



# OÙ EN SOMMES-NOUS ? LES PROGRÈS DU CANADA EN MATIÈRE DE DROIT AU LOGEMENT

Capsule politique

**QHPPC**

THE QUÉBEC  
HOMELESSNESS  
PREVENTION POLICY  
COLLABORATIVE

Octobre 2023

MISSION  
OLD BREWERY

 McGill

School of  
Population and  
Global Health

Department of  
Equity, Ethics and  
Policy

Droit d'auteur © 2023 Pearl Eliadis et Emily Knox  
Tous droits réservés.

ISBN : 978-2-9821402-2-6

Citation recommandée : Pearl Eliadis et Emily Knox, « Où en sommes-nous ? Les progrès du Canada en matière de droit au logement » (Montréal : Collectif québécois pour la prévention de l'itinérance, 2023).

Pour plus de renseignements, veuillez contacter :  
Collectif québécois pour la prévention de l'itinérance (CQPI)  
[cqpi@missionoldbrweery.ca](mailto:cqpi@missionoldbrweery.ca)  
902, boulevard Saint-Laurent  
Montréal (Québec) H2Z 1J2

**Abstract:** Canada is legally required to respect, protect and fulfill the right to adequate housing by law. Some obligations are immediate in nature, while others are assessed on a longer-term basis and are subject to a reasonableness standard. While certain of these obligations are being met progressively, others are not. Homelessness in Canada appears to be on the rise and social and affordable housing is increasingly unavailable to those who need it most. Despite the important role that the federal government plays, Canada's provinces and territories have not adopted their own strategic framework legislation which would allow for more seamless integration of housing initiatives nationally and greater accountability measures on the road to housing rights. This article examines the standards used to assess progressive realization of the right to housing and reasonableness in international law, including recent decisions from the international UN Committee that oversees the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

**Résumé :** Le Canada est légalement tenu de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit à un logement adéquat. Certaines obligations sont de nature immédiate, tandis que d'autres sont évaluées à plus long terme et sont soumises à une norme de raisonnable. Si certaines de ces obligations sont progressivement remplies, d'autres ne le sont pas. L'itinérance au Canada semble augmenter et les logements sociaux et abordables sont de moins en moins accessibles aux personnes qui en ont le plus besoin. Malgré le rôle important que joue le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires du Canada n'ont pas adopté leur propre loi-cadre stratégique qui permettrait une intégration plus harmonieuse des initiatives en matière de logement à l'échelle nationale et des mesures de responsabilisation plus importantes sur le chemin menant au droit au logement. Cet article examine les normes utilisées pour évaluer la réalisation progressive du droit au logement et le caractère raisonnable en droit international, y compris les décisions récentes du Comité international des Nations Unies qui supervise le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels.

## Introduction

La [Loi sur la stratégie nationale sur le logement](#) (la « LSNL ») a été adoptée en 2019, par le gouvernement fédéral. Elle fournit un fondement juridique à l'un des principaux axes politiques du Canada et importe directement le droit international de la personne à un logement convenable dans la loi, une rareté pour le Canada dans des domaines sociaux et économiques comme le logement.

L'obligation du Canada de garantir les droits sociaux et économiques repose principalement sur l'idée de « réalisation progressive » qui, à son tour, dépend de « [mesures appropriées](#) ». Cet article examine ces concepts dans le cadre du [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) des Nations Unies (le « Pacte ») et discute des implications pour le Canada.

La première section traite de l'obligation de prendre certaines mesures immédiatement. La deuxième section explore le concept de « réalisation progressive ». La troisième section traite de la charge qui incombe à l'État de démontrer qu'il s'achemine progressivement vers la concrétisation du droit au logement. La quatrième section passe en revue des affaires juridiques récentes en Europe dans lesquelles des personnes se sont vu refuser l'accès à des logements alternatifs malgré de longues années passées sur des listes d'attente et soumises à des conditions d'admissibilité stigmatisantes.

L'article se termine par une évaluation de la situation du Canada sur la voie du droit au logement par rapport aux critères et aux normes examinés.

