

## POUR UNE APPROCHE AXÉE SUR LA RECONNAISSANCE DU DROIT AU LOGEMENT

---

Avis du Réseau québécois des OSBL d'habitation sur  
l'approche du logement axée sur les droits de la personne

---

8 juin 2018

## Introduction

Le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) est heureux de transmettre son avis dans le cadre de la consultation en cours, menée par le gouvernement du Canada et la SCHL, sur *l'approche du logement axée sur les droits de la personne*. Nous croyons que les mécanismes évoqués dans le document de consultation, s'ils sont soigneusement conçus et dotés des moyens nécessaires à leur mise en œuvre, constitueront une pièce maîtresse de la réussite de la Stratégie nationale sur le logement.

Dès l'annonce de sa décision d'adopter cette stratégie, le RQOH a salué le fait que le gouvernement ait proposé qu'elle assure « le droit de tous les Canadiens à un logement sécuritaire, adéquat et abordable ». L'élaboration et la mise en place de cette stratégie représentaient et représentent encore une occasion unique de concrétiser et renforcer les engagements que le Canada a déjà pris en ratifiant les traités internationaux qui reconnaissent le droit au logement. Il est en effet bien admis que ce droit fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant inscrit dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, que le Canada a ratifié il y a déjà 42 ans, dispose quant à lui que le logement, au même titre que la nourriture et un vêtement, fait partie du « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille ».

C'est donc avec un enthousiasme certain que nous avons pris connaissance de l'affirmation que « les Canadiens ont droit à un logement sûr et abordable » et de l'engagement du gouvernement fédéral, dans le tout premier chapitre de la stratégie nationale, à prendre des mesures « pour mettre en œuvre progressivement le droit de chaque Canadien d'accéder à un logement convenable ».

Cela dit, l'adoption d'une approche axée sur les droits de la personne qui n'inclurait pas une reconnaissance formelle et explicite du **droit au logement** représenterait selon nous un recul par rapport à cet engagement et affaiblirait la portée des programmes et initiatives découlant de la stratégie. A contrario, une telle reconnaissance ferait preuve de l'engagement à plus long terme du gouvernement du Canada et contribuerait à assurer la pérennité des orientations qui ont présidé à son élaboration.

Elle lierait moralement, sinon juridiquement, le gouvernement du Canada et inciterait ses partenaires – qu'il s'agisse des provinces, territoires et municipalités ou des multiples organisations vouées à l'amélioration des conditions de vie et de logement – à travailler de concert pour œuvrer à sa réalisation. Elle créerait en outre une pression certaine sur les prochains gouvernements afin qu'ils continuent d'adopter et soutenir des politiques et programmes qui garantissent à tous les

Canadiens un chez-soi sûr et abordable. En formalisant un objectif global aussi élevé, on établirait en quelque sorte un « marqueur » à l'aune duquel il sera possible de mesurer l'efficacité de ces politiques et programmes.

Nous constatons à cet égard que le document de travail publié à l'occasion de la présente consultation n'inclut pas, parmi la variété des éléments suggérés, cette reconnaissance formelle et explicite du droit au logement. Celle-ci devrait à notre avis faire partie du projet de loi que le gouvernement souhaite déposer d'ici la fin de l'année en cours. La centralité du droit au logement inspirera donc nos commentaires sur les divers éléments qui font partie de l'approche soumise à la consultation.

### Sur le projet de loi envisagé

Dans le contexte actuel, le projet de loi que le gouvernement compte adopter représente sans aucun doute le véhicule privilégié pour reconnaître le droit au logement. Celui-ci devrait ainsi y être inscrit formellement et explicitement et en comprendre une définition.

En adoptant la Stratégie nationale sur le logement, le gouvernement s'est trouvé à donner suite à l'une des principales recommandations contenues dans le plus récent rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU sur la mise en œuvre du PIDESC par le Canada, que ce comité a adopté le 4 mars 2016. L'inscription du droit au logement dans une loi du Parlement viendrait maintenant répondre à une autre recommandation du même comité, qui exhortait le Canada à « prendre les mesures législatives nécessaires pour faire appliquer intégralement les droits consacrés dans le Pacte dans son ordre juridique ».

