de logement au revenu, les listes d'attente centralisées et les listes par nom. Comme indiqué dans la section relative aux données ci-dessus, il existe des lacunes importantes au sujet de ces mesures, mais grâce à des indicateurs multiples et à l'investissement dans des données de qualité, le Canada peut suivre avec plus de précision les progrès réalisés en matière de réalisation progressive.

Afin de satisfaire à la norme des indicateurs de résultats en matière de droits de la personne, particulièrement dans le contexte de la collecte et de la ventilation des données, le Canada peut s'inspirer de directives faisant autorité, telles que la note d'orientation intitulée Une approche des données fondée sur les droits de l'homme, élaborée en particulier dans le contexte de la mesure par les États des progrès réalisés pour atteindre les ODD.

Les principes développés dans cette note d'orientation, en faveur d'une approche des données basée sur les

droits de la personne, comprennent la participation, la ventilation des données, l'auto-identification, la transparence, la confidentialité et la responsabilité. Le document décrit comment les données peuvent être utilisées afin de demander des comptes aux acteurs assujettis à des obligations en matière de droits de la personne, et la nécessité de transparence et de ventilation. D'après les commentaires issus des entretiens qualitatifs, de l'enquête et de l'examen de la littérature grise, il reste à la version actuelle de la SNL des progrès significatifs à accomplir en la matière avant que ces critères ne soient remplis.

La mesure des « indicateurs structurels » va de pair avec la collecte de données qualitatives. Les indicateurs structurels permettant d'évaluer la protection juridique et l'accès aux voies de recours sont un domaine dans lequel le Canada a pris un retard important, en tant que pays ayant historiquement valorisé l'exercice des droits civils et politiques au détriment des droits économiques, sociaux et culturels. En 2010, le Centre pour les droits à l'égalité au logement, ainsi que quatre demandeurs individuels, ont déposé une requête devant la Cour supérieure de l'Ontario, arguant que les gouvernements du Canada et de l'Ontario n'avaient pas réussi à créer des stratégies et à répondre aux injonctions de l'ONU exhortant les gouvernements à s'attaquer au problème de l'itinérance dans l'affaire *Tanudjaja c. Procureur général*. Les procureurs généraux ont déposé une requête en radiation de la demande, qui a été accordée, puis

confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario. Cette action en radiation de l'examen du droit au logement en vertu des art. 7 et 15 de la Charte canadienne des droits et libertés signifie que la question du droit au logement n'a pas encore été pleinement exercée par les tribunaux canadiens. Au cours des dernières années, les juges de la Cour suprême du Canada ont déclaré que la porte était toujours ouverte à l'exercice des droits économiques et sociaux en vertu de la Charte, mais les actions des procureurs généraux visant à empêcher la question d'être jugée par la Cour supérieure de l'Ontario démontrent un manque d'accès aux tribunaux pour les détenteurs de droits.

L'accès à la justice est un élément central de la mise en œuvre et de la mesure de la réalisation du droit au logement. Certes, les mécanismes de revendication des droits établis par la Loi sur la SNL, à savoir le Défenseur fédéral du logement, le Conseil national du logement et la commission d'examen, offrent un moyen alternatif d'exercer les obligations de réalisation progressive des droits économiques et sociaux; cependant, pour remplir véritablement les obligations, il convient que les détenteurs de droits puissent accéder à d'autres mécanismes juridiques, y compris les tribunaux.

Le Canada peut prendre exemple sur de nombreux autres pays, en particulier des nations du Commonwealth et de l'Europe, dont l'expérience démontre que la protection constitutionnelle des droits économiques, culturels et sociaux permet l'exercice de ces droits devant

les tribunaux. De même, des mécanismes de revendications des droits ont été mis en place par le biais de commissions (comme la Commission sud-africaine des droits de l'homme) ou du bureau du médiateur (comme le comité local établi à Séoul où les détenteurs de droits peuvent déposer des plaintes).

Les mécanismes nouvellement créés du Défenseur fédéral du logement, du Conseil national du logement et de la commission d'examen du Canada, s'ils sont efficaces, bien dirigés et dotés de ressources suffisantes, serviront de modèle à d'autres pays à cet égard. Pour que ces mécanismes soient efficaces, il est impératif, entre autres, que les demandeurs de droits bénéficient d'un soutien financier leur permettant de monter des dossiers systémiques, que les demandeurs soient informés sur la façon d'utiliser les mécanismes de la Loi sur la SNL via un travail de sensibilisation publique et que les mécanismes tels que les commissions d'examen soient accessibles aux demandeurs. Pour une analyse plus approfondie dans ce domaine, voir le document d'accompagnement de Bruce Porter, intitulé *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : Le cadre international relatif aux droits de la personne.*

III. AMÉLIORER LES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE LOGEMENT POUR LES PERSONNES QUI EN ONT LE PLUS BESOIN

b) Contexte de la SNL

La situation actuelle du logement des populations prioritaires

Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de la personne, les résultats concernant le caractère convenable du logement (c'est-à-dire l'abordabilité, l'habitabilité, l'accessibilité, l'emplacement, le respect du milieu culturel, la sécurité d'occupation et la disponibilité des services, des matériaux, des installations et des infrastructures) et de réduction de l'itinérance doivent inclure une analyse intersectionnelle des personnes qui sont confrontées de manière disproportionnée à des obstacles au logement convenable. La SNL de 2017 précise que les programmes visent à soutenir les besoins en logement des populations prioritaires, confrontées à des difficultés lorsqu'il s'agit d'obtenir et assumer le coût d'un logement qui répond à leurs besoins dans le système de logement canadien, dominé par le marché privé. Les populations identifiées dans la SNL comprennent les femmes et les enfants qui fuient la violence familiale, les aînés, les peuples autochtones, les personnes handicapées, celles qui ont des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les anciens combattants et les jeunes adultes.

Depuis 2017, cette liste de populations prioritaires a été étoffée. La SCHL a maintenant, dans la version Web de la

SNL seulement, identifié les groupes suivants comme étant ceux qui ont le plus besoin de logement dans le contexte de la SNL :

- Les femmes et enfants fuyant la violence familiale
- Les personnes âgées
- Les jeunes adultes
- Les peuples autochtones
- Les personnes handicapées
- Les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie
- Les anciens combattants
- Les membres de la communauté LGBTQ2+
- Les groupes racialisés
- Les immigrants récents, en particulier les réfugiés
- Les personnes en situation d'itinérance

Comme indiqué plus loin dans ce document, des populations importantes sont absentes de cette liste, notamment les migrants, les personnes qui ont eu affaire au système judiciaire, les femmes qui ont été confrontées à d'autres formes de violence, les femmes seules et les femmes seules chefs de famille s'occupant d'enfants ou d'autres personnes à charge.

Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne dans des instruments tels que la Convention sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH) et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones exigent que les gouvernements s'engagent à respecter la non-discrimination et l'égalité dans la mise en œuvre de la réalisation progressive du droit au logement. En pratique, cette exigence signifie que les objectifs, les échéances, les indicateurs et les résultats en matière de logement et d'itinérance doivent accorder la priorité aux groupes marginalisés.

Les données permettant d'évaluer l'efficacité des programmes destinés aux populations prioritaires sont limitées. Les critiques ont fait remarquer que les renseignements recueillis par le SISA, les dénombrements ponctuels, les données relatives à l'utilisation des refuges, les

données relatives à la capacité des refuges, les listes d'attente pour l'obtention des logements sociaux, les données de la SCHL et les données de Statistique Canada doivent être davantage ventilés afin de mieux suivre les obstacles systémiques au logement auxquels font face les groupes particulièrement marginalisés. Les données disponibles démontrent toutefois que les populations marginalisées sont confrontées de manière disproportionnée au besoin de logement et à l'itinérance.

Le tableau suivant présente les populations qui ont été désignées par la SCHL dans le cadre de la SNL. Il n'inclut pas les groupes non désignés par la SCHL, tels que les travailleurs migrants, les personnes ayant un statut d'immigration précaire, les personnes ayant eu des démêlés avec le système judiciaire ou les femmes qui ne fuient pas la violence familiale.