## Pourquoi adopter des lois fondées sur les droits ?

Le Canada est signataire du [Pacte](#) des Nations Unies depuis 1976. Bien que le Pacte reconnaisse le droit à un niveau de vie suffisant (ce qui inclut un logement adéquat), une majorité de la [Cour d'appel de l'Ontario a estimé](#) en 2014 que le logement est tellement vaste, diffus et complexe que le droit au logement n'est pas « justiciable » en vertu de la [Charte canadienne des droits et libertés](#)<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle l'intervention du législateur était nécessaire au Canada et que la LSNL a été [saluée](#) comme une loi pionnière.

Pourtant, le fédéralisme canadien pose un problème. Le gouvernement fédéral joue un rôle important, mais la plupart des aspects pratiques — du zonage à la construction en passant par l'éviction — incombent aux provinces, aux territoires et aux municipalités. Étant donné que le logement relève principalement de la compétence des provinces, la cohérence législative entre les différents ordres de gouvernement est essentielle si l'on veut que les programmes fonctionnent de manière transparente entre les différentes juridictions.

C'est pourquoi, en novembre 2022, le Collectif québécois pour la prévention de l'itinérance (le « CQPI ») a publié un [rapport](#) demandant au Québec non seulement d'inclure le droit à un logement adéquat dans la [Charte québécoise des droits et libertés de la personne](#), mais aussi de passer à l'étape suivante et d'adopter une loi « faite au Québec » pour opérationnaliser le droit au logement et faire progresser la politique du logement d'une manière qui tienne compte des principes clés d'une approche fondée sur les droits de la personne.

En effet, le paragraphe 2(1) du Pacte [prévoit](#) que les États doivent prendre des mesures, « en particulier [...] de[s] mesures législatives ». En 1990, le [Comité des droits économiques, sociaux et culturels](#) (le « Comité »), qui supervise le Pacte, a déclaré qu'une loi est « hautement souhaitable et dans certains cas peut même être indispensable ».

La LSNL est une loi, mais elle est insuffisante parce qu'elle ne fonctionne qu'au niveau fédéral : des lois au niveau provincial et territorial (qui sont également soumises aux obligations conventionnelles créées par le Pacte) sont également nécessaires pour répondre à la complexité du fédéralisme canadien et faire en sorte que le droit au logement soit véritablement un effort national.

### La réalisation progressive

L'adoption d'une nouvelle loi aux niveaux provincial et territorial ne créera cependant pas de recours individuels : il n'est pas possible d'aller devant les tribunaux pour faire appliquer directement la LSNL, par exemple en exigeant un droit individuel à un logement ou à une propriété. Pour certains, cette approche du droit soulève plus de questions

qu'elle n'apporte de réponses. Que signifie donc la réalisation progressive en pratique ? Comment déterminer si un gouvernement respecte ses engagements ?

En 1990, le Comité a publié une observation générale sur la réalisation progressive en réponse à ces questions :

### **Observation générale n° 3, Pacte international relatif aux droits sociaux et économiques (1990)**

[L]a notion de réalisation progressive [reconnaît] le fait que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps. [...] Néanmoins, le fait que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif. [...] Ainsi, cette clause **impose l'obligation d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif**. En outre, **toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée** par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles. [C'est nous qui soulignons]

Un an plus tard, le Comité a appliqué ces normes directement au logement. L'[Observation générale n° 4](#) a réitéré que les États doivent démontrer que, dans l'ensemble, « les mesures prises [...] soient suffisantes pour réaliser le droit de chaque individu dans le **dans les plus brefs délais, compte tenu des ressources disponibles** » (c'est nous qui soulignons, paragraphe 14).