Bien que sur papier, la *Charte canadienne des droits et libertés* représente à première vue l'instrument de premier choix auquel recourir pour reconnaître le droit au logement, il serait de toute évidence vain et contre-productif de tenter d'en obtenir la modification. Quoique n'ayant pas un caractère constitutionnel ou « quasi constitutionnel », l'inscription de ce droit dans la loi que le gouvernement souhaite adopter donnerait néanmoins un signal fort de la volonté du législateur.

La loi devrait selon nous contenir un énoncé général reconnaissant *le droit à un logement adéquat, sécuritaire, accessible et abordable* comme un droit de la personne. Cet énoncé pourrait également préciser que ce droit fait partie intégrante du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne enchâssé à l'article 7 de la Charte canadienne.

Ainsi consacrée dans une loi adoptée par le Parlement canadien, cette reconnaissance du droit au logement lierait moralement le gouvernement et l'administration fédérale et pourrait éventuellement servir à des fins

d'interprétation de la Charte, des lois, des règlements et des politiques administratives, y compris devant les tribunaux.

Pour favoriser une interprétation la plus cohérente possible de ce que cela signifie, l'énoncé devrait aussi inclure une définition du droit au logement et de ce qu'on entend par un logement « adéquat, sécuritaire, accessible et abordable ». Pour ce faire, la loi devrait référer explicitement au droit international et aux traités que le Canada a déjà ratifiés.

Le droit international propose une conception globalisante, plutôt qu'étroite, du droit au logement, qui tient compte du rôle pivot du logement dans la capacité des personnes d'exercer pleinement l'ensemble de leurs droits fondamentaux. Il ne s'agit donc pas de simplement reconnaître le droit à un abri ou encore, à la non-discrimination dans l'accès au logement – bien que ceux-ci en fassent évidemment partie. Le droit au logement inclut aussi les notions de pérennité, de stabilité, de qualité du tissu social, d'accès aux services et aux opportunités d'emploi, etc. Il s'agit donc, comme le suggère le document de consultation, de reconnaître « l'importance du logement dans l'atteinte d'autres buts sociaux, économiques, de santé et environnementaux ».

Pour bien définir le droit au logement, l'on peut notamment s'inspirer des observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, qui identifient sept critères à prendre en considération pour déterminer si une habitation donnée peut être considérée comme suffisante pour conclure à la réalisation effective du droit au logement. Ces critères sont :

- la sécurité légale de l'occupation ;
- l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ;
- la capacité de paiement ;
- l'habitabilité ;
- la facilité d'accès ;
- l'emplacement ;
- et le respect du milieu culturel.

Un des effets les plus bénéfiques de l'adoption de la loi envisagée par le gouvernement sera d'inscrire dans la durée les efforts consacrés dans le cadre de la stratégie actuellement déployée. Le RQOH est tout à fait d'accord avec le fait que la loi oblige le gouvernement à maintenir une stratégie nationale sur le logement qui accorde la priorité aux besoins des Canadiens les plus vulnérables ; à la lumière de l'énoncé de principe proposé plus haut, nous suggérons qu'il devrait également être inscrit que cette stratégie doit également assurer la réalisation progressive du droit au logement, comme le droit international nous y enjoint.

Nous sommes également d'accord avec le fait que la loi mette l'accent sur l'atteinte de résultats « précis, énoncés et mesurables » et qu'elle crée une obligation de reddition de compte, devant le Parlement, au ministre responsable de la SCHL.