TABLEAU 5 : ITINÉRANCE ET BESOINS EN LOGEMENT DES POPULATIONS MARGINALISÉES

GROUPE MARGINALISÉ	HISTORIQUE DE LEUR BESOIN DE LOGEMENT
Les femmes et enfants fuyant la violence familiale	<p>Les refuges pour victimes de violence familiale sont tellement débordés que, chaque jour, près de 1 000 femmes et leurs enfants sont refusés dans les refuges d'urgence. Les données de 2019 de Statistique Canada indiquent que peu de femmes quittent les refuges pour un logement sûr, abordable et adéquat. Une femme sur cinq retourne vivre avec son agresseur.</p> <p>En outre, cette catégorie ne comprend pas les femmes cisgenres et transgenres qui subissent d'autres formes de violence et d'itinérance. Il exclut également les femmes</p>

	<p>seules, les ménages dirigés par des femmes, les femmes à faible revenu et les femmes confrontées à d'autres préjudices fondés sur la race, le handicap, l'identité autochtone ou d'autres formes de marginalisation. Il y a également moins de lits d'hébergement d'urgence réservés aux femmes dans le système canadien de refuges, 30 % étant réservés aux hommes et seulement 13 % aux femmes, ce qui entraîne un manque d'accès pour les femmes. Ces problèmes intersectionnels qui mènent à l'itinérance signifient qu'il y a un nombre beaucoup plus important de femmes qui ont besoin d'un soutien en matière de logement et de refuge.</p>
Les personnes âgées	<p>14 % des ménages dirigés par des aînés ont connu des besoins impérieux en matière de logement en 2016 par rapport à 13,7 % en 2011.</p>
Les jeunes adultes	<p>Lors du dénombrement ponctuel de 2018, il a été estimé que 50 % des personnes actuellement en situation d'itinérance ont vécu une première situation d'itinérance avant l'âge de 25 ans. On estime que 20 % de la population des sans-abri au Canada est composée de jeunes âgés de 13 à 25 ans. Souvent, ces jeunes ne disposent pas d'une source de revenu stable ou constante, et leur revenu moyen est inférieur à celui des autres Canadiens. Ils sont également touchés par la discrimination et les barrières intersectionnelles qui entravent leur accès à un logement convenable; par exemple, les jeunes autochtones sont surreprésentés (31 % des jeunes en situation d'itinérance), ainsi que les membres des communautés racialisées (28 %) et les jeunes qui s'identifient comme LGBTQ2S+ (25-40 %). Il y a généralement plus d'hommes que de femmes parmi les jeunes en situation d'itinérance (63 % des jeunes dans les refuges sont des hommes contre 37 % de femmes), bien que cela puisse être dû au fait que les jeunes femmes sont particulièrement exposées au crime et à la violence (y compris l'agression sexuelle) lorsqu'elles sont en situation d'itinérance, ce qui les conduit à trouver des alternatives, même si ces alternatives présentent d'autres risques importants.</p>
Les peuples autochtones	<p>Selon le dénombrement de 2018, 30 % des répondants se sont identifiés comme autochtones, alors que 5 % de la</p>

	<p>population au Canada s'est identifiée comme autochtone lors du recensement de 2016. Les Premières Nations, les Inuits et les Métis sont également touchés de manière significative et disproportionnée par le problème des logements inadéquats. Les ménages inuits et des Premières Nations vivant dans les réserves sont les plus mal lotis par rapport aux autres ménages du Canada, et ce, au regard de toutes les normes de qualité du logement. Plus de 25 % des membres des Premières Nations vivant dans des réserves sont soumis à la promiscuité, soit une proportion sept fois supérieure à celle des non-autochtones au niveau national. Près de 5 500 maisons des Premières Nations du Manitoba nécessitent des rénovations majeures ou doivent être remplacées. Au Canada, plus de 10 000 foyers situés dans des réserves n'ont pas de système de plomberie intérieure, et 25 % des réserves au Canada ont des systèmes d'eau ou d'égouts non conformes aux normes. En fait, 58 avis à long terme sur l'eau potable ont été émis dans 39 communautés des Premières Nations au Canada. Les Premières Nations vivant dans les réserves sont également confrontées à la pauvreté, au manque d'emploi, à des maisons inhabitables et à une forte exposition aux maladies et aux virus comme la COVID-19, en raison du surpeuplement des maisons.</p>
Les personnes handicapées	<p>Pour les personnes handicapées, la probabilité d'avoir un besoin impérieux de logement est au moins 16 % plus élevée que pour les personnes non handicapées; en 2012, 15,3 % des personnes handicapées avaient un besoin impérieux de logement, contre 9,2 % des personnes non handicapées. Les femmes handicapées sont davantage susceptibles d'avoir un besoin impérieux de logement (16,9 %) que les hommes handicapés (13,2 %).</p> <p>De plus, on estime que les personnes handicapées ou vivant avec des troubles de santé mentale diagnostiqués représentent 45 % de la population des sans-abri au Canada. Plus de 30 % des adultes ayant une incapacité vivent dans des logements locatifs, et près de 45 % de ces locataires ont un faible revenu, contre 25 % des locataires ne présentant pas d'incapacité. Le taux de pauvreté des adultes handicapés en âge de travailler est également deux fois plus élevé (20 %) que celui des Canadiens non</p>

	handicapés (10 %). De plus, les programmes de soutien aux personnes handicapées ne parviennent pas à couvrir le coût du logement dans toutes les provinces et tous les territoires.
Les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie	Les personnes souffrant de problèmes de santé mentale et de toxicomanie sont plus nombreuses à se retrouver en situation d'itinérance et à y rester pendant de plus longues périodes. Jusqu'à 75 % des femmes et 30 à 35 % de la population totale en situation d'itinérance souffrent de maladies mentales. Les données suggèrent en outre que 20 à 25 % des personnes en situation d'itinérance ont à la fois des problèmes de santé mentale et de toxicomanie.
Les anciens combattants	En 2014, sur les 700 000 anciens combattants au Canada, environ 2 250 ont eu recours à un refuge pour sans-abri dans l'année. Selon les données du Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), en 2014, 2,7 % des utilisateurs de refuges enregistrés étaient des anciens combattants.
Les membres de la communauté LGBTQ2S+	Les personnes LGBTQ2S+ sont confrontées à des obstacles particuliers en matière de logement. Dans la population des jeunes en situation d'itinérance au Canada, entre 25 % et 40 % s'identifient comme LGBTQ2S+, par rapport aux 10 % de la population du Canada qui s'identifient comme LGBTQ2S+. Des obstacles uniques existent pour les jeunes transgenres qui ont accès au système des refuges, avec 1 personne transgenre sur 3 rejetée des refuges en raison de son identité et de son expression de genre.
Les groupes racialisés	Les données sur la race et la précarité du logement ou l'itinérance sont limitées, car la plupart des données du gouvernement canadien ne sont pas ventilées. Toutefois, certaines données ventilées sont disponibles dans l'Enquête canadienne sur le logement. La plupart de ces données ne sont pas ventilées dans la catégorie « groupes racialisés », afin de tenir compte des personnes noires, autochtones ou ayant une autre identité. En 2018, l'ECL a constaté que les minorités raciales étaient deux fois plus susceptibles d'être défavorisées en matière de logement que les autres. De plus, on estime que 28,2 % des jeunes qui sont en situation d'itinérance font partie de

	communautés racialisées, alors que seulement 19,1 % de la population canadienne moyenne fait partie d'une communauté racialisée
Les immigrants récents, en particulier les réfugiés	Les immigrants récents sont confrontés à d'énormes difficultés concernant l'obtention d'un logement convenable. Selon le recensement de 2016, les ménages de réfugiés connaissent une incidence quatre fois plus élevée de besoins impérieux en matière de logement que les ménages non immigrants.