### **Quelles « mesures » ?**

#### ***Les mesures immédiates***

Les paragraphes précédents exposent l'obligation légale faite aux États d'entreprendre des démarches ou de prendre des mesures sur une base progressive. Mais il est important de se rappeler que certaines de ces mesures doivent être mises en œuvre sans attendre. En d'autres termes, certaines mesures doivent être **prises immédiatement** et non progressivement. Cela concerne notamment :

***Les plans d'action, et en particulier l'adoption de mesures législatives*** (et le Canada dispose déjà de la LSNL et d'une [Stratégie nationale sur le logement](#)).

***Lutter contre l'itinérance*** : L'itinérance est la forme la plus grave de privation du droit au logement. L'[Observation générale n° 4](#) exige que les États déterminent l'ampleur du phénomène et adoptent des plans fondés sur la consultation des personnes en situation

d'itinérance. Cela implique que l'État soit capable de produire des données pour démontrer les progrès (ou l'absence de progrès).

[L'Observation générale n° 7](#) du Comité souligne également que les expulsions forcées ne doivent pas avoir pour effet de créer des situations d'itinérance ou de rendre les personnes vulnérables à la violation d'autres droits de la personne (paragraphe 16).

**Le suivi** : Les États doivent surveiller la situation du logement (Observation générale n° 3, paragraphe 11), de préférence à l'aide d'un mécanisme de surveillance indépendant qui inclut les impacts de la loi, des programmes, des politiques et des budgets.

**Les droits à l'égalité et à la non-discrimination** : Les droits doivent être disponibles de manière égale et non discriminatoire ([paragraphe 2\[2\] du Pacte](#)). Ces droits sont fondamentaux pour tous les droits de la personne et ne sont pas soumis à une réalisation progressive : ils doivent être mis en œuvre immédiatement.

### Les mesures progressives : latitude dans les choix politiques

Pour en revenir aux mesures progressives, il existe peu d'indications spécifiques sur les mesures particulières à prendre, sous réserve des commentaires de la section précédente sur les mesures qui doivent être prises immédiatement.

Au-delà des mesures immédiates, le Comité [a noté que](#) les États jouissent d'un pouvoir discrétionnaire considérable, ou d'une latitude politique, pour justifier les décisions juridiques, politiques et budgétaires visant à réaliser le droit à un logement convenable (paragraphe 15.5). Sandra Liebenberg écrit qu'un « choix de moyens est implicite dans les concepts de l'obligation de “prendre des mesures”... “par tous les moyens appropriés...”<sup>ii</sup> ».

Cependant, la latitude dans les choix politiques et dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que tout est permis. Comme l'a noté le Comité :

[Ben Djazia et autres c. Espagne](#), Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Communication n° 5/2015, UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015 (20 juin 2017)

Pour parvenir à cet objectif, l'État partie peut adopter tout un éventail de politiques [...] **Quelle que soit la mesure prise, elle doit être délibérée, concrète et orientée le plus clairement possible vers la réalisation rapide et effective du droit au logement.** [...] De surcroît, l'État partie est tenu de prendre des mesures cohérentes et coordonnées en vue de régler les problèmes institutionnels et structurels qui causent le manque de logements. (paragraphe 15.3) (c'est nous qui soulignons)<sup>iii</sup>

La norme clé utilisée pour déterminer ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas dépend du concept de raisonabilité.

## L'évaluation de la réalisation progressive : la norme de la raisonnabilité

L'évaluation du caractère raisonnable est contextuelle et spécifique à l'État. Il incombe à l'État de justifier ses propres progrès (ou l'absence de progrès). Dans l'affaire [Ben Djazia et autres c. Espagne](#), le Comité a réitéré que la responsabilité de justifier le caractère raisonnable des choix politiques ou des mesures incombe à l'État (au paragraphe 15.5)<sup>iv</sup>.

Le Comité a [précisé des](#) circonstances qui donnent lieu à des charges de justification particulières, telles que :

- le manquement aux obligations fondamentales minimales<sup>v</sup> ;
- la discrimination, qui donne lieu à des obligations immédiates pour l'État de cesser le traitement ;
- l'adoption de « mesures délibérément régressives », qui imposent une justification rigoureuse<sup>vi</sup>.