Bien qu'il ne soit peut-être pas approprié d'y inscrire en détail les résultats souhaités, la loi devrait néanmoins contraindre le gouvernement à identifier des objectifs clairs sur des enjeux comme :

- la réduction du nombre de personnes en situation d'itinérance ;
- l'augmentation du parc de logements sociaux et communautaires et l'amélioration de son état ;
- la réduction du nombre de ménages éprouvant des besoins impérieux en matière de logement ;
- la réduction du nombre de logements insalubres ;
- l'augmentation du nombre de logements universellement accessibles ;
- l'amélioration des conditions d'habitation des populations vulnérables ou traditionnellement cibles de discriminations (autochtones, personnes racisées, familles monoparentales, personnes en situation de handicap, etc.).

Elle devrait en outre proposer une définition de la notion « d'abordabilité » basée sur la capacité de payer des ménages, et non sur une simple comparaison avec les coûts de logement médians du marché privé à but lucratif.

Sur chacun de ces enjeux, les résultats devraient être ventilés et mesurés de façon distincte pour chacun des groupes identifiés comme étant les plus vulnérables dans la stratégie nationale, soit les femmes et les enfants fuyant des situations de violence familiale, les aînés, les Autochtones, les personnes handicapées, les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, les anciens combattants et les jeunes adultes.

Le document de consultation suggère que la reddition de compte à laquelle le ministre sera tenu se fasse à tous les trois ans, à compter de 2020 ; il nous apparaît qu'elle devrait être plus fréquente, au moins à tous les deux ans. De cette façon, les correctifs appropriés pourront être appliqués beaucoup plus rapidement et on évitera qu'un programme ou une mesure mal conçue ou peu efficace perdure et freine l'atteinte des objectifs de la stratégie.

Enfin, dans l'esprit d'accorder des recours aux personnes ou aux communautés dont le droit au logement est bafoué, nous suggérons que la création et le mandat du nouveau Conseil national du logement et ceux du défenseur fédéral du logement, tous deux annoncés dans la stratégie et parties prenantes de l'approche axée sur les droits de la personne, soient inscrits dans la loi, de façon à ce que ces instances ne puissent être dissoutes ou voir leur mandat bouleversé au gré des changements d'humeur des gouvernements, de sorte qu'elles puissent jouir d'une véritable indépendance institutionnelle.

## Sur le défenseur fédéral du logement

Le défenseur fédéral du logement constitue un autre élément clé de l'approche proposée dans la Stratégie nationale sur le logement. Ses rôles d'enquête, d'analyse, d'intervention et de recommandation doivent être pleinement reconnus et consacrés dans le projet de loi que le gouvernement compte déposer.

Pour pouvoir jouer efficacement son rôle, le défenseur fédéral du logement devra jouir de la plus large indépendance institutionnelle. C'est pourquoi sa nomination et son mandat devraient relever du Parlement, et non du gouvernement ou de la SCHL. Il devra également disposer d'un budget suffisant pour pouvoir se doter des ressources humaines et matérielles nécessaires pour réaliser ses mandats en toute indépendance, tout en ayant accès aux ressources et données en possession de la SCHL, à sa direction et ses divers services.

Bien que la reconnaissance législative du droit au logement ne créera pas un droit opposable à l'État pour les justiciables et ne leur confèrera pas, en soi, un mécanisme de recours pour le réclamer, le défenseur fédéral du logement pourrait s'avérer une voie de passage intéressante et efficace pour les personnes et communautés qui font face à des obstacles systémiques en matière de logement, ou qui n'y ont pas accès en pleine égalité. La loi devrait ainsi lui accorder le pouvoir de recevoir directement des plaintes de la part des personnes et communautés vulnérables ou discriminées, de les analyser et d'émettre des recommandations pour corriger les obstacles ou pratiques discriminatoires identifiées.

Le défenseur doit également avoir l'entière liberté d'entreprendre des enquêtes de sa propre initiative et de proposer les recommandations qu'il jugera opportunes non seulement à la SCHL, mais à toute l'administration fédérale, incluant les ministères et sociétés d'État. La loi devrait dès lors imposer à toutes ces institutions une obligation de répondre aux avis et recommandations que le défenseur fédéral du logement leur aura adressés.