Le tableau ci-dessus ne porte que sur les populations prioritaires désignées par la SCHL dans le contexte de la SNL, bien que, comme nous l'avons souligné tout au long du présent document, il n'inclut pas les populations marginalisées, notamment les personnes qui ont eu des démêlés avec le système de justice pénale, les personnes dont le statut d'immigration est précaire, les travailleurs migrants, les femmes à faible revenu et les aidants naturels seuls, ainsi que les communautés rurales et éloignées. La pandémie mondiale a mis en lumière les difficultés de logement auxquelles sont confrontées certaines populations au Canada. Pour preuve le taux effrayant de morbidité et de mortalité chez les personnes âgées et les personnes handicapées vivant dans des établissements de soins de longue durée, les épidémies chez les travailleurs migrants vivant dans des lieux de rassemblement non conformes aux normes, les taux plus élevés de transmission du virus dans les ménages à faible revenu dont la population est majoritairement noire et racialisée et les

personnes libérées d'établissements de détention provinciaux sans planification adéquate se retrouvant souvent dans des campements.

Examen des données primaires relatives aux programmes de la SNL

En fin de compte, le manque de données longitudinales recueillies au Canada en matière d'itinérance et de logement inadéquat, ainsi que le fait que seulement trois dimensions de l'acceptabilité sont examinées au titre des besoins impérieux en matière de logement, présentent des défis importants au regard de l'évaluation de l'adéquation des programmes de la Stratégie nationale sur le logement, et de la politique en matière de logement qui l'accompagne, pour ce qui est de répondre aux exigences des droits de la personne.

Le manque de données est particulièrement préoccupant lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact de la politique du logement sur les populations marginalisées, notamment les Autochtones, les ménages dirigés par des femmes, les personnes handicapées,

les membres de groupes racialisés, les immigrants et les réfugiés, les membres des communautés LGBTQ2S+ et les personnes à faible revenu. Par exemple, la SNL s'engage à allouer au moins 25 % des investissements des projets aux besoins spécifiques des femmes et des filles. Cependant, il existe peu de données permettant de mesurer l'impact de ces programmes sur les femmes et les filles.

Bien que des données soient disponibles au niveau de la population, les programmes de la SNL n'intègrent pas de stratégies de suivi utilisant des données ventilées, afin de mesurer les résultats et les impacts du programme pour les populations prioritaires. Ces programmes ne mesurent que le nombre de logements créés, mais ne sont pas spécifiquement et clairement conçus pour atteindre les objectifs plus larges de la SNL dans son ensemble. La difficulté de s'appuyer sur des données au niveau de la population tient au fait que ces données peuvent refléter l'impact de programmes et de changements ne faisant pas partie des programmes de la SNL et par conséquent, l'efficacité propre des programmes de la SNL ne peut être vérifiée.

b) Principales conclusions

1. Le Canada n'a pas de Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieu urbain, rural et nordique.

« Bien que les élus aient indiqué que le gouvernement s'attaquera aux lacunes

des politiques actuelles en matière de logement autochtone urbain, rural et nordique, cet engagement risque de ne pas être accompagné d'une stratégie solide, capable de fournir aux fournisseurs de logements et de services autochtones un mécanisme favorisant une participation significative et continue. »

– Déclaration sur la Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieu urbain par Sylvia Maracle, Ontario Federation of Indigenous Friendship Centres; Justin Marchand, Ontario Aboriginal Housing Services; Margaret Pfoh, Aboriginal Housing Management Association; Marc Maracle, Gignul Housing Ottawa; Tanya Sirois, Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec; Damon Johnston, Aboriginal Council of Winnipeg; Leilani Farha, Rapporteuse spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable

La SNL de 2017 du Canada s'est engagée à mettre en place, pour les Premières Nations, les Métis et les Inuits, des stratégies de logement fondées sur les distinctions qui soient élaborées en partenariat avec des organisations autochtones nationales. En juin 2018, le Caucus du logement autochtone de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) a publié un document demandant au gouvernement fédéral de reconnaître et de financer une stratégie relative aux ménages autochtones dans les zones urbaines, rurales et nordiques.

En décembre 2019, des organisations autochtones urbaines se sont réunies

afin d'exprimer leurs inquiétudes quant au fait que ces efforts n'incluraient pas les 79,7 % d'Autochtones qui ne vivent pas dans des réserves. Les groupes ont lancé un défi de 100 jours au gouvernement fédéral afin que celui-ci crée une nouvelle législation reflétant le cadre des droits et de la responsabilité de la Loi sur la SNL, ainsi que d'autres demandes, notamment le droit à des ressources adéquates au titre d'une Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieu urbain et rural. En 2020, le Caucus autochtone de l'ACHRU a publié un autre rapport contenant une enquête sur l'état du logement autochtone en milieu urbain, rural et nordique, ainsi que des recommandations visant à faire participer les fournisseurs de logements autochtones à un partenariat qui favorise la réconciliation. Cette étude a été suivie d'une étude du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées sur le logement des Autochtones en milieu urbain, rural et nordique.

Cette critique s'inscrit dans le contexte de la consultation d'organisations autochtones nationales telles que l'Assemblée des Premières Nations, l'Inuit Tapiriit Kanatami et le Ralliement national des Métis, qui ont participé à la création d'autres stratégies fondées sur les distinctions, ce qui signifie que certaines des personnes vivant hors réserve seraient donc visées par les stratégies existantes.

Les auteurs notent que la recommandation de créer une Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieu urbain et rural est complexe et s'en remettent aux experts des Premières Nations, des Inuits et des Métis dans ce domaine, en reconnaissance du fait que ces organisations autochtones sont l'expression de l'autodétermination autochtone, conformément aux obligations du Canada en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

Comme l'a fait remarquer un participant à l'entretien, « tout d'abord, le logement des diverses Nations autochtones devrait être une priorité; leurs besoins dépassent tout ce que l'on peut rencontrer dans les populations de colons. » Les participants ont fait remarquer que l'urgence de s'attaquer à la crise du logement des personnes autochtones se trouve exacerbée par l'histoire de la colonisation et par la violation systémique des droits des personnes autochtones par le Canada à travers la rafle des années 1960 et l'approche continue d'appréhension d'enfants par les services de protection de l'enfance.

Les participants ont relevé une recommandation supplémentaire, selon laquelle le Canada devrait réaliser des investissements importants à l'appui du logement des personnes autochtones afin de réduire les besoins impérieux en matière de logement. Il s'agit notamment de la construction de 73 000 logements sur une période de dix

ans, où les fonds sont concentrés en début de période, ainsi qu'une attention particulière accordée au logement dans le Nord et un financement accru de services globaux destinés aux personnes autochtones. Les logements destinés aux personnes autochtones doivent également être adaptés à leur culture.

2. La politique en matière de logement du gouvernement du Canada doit s'attaquer aux dimensions croisées que représentent la pauvreté, le soutien inadéquat du revenu et l'iniquité du marché du travail, qui exacerbent l'inabordabilité du logement, particulièrement pour les groupes marginalisés. La SNL reflète la stratégie du Canada en matière de pauvreté et les programmes devraient être conçus de manière à renforcer les objectifs de chaque stratégie.

De nombreux participants ont noté que la prochaine version de la SNL doit tenir compte de l'intersectionnalité de la pauvreté, de l'insuffisance des aides au revenu et de l'inégalité du marché du travail. La politique en matière de logement du Canada, dans son ensemble, doit intégrer les dimensions croisées que représentent la pauvreté, les soutiens insuffisants au revenu et l'iniquité du marché du travail. Cela suppose que la SNL soit étroitement associée à la stratégie de lutte contre la pauvreté. Une véritable approche préventive en matière d'itinérance et de logement inadéquat implique que la SNL s'attaque à l'inadéquation des

programmes d'aide sociale. Comme l'a dit l'un des participants, « l'une des raisons pour lesquelles il y a des sans-abri et un besoin impérieux de logement est que le revenu des gens n'est pas suffisant pour leur permettre de payer un loyer. » Les participants ont noté que la pandémie de COVID-19 a mis davantage en évidence l'interconnexion entre l'insuffisance des revenus et la crise de l'accessibilité au logement et ont indiqué que la prochaine version de la SNL doit tenir compte de cette intersectionnalité.