[Le protocole facultatif de 2008 au Pacte](#) (le « Protocole facultatif ») est un traité ou un instrument distinct qui crée un mécanisme juridique permettant aux personnes de déposer des plaintes (appelées « communications ») en vertu du Pacte contre leur pays, à condition que celui-ci ait ratifié le Pacte et le Protocole facultatif.

Le paragraphe 8.4 du Protocole facultatif stipule que :

**8.4.** Lorsqu'il examine les communications qu'il reçoit en vertu du présent Protocole, le Comité détermine le caractère approprié des mesures prises par l'État Partie, conformément aux dispositions de la deuxième partie du Pacte. Ce faisant, il garde à l'esprit le fait que l'État Partie peut adopter un éventail de mesures pour mettre en œuvre les droits énoncés dans le Pacte.

Le paragraphe 8.4 précise également que les gouvernements disposent d'une **certaine latitude politique** pour choisir parmi « un éventail des mesures » politiques possibles. En 2000, un tribunal sud-africain, dans une affaire appelée [Grootboom](#), a établi des normes pour donner un contenu et une signification à l'éventail des mesures appropriées et au caractère raisonnable de ces mesures. Ces normes ont été reprises par le Comité dans ses [commentaires sur les versions antérieures du](#) Protocole facultatif et, ensemble, elles peuvent être résumées comme suit :

- des délais raisonnables ;
- la nature délibérée, concrète et ciblée des mesures ;
- l'exercice du pouvoir discrétionnaire de manière non discriminatoire et non arbitraire<sup>vii</sup> ;
- l'affectation des ressources dans le respect des normes internationales en matière de droits de la personne ;

- lors du choix des options politiques disponibles, l'État a adopté l'option qui restreint le moins les droits en vertu du Pacte ;
- la prise en compte de la situation des personnes ou des groupes défavorisés et marginalisés et la question de savoir si l'État a donné la priorité à des situations graves ou à des situations de risque.

Le Protocole facultatif ne contient pas de droit substantif, mais il définit des normes pour l'examen du caractère raisonnable des mesures prises. Bien que le Canada n'en soit pas encore signataire, les avis du Comité en réponse aux plaintes sont pertinents pour l'interprétation du Pacte lui-même.

Le célèbre défenseur de la lutte contre la pauvreté [Bruce Porter écrit](#) qu'après (traduction libre) « des années de débat sur cette question centrale, le paragraphe 8.4 [du Protocole facultatif] reflète un consensus selon lequel l'accès à la justice dans les cas où les violations des droits économiques, sociaux et culturels sont liées à l'incapacité des États à adopter des mesures positives nécessite une norme solide d'examen du caractère raisonnable des mesures prises » (p. 4).

## **Le caractère raisonnable, les choix politiques et l'affectation des ressources**

### **Les contraintes en matière de ressources**

Si l'insuffisance des ressources est une contrainte légitime, le Comité évaluera le caractère raisonnable des circonstances particulières, comme indiqué dans la section suivante.

Tout en reconnaissant la réalité des contraintes en matière de ressources, [Porter note](#) que les États sont tenus d'utiliser (traduction libre) « les budgets et les capacités institutionnelles disponibles... raisonnablement en fonction de la priorité qui doit être accordée aux droits de la personne » (p. 20). Dans une analyse documentaire préparée pour le Conseil national du logement du Canada, [Biss et collab. écrivent](#) qu'une « norme clé à prendre en considération est celle du maximum de ressources disponibles, qui vise à déterminer si la budgétisation, la programmation, les indicateurs, les mesures fiscales, les buts et les cibles du Canada sont à la hauteur de ses engagements internationaux et nationaux d'éliminer l'itinérance et de réaliser le droit à un logement suffisant dans les plus brefs délais, en fonction des ressources disponibles » (p. 6).



## Éviter l'itinérance

Le Comité a établi des normes à la fois substantielles et procédurales pour tenir l'État responsable de la réalisation du droit au logement. La lutte contre l'itinérance devrait être une priorité pour les deux.