## Sur le Conseil national du logement

Le Conseil national du logement proposé dans la stratégie gagnera lui aussi à jouir d'une indépendance institutionnelle réelle. Bien que ses membres seront vraisemblablement nommés par le gouvernement, il doit pouvoir lui-même déterminer ses priorités et contrôler son agenda. La SCHL doit lui fournir tout le soutien nécessaire, tant au niveau logistique que dans l'accès aux ressources, aux analyses et aux données qui lui permettront de bien jouer son rôle de conseil sur les politiques du gouvernement et l'évolution de la stratégie nationale.

Les personnes qui seront désignées pour en faire partie devront être choisies à la fois en fonction du besoin d'assurer une diversité de représentation et d'inclure des

personnes en situation de précarité en matière de logement, mais également de leur indépendance d'esprit et de leur capacité à exercer un jugement critique sur les politiques et l'action gouvernementales.

## **À propos de l'Initiative d'aide communautaire aux locataires**

L'Initiative d'aide communautaire aux locataires peut s'avérer un excellent moyen de renforcer la capacité d'agir des personnes et des collectivités vulnérables en matière de logement, que ce soit parce qu'elles sont victimes de discrimination, qu'elles font face à des obstacles systémiques ou simplement parce que leurs capacités ne leur permettent pas de trouver de quoi répondre à leurs besoins dans le marché de l'habitation à but lucratif.

Le RQOH est bien placé pour témoigner du fait qu'au Québec, l'existence d'associations et de comités de locataires autonomes et bien implantés dans l'ensemble de la province a joué un rôle central pour faire reconnaître l'importance du droit au logement et susciter le développement de projets de logement social et communautaire avec l'appui des gouvernements provinciaux successifs.

Dans le même esprit, les organismes sans but lucratif d'habitation ont su développer au cours des années des pratiques d'intervention efficaces auprès des locataires des ensembles de logement social et communautaires, qui encouragent leur autonomisation et leur pouvoir d'agir pour contrôler leurs milieux de vie.

Selon nous, les fonds qui seront rendus disponibles à travers cette initiative devraient être alloués en priorité aux organismes communautaires autonomes qui favorisent de telles approches.

## **Sur la campagne de sensibilisation du public que mènera la SCHL**

La Stratégie nationale sur le logement identifie avec raison la stigmatisation et la discrimination envers les ménages à faible revenu comme faisant partie des obstacles auxquels trop de Canadiens font face pour pouvoir jouir en pleine égalité du droit au logement. Nombreux sont les organismes ayant travaillé fort pour développer des projets de logement inclusifs et bien intégrés dans leurs communautés, qui se sont butés à des oppositions malveillantes et au syndrome du « pas dans ma cour ».

La campagne de sensibilisation du public que la SCHL mènera en 2020 devrait mettre en valeur les nombreux exemples de réussite et de mobilisation des collectivités que les organismes de logement social et communautaire ont réalisés partout au pays, leur impact social et également leur impact économique, qui contribuent au mieux-être collectif.

## Conclusion

Comme nous l'avons souligné d'entrée de jeu, l'approche du logement axée sur les droits de la personne, dont nous souhaitons qu'elle reconnaisse le logement comme le premier de ces droits, doit être considérée comme étant au cœur et la boussole de la Stratégie nationale sur le logement.

Depuis le lancement des premières consultations qui ont précédé l'adoption de la stratégie, la mobilisation des parties prenantes a permis d'élargir les horizons, de prendre en considération les besoins des populations vulnérables et de guider les actions et interventions du gouvernement pour qu'elles y répondent le mieux possible.

La même approche audacieuse devrait inspirer la rédaction du projet de loi que le gouvernement compte déposer d'ici la fin de l'année. Nombreux sont les experts et les parties prenantes qui souhaitent que cette démarche soit l'occasion d'inscrire le droit au logement dans l'arsenal législatif canadien. Le Réseau québécois des OSBL d'habitation est plus que disposé à travailler à ce que le résultat soit à la hauteur de cet espoir et de celui des Canadiennes et Canadiens pour qui ce droit n'est encore malheureusement qu'une fiction.