Bien que la plupart des programmes de soutien du revenu relèvent principalement de la responsabilité des gouvernements infranationaux tels que les provinces et les territoires, les experts ont noté que le gouvernement fédéral pourrait créer des conditions favorables aux droits de la personne en établissant des taux adéquats et favoriser l'accessibilité à l'aide sociale par le biais du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

En particulier, de nombreux participants ont discuté du fait que les personnes racialisées sont les plus touchées par la pauvreté et le logement précaire. Ainsi que l'a fait remarquer l'un des participants, « les personnes de couleur, les personnes au statut d'immigration précaire et les immigrants sont tous surreprésentés dans les populations ayant des besoins impérieux de logement. Je pense que cela a beaucoup à voir avec les problèmes de pauvreté. » Ce participant a poursuivi en disant que les taux ont augmenté pour les communautés de couleur. « Si nous

établissons un lien entre le logement et la pauvreté, on ne peut que supposer que la crise a augmenté pour les communautés de couleur. » Un autre participant a fait remarquer que les personnes racialisées sont également particulièrement touchées par le logement précaire, « les recherches sur les taux d'expulsion à Toronto montrent que les taux sont plus élevés dans les quartiers noirs. La Stratégie nationale sur le logement ne peut pas y remédier, mais elle est importante dans la mesure où les gouvernements fédéraux s'engagent avec les autres niveaux de gouvernement. »

La pandémie mondiale de COVID-19 a démontré comment la crise du logement au Canada est susceptible d'engendrer des conséquences qui relèvent de la vie ou de la mort, et comment les lacunes dans les systèmes de logement et de soutien du revenu affectent de façon disproportionnée les personnes de couleur à faible revenu, les femmes, les personnes handicapées et les autres groupes marginalisés. Des experts ont noté dans la littérature grise et lors d'entretiens que, dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de la personne, les efforts de rétablissement du Canada devraient prendre en compte les groupes qui risquent d'être expulsés en raison d'arriérés dus à ces lacunes en matière de revenu et d'aide au logement, y compris une prestation de soutien aux locataires résidentiels.

3. La SNL doit remédier à l'inadéquation des programmes et des conditions des programmes d'immobilisations de la SNL au

titre de la mise en œuvre du droit au logement des personnes handicapées.

Les entretiens qualitatifs ont permis de constater que les personnes handicapées sont systématiquement laissées pour compte. Un participant a fait remarquer qu'en Colombie-Britannique, seulement 5 % des logements sont conçus pour assurer l'accessibilité, alors que 15 à 20 % des Canadiens vivent avec un handicap.

Si l'on considère les populations vieillissantes qui développent des handicaps, il n'y a tout simplement pas assez de logements accessibles pour répondre aux besoins de la population. Ce participant a fait remarquer que les personnes ayant des identités marginalisées intersectionnelles comme les femmes handicapées, les femmes handicapées (et leurs enfants) fuyant la violence, ou les jeunes personnes handicapées « ne font jamais fait partie des plans. » Par exemple, les jeunes handicapés se retrouvent souvent dans des maisons de soins de longue durée, sans pouvoir choisir où ou comment vivre, ce qui entraîne un isolement social et une pléthore d'autres problèmes. Pour remédier à cela, il a été recommandé que « tous les [logements] soient construits selon une conception universelle. Il devrait y avoir des logements accessibles au titre de différents besoins. Le gouvernement devrait exiger cela. »

Outre le PIDESC, des traités internationaux tels que la Convention internationale relative aux droits des

personnes handicapées (CDPH) définissent les obligations du Canada en matière de handicap et de droit au logement. Par exemple, l'Article 19 de la CDPH note l'égalité des droits de toutes les personnes handicapées à vivre de manière autonome et à être intégrées dans la société.

De nombreux participants ont également souligné la nécessité d'aborder la question de l'importante intersection existant entre la santé mentale et la précarité du logement. Comme l'a fait remarquer un participant, « la santé mentale est absente de la liste [des groupes prioritaires]. Elle n'est pas comptabilisée sous la rubrique du handicap alors qu'elle conduit bien à une marginalisation en termes de logement. » Un autre participant a expliqué que lorsque des personnes logées se trouvent confrontées à un risque d'itinérance, « la principale raison est [le manque] de financement de la santé à l'appui des personnes ayant des problèmes de santé mentale.... Il y a un tel manque de soutien pour les personnes qui ont besoin d'aide afin de pouvoir rester dans un logement. » Un participant a également attiré l'attention sur l'impact particulier engendré par les problèmes de santé mentale sur l'accès des peuples autochtones au logement pendant la pandémie : « la pandémie a entraîné des problèmes de logement et une crise de santé mentale, en particulier pour [ceux qui ont] un traumatisme intergénérationnel causé par les pensionnats. » Ces traumatismes croisés posent des problèmes uniques aux Autochtones des milieux urbain,

rural et nordique en situation d'itinérance, car « [certains] Autochtones ne veulent pas être hébergés dans des logements de type dortoir parce que cela rappelle l'expérience des pensionnats. »

4. Les lois, les politiques et les programmes du Canada en matière de logement, y compris la SNL, doivent être recadrés, afin de répondre aux besoins des populations qui ont été exclues de la liste des populations prioritaires établie par la SCHL. Il s'agit notamment de concevoir des mesures spécifiques visant à remédier aux problèmes de logement inadéquat et d'itinérance chez les personnes ayant eu des démêlés avec le système de justice pénale, les personnes ayant un statut d'immigration précaire, les personnes handicapées qui ont besoin à la fois d'un logement et de services d'accompagnement pour vivre de manière autonome dans la communauté, les travailleurs migrants, les femmes à faible revenu et les aidants familiaux isolés, ainsi que les communautés rurales et éloignées.

« Sans nous, vous ne mettez pas fin à l'itinérance au Canada. »

- Interview Participant

Les participants aux entretiens, même ceux qui connaissent le mieux la SNL, ont exprimé leur perplexité quant à l'impact de la SNL sur les groupes marginalisés. Comme l'a noté un

participant, la SNL offre une « approche coloniale à taille unique pour répondre à un problème complexe et nuancé... il faut une manière prescriptive de répondre au problème et ne tient pas compte du droit au logement. »

De l'examen de la littérature grise et des discussions émerge un sentiment commun selon lequel les résultats, les cibles et la mesure ne sont généralement pas ventilés, et par conséquent, peu de mesures ciblées sont en place afin de faire face à l'itinérance ou au logement inadéquat. Cependant, comme l'ont fait remarquer quelques participants, l'allocation de logement transférable de l'Ontario, pour les cas de violence faite aux femmes, ainsi que l'Allocation canadienne pour le logement, pour les femmes fuyant la violence, semblent avoir un impact positif. De nombreux participants ont noté que la société civile doit avoir une visibilité sur la façon dont les programmes spécifiques de la SNL ciblent les populations prioritaires et avoir accès aux données relatives au traitement de chaque population à travers une optique d'équité. Comme l'a noté un participant, la « SNL doit mieux communiquer les résultats et ce qui se passe dans les différents secteurs ». Un autre participant a noté que « les mesures sont super importantes, car avoir des indicateurs est la seule façon de savoir si l'on progresse. » Un autre participant a résumé que « tout le monde devrait avoir un logement, mais nous avons besoin d'une approche ciblée pour que [certains] groupes atteignent cet objectif... J'aimerais voir

les objectifs très spécifiques qui sont prévus pour les groupes prioritaires. Nous devons voir spécifiquement, pour chaque population, ce qui est fait exactement. Il faut décomposer. »

Il a été noté que le Conseil national du logement peut aider à l'analyse des données basées sur les résultats et des programmes au regard des populations prioritaires. Par exemple, dans le contexte du conseil sur la pauvreté, les membres ont accès à des données qui ne sont pas disponibles autrement.

En plus de la ventilation des données et de la création de cibles/résultats concernant les populations prioritaires, il a été noté que les communautés doivent être dotées d'une infrastructure de données permettant de mesurer plus avant l'expérience disproportionnée de l'itinérance parmi les populations prioritaires. Les informations recueillies par le biais d'une infrastructure de données supplémentaire pourraient contribuer à conseiller une action systémique au niveau local.

Les participants se sont également exprimés sur les populations prioritaires spécifiques qui ont été exclues de la SNL de 2017.