En ce qui concerne les normes substantives, le Comité examinera non seulement les circonstances individuelles d'une plainte, mais aussi le contexte structurel plus large. Dans l'affaire [Ben Djazia et autres c. Espagne](#), le Comité [a noté](#) que le manque de logement est souvent le résultat de facteurs structurels (par exemple, un taux de chômage élevé ou des schémas systémiques d'exclusion sociale). Il incombe également à l'État de résoudre ces facteurs « en prenant des mesures adéquates, opportunes et coordonnées auxquelles il consacre le maximum de ses ressources disponibles ».

## Des approches participatives ont-elles été utilisées ?

Les approches participatives et la transparence dans la prise de décision sont des aspects procéduraux des obligations de l'État et sont fondamentales pour les approches fondées sur les droits de la personne. Elles nécessitent des mesures positives et, nécessairement, l'allocation de ressources. Comme l'[écrit](#) Porter, (traduction libre) « l'efficacité des droits participatifs et du suivi dépend de la transparence de l'allocation et de l'utilisation des ressources<sup>viii</sup> ».

## La jurisprudence récente du Comité

L'Espagne est signataire de la Convention et du Protocole facultatif et a fait l'objet de plusieurs affaires internationales récentes concernant le logement, les protections procédurales en cas d'éviction et l'importance de prendre en compte les personnes marginalisées ou vulnérables.

Dans l'affaire [Ben Djazia et autres c. Espagne](#), une famille pauvre a été expulsée et s'est retrouvée en situation d'itinérance, dans un logement précaire et inadéquat, après une décennie de demandes infructueuses de logement social. Le Comité a estimé qu'il y avait eu violation de l'obligation de l'État de fournir un logement alternatif compte tenu de ces circonstances désastreuses. En particulier, le Comité a noté l'absence de protections procédurales pour empêcher les expulsions vers l'itinérance causées par le non-paiement du loyer.

D'autres affaires ont porté sur les conditions d'admissibilité au logement social :

- [Cortés et Bermúdez c. Espagne \(2018\)](#) : L'Espagne a manqué à ses obligations de fournir un logement alternatif aux personnes menacées d'expulsion forcée. Le Comité a déclaré que l'Espagne devrait cesser d'exclure des personnes des logements sociaux parce qu'elles avaient précédemment occupé un logement de manière illégale au moment de leur demande de logement (paragraphe 13[b]).

- Sans définir de calendrier précis, le Comité dans l'affaire [Cortés et Bermúdez c. Espagne \(2018\)](#) a recommandé à l'Espagne « [d]élaborer et d'appliquer [...] un plan global et détaillé visant à garantir le droit à un logement convenable [...] [où] devront figurer les ressources qui seront mobilisées et les mesures qui seront appliquées pour garantir [...] le droit au logement [...], ainsi que les délais à observer et les critères d'évaluation<sup>ix</sup> » (paragraphe 13[d]).
- Dans l'affaire [Albán c. Espagne \(2019\)](#), le Comité a recommandé à l'État d'adopter les mesures nécessaires pour garantir l'égalité d'accès de toutes les personnes au parc de logements sociaux en supprimant les conditions déraisonnables susceptibles d'exclure les personnes menacées d'indigence. Là encore, le Comité a noté que la pratique consistant à exclure automatiquement les personnes qui occupent un bien sans titre légal parce qu'elles sont en situation de nécessité plaçait l'Espagne en violation de ses obligations (paragraphe 17[c]).
- Dans l'affaire [Albán c. Espagne \(2019\)](#), le Comité a également recommandé l'élaboration d'un plan global visant à garantir le droit à un logement adéquat pour les personnes à faible revenu, sur la base du maximum de ressources disponibles (paragraphe 17[e]).
- Dans l'affaire [Hakima El Goumari et Ahmed Tidli c. Espagne \(2021\)](#), l'Espagne était tenue d'offrir un recours efficace (un logement adéquat et une compensation financière) aux personnes vulnérables qui avaient été expulsées. Le Comité a fait des commentaires intéressants sur la mesure dans laquelle il convient de prendre en considération des facteurs clés, parmi lesquels :
  - le caractère adéquat des logements temporaires (par exemple, en mauvais état et éloignés des services) ;
  - le niveau de priorité sur les listes d'attente ;
  - la durée écoulée depuis que la demande de logement a été déposée ;
  - la proportionnalité de la mesure, en tenant compte du fait que les limitations imposées aux droits sont compatibles avec la nature des droits et le bien-être général.

Le dernier élément de la liste, la proportionnalité, a été examiné dans l'affaire [Hakima El Goumari et Ahmed Tidli c. Espagne \(2018\)](#) : le Comité a examiné si les autorités avaient même pris en compte le fait que des personnes vulnérables, comme des personnes handicapées, étaient exclues de logements publics ou sociaux. Il est intéressant de noter que le Comité a également exigé que soit pris en compte le fait que l'entité juridique qui expulse les occupants dispose d'actifs considérables et de nombreux logements locatifs.

## Quand est-ce qu'on arrive ? Quelques réflexions sur les progrès du Canada

### Ratifier le Protocole facultatif

Comme indiqué précédemment, le Canada n'a pas encore ratifié le Protocole facultatif qui crée un droit de communication au Comité. Maintenant que la LSNL a été adoptée, le

Canada devrait aller de l'avant pour ratifier cet instrument et renforcer la responsabilité du Canada envers la collectivité internationale et le peuple canadien.

## Les lois et la planification

Le Canada a mis plus de 40 ans à promulguer la [Loi sur la stratégie nationale sur le logement](#), à compter de la date de son adhésion à la Convention (bien que la [Stratégie nationale sur le logement](#) ait précédé la LSNL). La LSNL et la Stratégie nationale sur le logement accordent toutes deux la priorité aux groupes vulnérables.

Plusieurs exigences de la LSNL en matière de processus, comme les mesures de responsabilisation, sont en train d'être mises en place : des systèmes de rapports sont établis et un mécanisme de suivi indépendant, le poste de [défenseure fédérale du logement](#), a été créé. La Société canadienne d'hypothèques et de logement et la [défenseure fédérale du logement](#) ont entamé des consultations afin de garantir une approche participative, et une stratégie ainsi que l'élaboration d'un cadre de suivi complet sont en cours.

Toutefois, aucune province ni aucun territoire n'a encore adopté de loi comparable à la LSNL.

## Les données

Les données sont essentielles pour suivre les progrès et s'assurer que les besoins des groupes marginalisés sont satisfaits. Statistique Canada a [introduit](#) une large gamme de produits de données pour commencer à répondre au besoin rapidement croissant de données solides et granulaires sur les statistiques du logement. Il ne fait aucun doute que des données plus solides et plus détaillées sont nécessaires, mais il faut reconnaître que les lacunes en matière de données commencent lentement à être comblées.

En ce qui concerne le suivi de l'itinérance, les premier et deuxième dénombrements coordonnés sur le plan national du gouvernement fédéral ont eu lieu en [2016](#) et [2018](#), et des [résultats préliminaires sont disponibles pour le troisième](#) dénombrement ponctuel coordonné au niveau national de l'itinérance dans les collectivités canadiennes, qui a eu lieu en mars 2020 et en décembre 2022.

## L'itinérance

Mesurer l'itinérance représente un défi, mais même si nous ne disposons pas d'une image complète et claire, le Canada semble aller dans la mauvaise direction en ce qui a trait aux résultats.

Selon le dénombrement de 2018 au Québec, il y avait environ 5 789 personnes en situation d'itinérance visible. Le dénombrement a eu lieu avant la pandémie de COVID-

19 et de [nombreux commentateurs s'accordent à dire qu'il y a eu une augmentation depuis le dernier dénombrement](#)<sup>x</sup>.