Les personnes ayant un statut d'immigration précaire ont été largement citées en tant que population qui reste absente de la SNL, alors que ces personnes sont souvent les plus marginalisées, sans accès aux prestations de sécurité sociale, et laissées aux soins du secteur caritatif. De même, bien que les personnes racialisées aient été identifiées par la

SCHL en tant que catégorie à part entière en tant que population prioritaire de la SNL, l'ébauche originale de la SNL de 2017 n'identifie pas les personnes de couleur comme une population distinctive pour laquelle les programmes doivent être ciblés.

Les participants ont noté que **les femmes (tant cisgenres que transgenres)** sont incluses dans la stratégie dans le contexte de la violence familiale. Cela soulève une lacune importante, étant donné que les femmes à faible revenu et les soignants seuls sont concernés par l'itinérance cachée de manière disproportionnée.

Les personnes qui ont eu démêlés avec le système de justice pénale ne sont pas nommées spécifiquement dans la SNL. Cela concerne de manière disproportionnée les Autochtones, les Noirs, les personnes à faible revenu, les personnes souffrant de problèmes de santé mentale et d'autres représentations intersectionnelles. Cela soulève une lacune importante, en particulier pour les personnes qui se retrouvent en situation d'itinérance après avoir été libérées de prison.

D'autres participants ont fait remarquer que **les communautés rurales et éloignées** ne bénéficient pas de l'égalité d'accès aux programmes de la Stratégie nationale sur le logement, tant dans le contexte des fonds de la SCHL pour les programmes d'immobilisations que par le biais du programme Vers un chez-soi. Il a été noté qu'il n'y a pas de plafond de population pour les communautés qui peuvent faire une demande de

financement pour les régions rurales et éloignées dans le cadre de Vers un chez-soi, et qu'il y a donc moins d'espace dans le programme pour les communautés rurales. De plus, le plafonnement du financement des immobilisations par la SCHL signifie que les petits logements, qui sont privilégiés dans les communautés rurales et éloignées, ne sont pas admissibles au financement. De nombreuses personnes interrogées ont noté les obstacles opérationnels à la demande de financement dans le cadre des programmes de la SNL et la complexité des processus de demande, mais ont souligné qu'il s'agissait d'un obstacle particulier à l'accès pour les communautés rurales et éloignées.

c) Analyse des droits de la personne

Le système de logement du Canada est dominé de façon disproportionnée par le marché privé. Seulement 4 % du parc immobilier du Canada est constitué de logements sociaux, un pourcentage très faible par rapport au Royaume-Uni ou aux pays de l'Union européenne. Le désavantage auquel sont confrontées les populations prioritaires est produit de manière systémique par une dépendance excessive vis-à-vis du marché privé.

Le marché privé s'appuie sur des logiques de marché, telles que la concurrence et la rareté, qui sont intrinsèquement inéquitables et excluent structurellement les populations confrontées à un désavantage structurel fondé sur la race,

le sexe, le handicap, l'identité autochtone ou autres. Le présent contenu est essentiel à l'encadrement de la SNL. Sans un changement significatif vers des alternatives de logement communautaire, le gouvernement perpétue un système de logement gravement déséquilibré et inéquitable. Afin de parvenir à une véritable justice en matière de logement, il convient de transformer les systèmes de logement et englober les logements du marché non privé, de façon à ce que le logement soit accessible à tous, et pas seulement à ceux qui ont un niveau de revenus et de richesse leur permettant d'être compétitifs sur le marché privé.

La Loi sur la SNL exige que les résultats en matière de logement soient axés sur les personnes qui en ont le plus besoin et, comme indiqué ci-dessus, la SCHL a fourni un cadre supplémentaire pour les populations prioritaires qui subissent des impacts disproportionnés des violations du droit au logement. Il est important de se rappeler que l'identité est intersectionnelle, et que les personnes confrontées à l'itinérance chronique s'identifient souvent comme des membres de populations prioritaires.

La réalisation progressive du droit au logement exige des gouvernements qu'ils dépassent le cadre de ce que l'on appelle les « droits négatifs » et s'assurent que les programmes, les lois et les politiques, y compris les décisions budgétaires, sont conformes aux efforts des « droits positifs », qui consistent à faire avancer la réalisation du droit de la

personne en matière de logement. Cela est particulièrement important pour garantir que la SNL est conforme aux engagements pris au niveau international dans le cadre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Déclaration universelle des droits de l'enfant, qui comprennent tous un engagement en faveur du droit au logement.

L'examen de la littérature grise, l'enquête et les entretiens qualitatifs ont clairement montré que certaines populations ont été exclues de la SNL d'une manière qui va à l'encontre du respect des droits de la personne. Fait critique, les personnes sans citoyenneté ou statut de résident restent exclues de la SNL et des efforts en matière de logement. Les personnes ayant un statut d'immigration précaire sont parmi les plus marginalisées au Canada. Compte tenu du fait qu'elles ne reçoivent pas de soutien de la part de la sécurité sociale ou d'autres programmes, il revient souvent aux organismes de première ligne de fournir un abri ou d'autres formes de soutien. De plus, il est important de noter que les personnes de couleur étaient exclues de la version initiale de la SNL. Ce n'est qu'après des efforts de défense des droits qu'elles ont été ajoutées en tant que populations prioritaires par la SCHL.

Afin de mesurer efficacement les résultats relatifs aux groupes marginalisés, des données de qualité et ventilées doivent être disponibles, mais, comme indiqué précédemment, les données collectées en matière de logement et d'itinérance ne sont pas suffisantes. Le Canada n'a même pas de définition, et encore moins de définition inclusive, de l'itinérance ou de ce que signifie l'atteinte du zéro fonctionnel.

L'on trouve peu d'objectifs dans la SNL, ou les programmes ultérieurs, qui soient spécifiquement conçus pour répondre aux besoins des populations prioritaires. Comme indiqué précédemment, la SNL de 2017 s'engage à ce qu'au moins 25 % des investissements soient ciblés sur les besoins des femmes et des filles, mais il y a peu d'informations sur la manière dont les résultats peuvent être mesurés. Bien que certains investissements aient été faits dans le cadre de la SNL afin de régler la question du logement dans le Nord, il existe toujours une énorme lacune dans les programmes destinés aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuits. En l'absence d'une Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieu urbain, rural et nordique, les efforts du Canada en matière de logement ne lui permettront pas de respecter ses obligations en matière de droits de la personne.

IV. PRÉVOIR DES PROCESSUS PARTICIPATIFS AFIN DE GARANTIR UNE INCLUSION ET UNE CONTRIBUTION CONTINUES : MISE EN ŒUVRE D'UN SUIVI DE LA SNL ET DES DÉPENSES DE LOGEMENT BASÉ SUR LES DROITS

a) Contexte de la SNL

La SNL de 2017 prévoit une allocation de 49,2 millions de dollars, afin de soutenir l'intégration d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne via la Loi sur la SNL, le Défenseur fédéral du logement, le Conseil national du logement, l'Initiative d'aide communautaire aux locataires et les campagnes de participation du public connexes. Ces éléments cruciaux sont présentés comme le principal moteur du droit au logement, bien que, comme nous l'avons noté tout au long de ce document, le droit au logement doit être le moteur de tous les domaines de la SNL, y compris le financement.