Les résultats du troisième dénombrement ponctuel du Québec en 2022 n'ont pas été publiés au moment de la rédaction du présent document : ils sont attendus à l'automne 2023. Toutefois, les conclusions préliminaires, intitulées [Tout le monde compte 2020-2022](#), sont disponibles. Plus de 32 000 personnes dans 59 collectivités à travers le Canada ont connu l'itinérance absolue dans des refuges, des logements de transition et des lieux extérieurs. Par rapport aux 55 collectivités qui avaient également participé au dénombrement de 2018, le rapport fait état d'une augmentation de 12 %. De plus, les conclusions préliminaires soulignent que :

Les personnes en situation d'itinérance chronique représentaient 71 % de tous les répondants, un chiffre supérieur à celui qui a été rapporté en 2018 (60 %). La proportion de personnes désignées comme étant en situation d'itinérance chronique était habituellement plus élevée chez les personnes qui se trouvaient dans des lieux extérieurs (84 %), suivies par les personnes dans les hôtels et motels (73 %) et les personnes en situation d'itinérance cachée (68 %).

Certaines de ces augmentations sont dues à des facteurs structurels, comme l'insuffisance des logements sociaux et de logements de transition, la hausse des taux d'intérêt et la [financiarisation du logement](#), par exemple. Étant donné que le droit international considère les circonstances nationales dans leur contexte, il n'est pas évident, sur la base des seules données préliminaires, que le Canada serait nécessairement considéré comme ayant violé ses obligations malgré les tendances négatives en matière d'itinérance. Cela dit, il incombe à l'État de résoudre les facteurs structurels par une réponse appropriée, opportune et coordonnée, au maximum de ses ressources disponibles, dans le cadre de la réalisation progressive des objectifs du Millénaire pour le développement (les « OMD »).

## **La disponibilité et l'accessibilité des logements**

Là encore, les résultats ne sont pas encourageants. Le Canada reste à la [traîne](#) de la plupart des pays de l'OCDE et de la moyenne de l'OCDE relativement au nombre de logements pour 100 000 habitants.

Si le nombre de personnes en attente d'un logement social et abordable s'est légèrement amélioré au niveau national, le dernier cycle de l'Enquête canadienne sur le logement [montre que](#) les chiffres restent inacceptables : environ 227 100 ménages locataires et propriétaires étaient en attente d'un logement social et abordable en 2021, contre 262 000 en 2018.

Rien qu'à Montréal, plus de [24 000 ménages sont sur la liste d'attente pour un logement social](#), et de nombreuses personnes attendent depuis des années. Le CQPI a également [recommandé une](#) augmentation importante des investissements et de l'accès au logement social et abordable, non seulement en augmentant le nombre de logements

accompagnés, comme les logements de deuxième étape avec des services intégrés, mais aussi en éliminant les obstacles qui existent actuellement au Québec pour accéder à ce type de logement pour les personnes ayant un statut d'immigration précaire.

Le [rapport de l'Enquête canadienne sur le logement note](#) que la part des ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu au logement — une mesure clé de l'abordabilité — reste élevée, mais qu'elle a diminué, passant de 22,0 % en 2018 à 19,5 % en 2021. [Selon le recensement de 2021, au Québec, près d'un cinquième des locataires vivent dans un logement inabordable](#), consacrant plus de 30 % de leur revenu au loyer. Toutefois, ces chiffres ont été recueillis avant que les ménages du pays ne ressentent les effets de la pandémie et les taux peuvent avoir augmenté.

Le nombre de ménages vivant dans des logements inadaptés (5 sur 100) ou inadéquats (7 sur 100) serait largement inchangé entre 2018 et 2021.

Les récents événements survenus à Montréal illustrent à quel point il est difficile d'opérer des changements. La ville de Montréal a annoncé des modifications de ses règlements en promettant de collaborer avec les promoteurs pour construire des logements abordables. Cependant, les [médias rapportent](#) que les promoteurs ont préféré payer des millions de dollars en pénalités plutôt que de construire des logements abordables. Ces développements soulèvent de sérieuses questions quant à la nécessité de compter sur le secteur privé pour augmenter le parc de logements abordables, et les changements de zonage à Montréal se sont jusqu'à présent révélés inefficaces.