L'une des caractéristiques essentielles de l'approche fondée sur les droits de la personne est la possibilité de revendiquer et d'exercer les droits. Dans le contexte canadien, la Loi sur la stratégie nationale sur le logement établit les mécanismes relatifs au Défenseur fédéral du logement et au Conseil national du logement. Si cette mesure est mise en œuvre de manière à ce que les procédures d'enquête et d'audience du Défenseur et de la commission d'examen soient accessibles aux détenteurs de droits, elle contribuera grandement au respect par le Canada de ses obligations

internationales en matière de droits de la personne

Dans le contexte de la SNL, le flux de subventions de l'Initiative d'aide communautaire aux locataires, sous l'égide du Centre de transformation du logement communautaire, est un élément clé de la mise en place de mécanismes participatifs. Ce programme offre la possibilité de soutenir la revendication des droits au niveau local, y compris la sensibilisation au droit au logement, l'identification des obstacles systémiques et la formulation de recours. Se dégage de la recherche un consensus sur le fait que les fonds alloués à l'Initiative d'aide communautaire aux locataires constituent une mesure positive. En effet, l'exemple du Québec nous a montré que l'éducation des locataires et l'augmentation de leurs capacités sont susceptibles d'avoir un impact important sur la réalisation du droit au logement.

b) Principales conclusions

« Les processus politiques canadiens, et les contextes internationaux des droits de la personne aussi, invitent trop souvent les organisations de services et de défense des droits à se substituer à la participation directe des personnes ayant une expérience vécue. ... la participation et la responsabilité fondées sur les droits impliquent la réorientation de ces processus et de ces cadres, de manière à impliquer directement les détenteurs de droits. »

Bien que le gouvernement du Canada se soit engagé à respecter certains des principes fondamentaux du droit au logement dans le cadre de la Loi sur la SNL, des lacunes subsistent quant à la valeur accordée à la participation fondée sur les droits. Alors que les mécanismes promus par la SNL, par exemple le Conseil national du logement, le Défenseur du logement et le programme d'Initiative d'aide communautaire aux locataires, sont présentés comme les principaux véhicules de la participation fondée sur les droits, ces mécanismes n'ont pas encore été testés et il est trop tôt pour juger s'ils seront efficaces ou non. Leur efficacité se vérifiera dans les mois à venir.

L'une des principales préoccupations exprimées par le Réseau canadien de leadership en matière d'expérience vécue (CLELN) et par le Réseau national du droit au logement concerne le manque de représentation des experts de l'itinérance. Comme l'a déclaré Debbie McGraw, co-présidente du CLELN, « [e]n l'état actuel des choses, le Conseil national du logement s'appuiera essentiellement sur les fournisseurs de services, qui parleront au nom des personnes en situation d'itinérance, au lieu de travailler avec les personnes directement concernées. Ce rôle est plus important que jamais, tandis que dans tout le pays, des personnes sont confrontées à des expulsions, des situations d'itinérance et des pertes d'emploi dans le sillage de la COVID-19. »

Les experts en matière d'expérience vécue ont défini sept principes clés qui, à

l'avenir, doivent être au centre de la mise en œuvre de tous les aspects de la participation dans le cadre de la SNL. L'ancien Lived Experience Advisory Council articule ces principes comme suit :

- Mettre notre expérience vécue au premier plan.
- Inclure des personnes ayant une expérience vécue à tous les niveaux de l'organisation.
- Reconnaître la valeur de notre temps et fournir les soutiens appropriés.
- Défier la stigmatisation, lutter contre l'oppression et promouvoir la dignité.
- Reconnaître notre expertise et nous faire participer aux décisions.
- Travailler ensemble à notre représentation équitable.
- Établir des relations authentiques entre les personnes ayant une expérience vécue et les personnes n'ayant pas ce type de vécu.

1. Les détenteurs de droits doivent être intégrés dans la conception, le suivi et l'évaluation des programmes de la SNL.

Les experts ont noté lors des entretiens que les personnes directement touchées par les décisions de financement du programme de la SNL doivent être plus profondément engagées dans les processus de prise de décision. Cela exige la transparence des résultats et l'intégration directe des détenteurs de

droits dans le processus décisionnel. Cette participation peut également se traduire par l'intégration des communautés locales, afin que celles-ci soient davantage impliquées dans la détermination des priorités et le suivi des résultats locaux.

Un thème commun aux entretiens avec les participants était l'intersection de la SNL avec l'accès à la justice, et la capacité des détenteurs de droits à identifier les problèmes systémiques liés au droit au logement. La composition et la fonction du Conseil national du logement et de la commission d'examen auront un poids important, s'agissant de garantir que la SNL respecte le droit au logement. Comme l'a fait remarquer l'un des participants, il « semble que la tendance [de la SNL] soit de traiter des questions de responsabilité en dernier, au lieu de commencer par celles-ci. »

Un autre participant a commenté l'indivisibilité des droits et a noté, en ce qui concerne les mécanismes de responsabilité que constituent le Conseil national du logement et le Défenseur du logement, que « les tableaux doivent refléter non seulement des identités diverses, mais aussi des expériences permettant la compréhension des intersections des problèmes. S'appuyer sur un expert du droit au logement sans y associer quelqu'un qui puisse fournir une expertise équivalente en matière de santé ou de marché du travail cloisonne encore plus l'approche... Il est impossible de traiter le droit à la santé comme un élément distinct. »

Le processus d'intervention du Conseil et du Défenseur (et la capacité d'entendre les personnes directement touchées par les violations du droit au logement) dans la construction de la prochaine version de la SNL est essentiel pour que celle-ci soit conforme aux droits de la personne.

c) Analyse des droits de la personne

L'une des caractéristiques essentielles de l'approche fondée sur les droits de la personne est la possibilité de revendiquer et d'exercer les droits. Dans le contexte canadien, la Loi sur la stratégie nationale sur le logement établit les mécanismes relatifs au défenseur fédéral du logement et au Conseil national du logement. Si cette mesure est mise en œuvre de manière à ce que les procédures d'enquête et d'audience du Défenseur et de la commission d'examen soient accessibles aux détenteurs de droits, elle contribuera grandement au respect par le Canada de ses obligations internationales en matière de droits de la personne. Pour une analyse plus approfondie des revendications systémiques et de l'application du droit au logement par le biais de ces mécanismes, veuillez consulter le document d'accompagnement de Bruce Porter, intitulé *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : Le cadre international relatif aux droits de la personne*.

Toutefois, l'obligation de prévoir des processus participatifs ne peut pas seulement être prise en compte par les nouveaux mécanismes en cours d'élaboration. Comme indiqué dans les entretiens qualitatifs, les processus de consultation relatifs à la SNL se sont jusqu'à présent cantonnés au processus intitulé Parlons logement, qui a eu lieu au moment de la création initiale. Depuis lors, il y a eu peu de consultations du public ou des personnes directement concernées.

L'accès au gouvernement fédéral est limité à quelques personnes disposant de ressources, or le soutien aux initiatives locales et communautaires visant à soutenir les demandeurs de droits est essentiel pour la réussite des processus participatifs. Pour cela, il faut que les gouvernements infranationaux s'engagent à respecter le droit au logement, ce qui, en pratique, devrait impliquer d'inclure les demandeurs de droits dans les prises de décision en matière de zonage et autres questions relatives à l'utilisation des terres.

Les autorités internationales en matière de droits de la personne fournissent de nombreux documents relatifs à l'engagement participatif. Par exemple, en Thaïlande, un programme de soutien financier et technique permet aux communautés de développer des plans à l'échelle de la ville et de gérer tous les aspects des projets d'amélioration. En Angola, la société civile est encouragée à participer aux organisations de développement des zones résidentes, qui s'engagent auprès des gouvernements locaux. En Afrique du

Sud, la Cour constitutionnelle a développé un concept d'engagement significatif, où les parties prennent des décisions ensemble. Lors des entretiens qualitatifs, de l'examen de la littérature grise et de l'enquête, il a été exprimé très clairement que les personnes de la société civile ne se sentent pas représentées dans la SNL, et ce depuis sa création. La prochaine version de la SNL est l'occasion de créer des mécanismes supplémentaires de participation, de sorte que les personnes le plus touchées par les incidences de l'application du droit au logement puissent contribuer à la mise en œuvre continue de la stratégie à tous les niveaux.

6

Conclusion : Une vision pour la prochaine version de la SNL

En 2021, la SCHL entamera le processus d'élaboration de la prochaine version de la Stratégie nationale sur le logement. De concert avec le Conseil national du logement, le Défenseur fédéral du logement jouera un rôle essentiel quant à la formulation de recommandations et de conseils à l'intention de la SCHL sur la façon dont la prochaine version de la SNL peut véritablement mettre en œuvre le droit au logement, conformément à l'engagement pris par le gouvernement dans le cadre de la Loi sur la SNL.

La nouvelle SNL est l'occasion d'aller au-delà des programmes de logement progressifs et de mettre en œuvre une vision qui met fin à l'itinérance et à la crise du logement au Canada. La Loi sur la SNL exige à la fois un changement de paradigme pour la politique en matière de logement du Canada, et fournit en outre un cadre substantiel pour la SNL, afin de guider les efforts politiques et programmatiques du Canada au titre de la réalisation progressive du droit au logement.

Il est important de noter que la SNL est un instrument unique, qui ne peut pas englober tous les éléments du droit au logement. Les mécanismes d'accès à la justice prévus par la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que les mécanismes de sécurité d'occupation prévus par les lois provinciales et territoriales, ont des rôles essentiels à jouer, afin que le droit au logement devienne une réalité et que soient véritablement respectés les engagements du Canada en vertu de la Loi sur la SNL. De même, les gouvernements infranationaux ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des mécanismes régionaux de revendication du droit au logement.

Comme le démontre le présent document, bon nombre des appels à l'action lancés par les experts de la société civile en matière de logement et d'itinérance en vue d'améliorer l'efficacité de la SNL, de réduire les besoins impérieux de logement et de mettre fin à l'itinérance, en particulier pour les personnes qui en ont le plus besoin, correspondent directement aux obligations du Canada en vertu de la Loi sur la SNL et du droit au logement.

En résumé, les recommandations suivantes devraient être prises en compte en vue de la prochaine version de la SNL. Ces recommandations sont conformes aux quatre principes clés énoncés dans la Loi sur la SNL et répondent aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Cette liste n'est

pas exhaustive et doit être considérée en parallèle avec le Tableau 2 (section 4 du présent document), qui offre une analyse de la SNL selon les 10 principes clés relatifs au droit au logement énoncés par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies. Ces recommandations relatives à la SNL doivent être lues en parallèle avec le document d'accompagnement de Bruce Porter, intitulé *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement : Le cadre international relatif aux droits de la personne*, et le document d'accompagnement de Kaitlin Schwan, Mary-Elizabeth Vaccaro, Luke Reid et Nadia Ali, intitulé *Mise en œuvre du droit au logement pour les femmes, les filles et les personnes de diverses identités de genre au Canada*.

I. ÉNONCER UNE VISION À LONG TERME POUR LE LOGEMENT AU CANADA QUI RECONNAÎT L'IMPORTANCE DU LOGEMENT DANS L'ATTEINTE D'OBJECTIFS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET EN MATIÈRE SOCIALE, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

Les investissements, dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, doivent respecter le principe consistant à mobiliser le maximum de ressources disponibles, en particulier au titre des programmes visant les objectifs de réduction des besoins impérieux de logement et d'élimination de l'itinérance.

L'évaluation repose sur une norme

fondée sur le caractère raisonnable. Comme indiqué ci-dessus, les experts ont exprimé de sérieuses inquiétudes quant au fait qu'en raison d'obstacles dans les accords de partage des coûts entre les niveaux de gouvernement et d'une dépendance excessive à l'égard des programmes d'investissement, dont les critères d'accessibilité n'ont pas d'incidence sur les personnes les plus démunies, la SNL de 2017 ne répond pas à cette norme en vertu du droit international des droits de la personne.

Les investissements dans le cadre de la SNL, en particulier les investissements en capital, doivent être ciblés sur les objectifs centraux que constituent la réduction des besoins impérieux de logement et l'élimination de l'itinérance.

La version actuelle de la SNL met trop l'accent sur les investissements qui ont un impact sur les personnes à haut revenu ou de la classe moyenne au détriment de celles qui en ont le plus besoin. Les experts ont constaté que les programmes d'investissement tels que le Fonds de co-investissement pour le logement et l'Initiative Financement de la construction de logements locatifs, où parviennent la plupart des fonds de la SNL, ne sont ni transparents ni efficaces. Souvent, ces programmes d'investissement ne sont pas facilement accessibles au secteur à but non lucratif.

La prochaine version de la SNL doit inclure des mesures visant à lutter contre la financiarisation et l'érosion des logements naturellement abordables existants. Il s'agit notamment de mener une action

concrète en faveur de la mise en œuvre de politiques financières, afin d'empêcher les grandes sociétés d'investissement et les acteurs financiers tels que les fiduciaires de placement immobilier (FPI) de continuer à exploiter le marché du logement. Le parc de logements locatifs abordables disparaît rapidement, car les fonds d'investissement, les FPI et d'autres acteurs financiers s'emparent du parc locatif existant ou augmentent les loyers et les rendent inabordables. Les autorités des Nations Unies ont explicitement indiqué aux États que l'adhésion au droit au logement nécessite de déployer des efforts en faveur de la jugulation de la financiarisation. À la lumière des mesures prises par d'autres pays, ces efforts pourraient inclure la réforme du système d'imposition du Canada, l'amélioration des règlements relatifs au contrôle des loyers, l'adoption de lois visant à mieux protéger les locataires et la création de critères antidéplacement dans les programmes de prêts de la SCHL. En outre, les acquisitions extérieures au marché devraient être soutenues parallèlement à ces efforts. Cela inclut un investissement accru dans des options de logement communautaire, comme le logement à but non lucratif, les coopératives et le logement social.

Au-delà des accords traditionnels de partage des coûts avec les gouvernements infranationaux, la prochaine version de la SNL doit initier une approche « tout le monde sur le pont » avec tous les niveaux de

gouvernement. La collaboration entre tous les niveaux de gouvernement est nécessaire afin de mettre fin à l'itinérance et résoudre la crise du logement au Canada. Les réunions interjuridictionnelles comme la réunion interministérielle sur les droits de la personne offrent aux gouvernements une occasion unique de collaborer, par exemple par le biais d'un groupe de travail sur le droit au logement. Il est très inquiétant de constater que des programmes, comme l'Allocation canadienne pour le logement, n'ont pas été mis en œuvre dans certaines régions en raison de retards dans les négociations entre les différents niveaux de gouvernement.

Les priorités de la SNL doivent être partagées et hiérarchisées entre les autres départements du gouvernement fédéral qui interagissent avec le droit au

logement. Les efforts visant à mettre fin à l'itinérance et à la crise du logement au Canada doivent être partagés et priorisés avec les ministères de la Justice, du Patrimoine, des Finances et autres.

II. ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS, DE DÉLAIS ET D'INDICATEURS FONDÉS SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Respecter les obligations du Canada, en vertu des droits humains internationaux et des Objectifs de développement durable de l'ONU, implique de redoubler d'efforts et de répondre aux obligations immédiates,

notamment celle de mettre fin à l'itinérance. Les efforts visant à mettre fin à l'itinérance chronique, plutôt que de la réduire de 50 %, représentent un progrès, mais, en se concentrant sur l'itinérance chronique, le gouvernement du Canada risque de ne donner la priorité qu'aux personnes qui connaissent une itinérance visible. Avec un investissement et une priorisation adéquats, le Canada pourrait être beaucoup plus ambitieux quant à l'atteinte du seuil des Objectifs de développement durable et pourrait parvenir à ne laisser personne de côté en mettant fin à l'itinérance d'ici 2030.

Afin de mettre fin à l'itinérance, la prochaine version de la SNL doit adopter une définition claire de l'itinérance et de ce que signifie mettre fin à l'itinérance. Un travail important doit être entrepris afin d'améliorer les systèmes de mesure du Canada, et de graves préoccupations ont été soulevées quant à l'exclusion de certaines populations des dénombrements ponctuels. Le zéro fonctionnel est l'une des mesures qui peuvent être utilisées dans le cadre de ces efforts. Cette démarche doit être appliquée parallèlement aux efforts de collecte de données qualitatives par le biais des mécanismes d'accès à la justice.

La prochaine version de la SNL doit être recadrée, de manière à aborder les facteurs de passage à l'itinérance, ainsi que les facteurs systémiques, et s'inscrire dans une approche qui met l'accent sur la prévention en matière d'itinérance et de logements

inadéquats, en particulier pour les populations prioritaires, comme les jeunes. En plus des réponses basées sur les services, des efforts significatifs doivent être engagés, afin de prévenir l'itinérance et s'attaquer aux facteurs systémiques responsables de l'itinérance, notamment les lacunes en matière de protection de l'enfance, de justice juvénile, d'éclatement de la famille, de soutien au revenu inadéquat et d'autres lacunes des systèmes.