Enfin, [une étude récente a révélé une augmentation des évictions massives liées à la financiarisation du logement au Canada](#). Les expulsions vers l'itinérance ou le logement précaire violent la sécurité d'occupation, un élément clé du droit au logement. Face à l'évolution du paysage des évictions, il convient d'établir des protections procédurales plus solides pour les personnes confrontées à des expulsions dans de telles circonstances. Au Québec, le non-paiement du loyer pendant trois semaines entraîne la résiliation automatique du bail, à moins que les arriérés, les frais et les intérêts ne soient payés avant que le Tribunal du logement ne prenne une décision. La [Loi](#) ne prévoit aucune des garanties qui, selon la jurisprudence internationale, sont nécessaires pour protéger les locataires menacés d'itinérance.

## Conclusion

Le CQPI a [recommandé](#), comme point de départ, que le gouvernement du Québec montre qu'il prend le logement au sérieux. L'adoption immédiate d'une loi fournirait un fondement juridique à une approche fondée sur les droits et enverrait un signal fort de l'engagement du Québec à l'égard du droit au logement. Une telle loi garantirait l'obligation de rendre des comptes, notamment par l'entremise d'un défenseur indépendant du logement, et fournirait des informations transparentes et fiables pour mettre le gouvernement sur la

voie de la réalisation progressive du droit à un logement adéquat pour tous et renforcer les efforts de prévention de l'itinérance.

Pour plus de renseignements, consultez le document d'orientation du CQPI, [Possibilités de réforme du droit au Québec pour les femmes victimes de violence conjugale](#).

---

<sup>i</sup> *Tanudjaja c. Canada (Procureur général du Canada)*. 2014 CAON 852, demande d'autorisation d'appel à la CSC refusée, 25-06-2015, 36 283.

<sup>ii</sup> Sandra Liebenberg, « Between Sovereignty and Accountability: The Emerging Jurisprudence of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights Under the Optional Protocol » (2020) *Human Rights Quarterly* 42(1), 48-84 [Liebenberg].

<sup>iii</sup> Voir aussi les [Lignes directrices](#) de Leilani Farha, canadienne et ancienne rapporteuse spéciale sur le droit au logement (p. 5).

<sup>iv</sup> Voir aussi Liebenberg, p. 83.

<sup>v</sup> La flexibilité de la réalisation progressive peut signifier que les gouvernements invoquent le manque de ressources comme excuse pour ne pas respecter leurs obligations en vertu du Pacte. Le concept d'« obligations fondamentales minimales » vise à imposer des garanties substantielles minimales. [Allison Corkery et Ignacio Saiz affirment](#) que « les allocations doivent garantir le respect des obligations fondamentales minimales, tenir compte des besoins des groupes vulnérables » et lutter contre la discrimination. Les obligations fondamentales minimales représentent un effort pour éviter ce scénario, tel que décrit par le Comité dans l'[Observation générale n° 3](#) :

...chaque État partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi, un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent [...] de logement [...] est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum (paragraphe 10).

<sup>vi</sup> Voir aussi Liebenberg, p. 29.

<sup>vii</sup> Rappelant que la discrimination nécessite une action immédiate et non progressive de la part de l'État.

<sup>viii</sup> Voir également l'[Observation générale n° 3](#) du Comité, paragraphe 11.

<sup>ix</sup> Voir également *Fátima El Ayoubi et Mohamed El Azouan Azouz c. Espagne*, CEDS, communication n° 54/2018, Doc. E/C.12/69/D/54/2018 (19 février 2021), paragraphe 17(d).

<sup>x</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, « [L'itinérance au Québec : deuxième portrait](#) » (2022) ; voir aussi Eric Latimer, « Nombre de personnes en service d'hébergement d'urgence à Montréal, Québec et Gatineau le 27 avril 2021 et comparaison avec le 24 avril 2018 » (2021), rapport présenté au ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 11.