La politique en matière de logement du Canada, y compris la SNL, doit tenir compte des conséquences démesurées de la pandémie mondiale de COVID-19, en particulier en cela qu'elle a conduit des personnes et des familles marginalisées à faible revenu à être expulsées et à se retrouver en situation d'itinérance en raison d'arriérés de paiement. Une proposition concrète, en réponse à cette crise croissante des droits de la personne, est la proposition de prestation de soutien aux locataires résidentiels, élaborée en tant que soumission dans le cadre de la loi sur la Stratégie nationale sur le logement.

Les progrès de la SNL doivent être réévalués et rendre compte d'indicateurs basés sur les droits, afin de mesurer l'impact des investissements au regard des populations prioritaires (et de celles qui doivent être ajoutées à la SNL), confrontées de manière disproportionnée à l'itinérance et à des besoins impérieux en matière de logement. Cela inclut la participation significative des populations prioritaires

qui sont directement concernées par le suivi des processus, des résultats et des indicateurs structurels. La transparence et la responsabilité de la mesure des progrès sont un facteur clé d'une SNL basée sur les droits. Par exemple, on ne sait pas très bien quels sont programmes et méthodes auxquels sont consacrés les 25 % des investissements de la SNL ciblés sur les besoins des femmes, des filles et des personnes d'identité de genre différent. Les indicateurs structurels comprennent les mécanismes d'accès à la justice, qui sont eux-mêmes étroitement liés à la collecte de données qualitatives.

III. AMÉLIORER LES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE LOGEMENT POUR LES PERSONNES QUI EN ONT LE PLUS BESOIN

L'héritage du colonialisme et l'inégalité systémique que subissent les personnes autochtones en matière de logement doivent être reconnus, ainsi que doit l'être le droit de ces personnes à créer leurs propres stratégies, ce qui inclut une Stratégie nationale d'habitation pour Autochtones en milieux urbain et rural. Comme nous l'avons souligné tout au long de ce document, il s'agit d'un élément essentiel afin de faire avancer le droit au logement conformément à la Loi sur la SNL, mais les auteurs de ce document s'en remettent à leurs collègues des Premières Nations, des Inuits et des Métis dans ce domaine de travail, en reconnaissance du fait que ces organisations sont l'expression de l'autodétermination autochtone,

conformément aux obligations du Canada en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

La prochaine version de la SNL doit être lue en parallèle avec la stratégie de réduction de la pauvreté du

Canada. L'encadrement de la SNL doit comprendre les dimensions croisées que représentent la pauvreté, l'insuffisance des aides au revenu et l'inégalité du marché du travail, qui exacerbent l'inabordabilité du logement, en particulier pour les groupes marginalisés. Cela va devenir de plus en plus important dans la mesure où les locataires sont confrontés à des arriérés et à l'expulsion, déclencheurs de l'itinérance, en raison de la perte d'emploi résultant de la pandémie. La SNL doit refléter la stratégie canadienne de lutte contre la pauvreté, et les programmes doivent être conçus de manière à renforcer les objectifs de chaque stratégie.

L'inadéquation des programmes et des conditions des programmes d'immobilisations de la SNL au regard de la mise en œuvre des droits des personnes handicapées doit être au premier plan de la prochaine version de la stratégie. Les allocations actuelles, à l'appui de logements accessibles dans le cadre des programmes de la SNL, sont bien loin de répondre aux besoins des 15 à 20 % de personnes qui vivent avec un handicap au Canada. Les personnes handicapées sont également représentées de façon disproportionnée parmi les personnes confrontées à la pauvreté dans le pays, et le faible

pourcentage de logements alloués à l'accessibilité dans les programmes d'immobilisations financés par la SNL contribue à ce facteur systémique de logements inadéquats.

Les lois, les politiques et les programmes du Canada en matière de logement, y compris la SNL, doivent être recadrés, afin de répondre aux besoins des populations qui ont été exclues de la liste des populations prioritaires établie par la SCHL.

Il s'agit notamment de concevoir des mesures spécifiques visant à remédier aux problèmes de logement inadéquat et d'itinérance chez les personnes ayant eu des démêlés avec le système de justice pénale, les personnes ayant un statut d'immigration précaire, les personnes handicapées qui ont besoin à la fois d'un logement et de services d'accompagnement pour vivre de manière autonome dans la communauté, les travailleurs migrants, les femmes à faible revenu et les aidants familiaux isolés, ainsi que les communautés rurales et éloignées.

IV. PRÉVOIR DES PROCESSUS PARTICIPATIFS AFIN DE GARANTIR UNE INCLUSION PERMANENTE ET UN ENGAGEMENT SIGNIFICATIF : MISE EN ŒUVRE D'UN SUIVI DE LA SNL ET DES DÉPENSES DE LOGEMENT BASÉ SUR LES DROITS

Les détenteurs de droits doivent être intégrés dans la conception, le suivi et l'évaluation des programmes de la SNL. Il convient que les personnes

directement concernées par les décisions de financement du programme de la SNL soient véritablement engagées dans les processus décisionnels. En s'appuyant sur les autorités internationales en matière de droits de la personne, la participation des personnes ayant une expérience vécue de l'exclusion liée au logement et du logement inadéquat devrait suivre les principes définis par le Lived Experience Advisory Council en matière de consultation. Le fait de s'assurer que les ressources sont accessibles aux demandeurs de droits, afin que ceux-ci puissent présenter des demandes systémiques au Défenseur fédéral du logement et à la commission d'examen, et que le gouvernement s'engage à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'examen et du Défenseur du logement, améliorera considérablement la capacité de la SNL à réaliser pleinement le droit au logement.

Le Canada a fait un pas en avant audacieux en 2017, en rassemblant des politiques en matière de logement qui étaient restées fragmentaires dans sa première SNL. À présent, alors que nous abordons l'année 2021 avec un engagement nouvellement affirmé en faveur du droit au logement et de l'élimination de l'itinérance, il nous incombe de saisir l'occasion de montrer clairement que le Canada est un leader mondial en matière de mise en œuvre du droit au logement.

ANNEXE 1:

Participants aux entretiens qualitatifs de 2020

Avvy Go, Colour of Poverty – Colour of Change.

Entretien réalisé le 29 septembre 2020.

Courtney Lockhart, Fédération de l'habitation coopérative du Canada.

Entretien réalisé le 1er octobre 2020.

Garima Talwar Kapoor et Hannah Aldridge, Fondation Maytree.

Entretien réalisé le 24 septembre 2020.

Geordie Dent, Fédération des associations de locataires métropolitains.

Entretien réalisé le 29 septembre 2020.

Jewelless Smith, Conseil des Canadiens avec déficiences.

Entretien réalisé le 30 octobre 2020.

Judy Duncan, ACORN Canada.

Entretien réalisé le 29 septembre 2020.

Julieta Perucca, The Shift.

Entretien réalisé le 2 octobre 2020.

Krys Maki, Women's Shelters Canada.

Entretien réalisé le 2 octobre 2020.

Melanie Redman, Vers un chez-soi : travailler ensemble pour éliminer l'itinérance / Laboratoires d'innovation sociale en matière d'itinérance chez les jeunes, de Changer de direction.

Entretien réalisé le 30 septembre 2020.

Randalin Ellery, Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance.

Entretien réalisé le 29 septembre 2020.

Steve Sutherland, Caucus du logement autochtone de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine.

Entretien réalisé le 1er octobre 2020.

Terrilee Kelford et Shane Pelletier, Alliance nationale pour mettre fin à l'itinérance dans les régions rurales et éloignées.

Entretien réalisé le 24 septembre 2020.

Youssef Benzouine et Véronique Laflamme, Front d'action populaire en réaménagement urbain.

Entretien réalisé le 24 septembre 2020.

MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT AU CANADA : ÉLARGIR LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT

par **Michèle Biss et Sahar Raza**

RÉSEAU NATIONAL DU DROIT AU LOGEMENT

OCT 2021



[HTTP://FR.HOUSINGRIGHTS.CA/](http://fr.housingrights.ca/)



RÉSEAU NATIONAL
DU DROIT
AU LOGEMENT