



Consultations prébudgétaires 2023 : Recommandations de la défenseure fédérale du logement

BUREAU DU DÉFENSEUR FÉDÉRAL DU LOGEMENT

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

No au catalogue : HR34-10/2023F-PDF

ISBN : 978-0-660-47220-1

Aperçu des recommandations de la Défenseure fédérale du logement en vue du budget 2023

1. Que le gouvernement fédéral veille à ce que les initiatives budgétaires en matière de logement visent le respect des engagements du Canada au titre de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement afin de favoriser la réalisation progressive du droit à un logement suffisant.
2. Que le gouvernement fédéral agisse rapidement pour résoudre la crise du logement chez les personnes autochtones d'un océan à l'autre. Le budget 2023 doit concrétiser l'engagement du gouvernement de soutenir l'élaboration d'une Stratégie sur le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques, pour les Autochtones et par les Autochtones, et d'en assurer le financement à long terme.
3. Que le gouvernement fédéral entreprenne une révision en profondeur de la Stratégie nationale sur le logement afin d'en renforcer la démarche globale et de s'assurer que les programmes respectent les engagements en matière de droits de la personne, en particulier pour ceux et celles dont les besoins sont les plus criants.
4. Que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership et adopte une démarche coordonnée qui mobilise tous les ordres de gouvernement dans la résolution de la crise du logement.

Les décisions budgétaires fédérales relatives au logement doivent suivre une approche du logement fondée sur les droits de la personne comme le prévoit la Loi sur la stratégie nationale sur le logement.

En vertu de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement de 2019, le gouvernement du Canada a pour politique en matière de logement :

- a) de reconnaître que le droit à un logement suffisant est un droit fondamental de la personne confirmé par le droit international;
- b) de reconnaître que le logement revêt un caractère essentiel pour la dignité inhérente à la personne humaine et pour son bien-être, ainsi que pour l'établissement de collectivités viables et ouvertes;
- c) d'appuyer l'amélioration de la situation en matière de logement de la population du Canada;
- d) de continuer à faire avancer la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, lequel est reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le poste de la défenseure fédérale du logement fait partie des mécanismes de responsabilisation créés par la Loi sur la stratégie nationale sur le logement pour promouvoir et protéger le droit à un logement suffisant au Canada, avec le Conseil national du logement et les commissions d'examen.

Approche du logement fondée sur les droits de la personne

L'approche du logement fondée sur les droits de la personne renforce le lien intrinsèque entre le logement et la dignité humaine. Elle signifie que les lois, les politiques et les programmes relatifs au logement doivent mettre l'accent sur la participation, l'autonomisation, la responsabilité et la non-discrimination, tout en respectant le droit fondamental à un logement suffisant. Elle établit également un lien entre le droit au logement et d'autres droits de la personne fondamentaux, notamment les droits à l'égalité, à la vie, à la sécurité de la personne, au travail, à la santé physique et mentale, à la sécurité sociale, à l'engagement politique, à l'éducation et à un environnement propre et sain. Le droit à un logement suffisant recoupe les droits inhérents des peuples autochtones, notamment les droits issus de traités et les droits inscrits dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Le droit fondamental à un logement suffisant signifie que chaque personne a droit à un logement qui répond à un ensemble de critères de base, lesquels sont reconnus par le droit international en matière de droits de la personne, et ce, sans discrimination.

- Sécurité – La sécurité d'occupation garantit au locataire une protection contre l'expulsion arbitraire, le relogement forcé ou le harcèlement;
- Abordabilité – Les coûts du logement ne doivent pas empêcher la personne de combler ses autres besoins essentiels comme la nourriture, et les augmentations abusives de ces coûts doivent être interdites;
- Habitabilité – Les habitations doivent être assez spacieuses pour les personnes qui y vivent, être correctement entretenues et offrir une protection contre les intempéries et toute autre menace pour la santé et le bien-être;
- Accès aux services de base – Les services de base sont notamment l'eau potable, les équipements sanitaires, le chauffage, l'éclairage et les services d'urgence;
- Emplacement de proximité – Un logement suffisant est situé près du lieu de travail et des services sociaux essentiels comme les garderies, les écoles et les soins de santé, à l'écart des zones polluées ou dangereuses;
- Accessibilité – Un logement suffisant est accessible en fonction des possibles capacités limitées des personnes, surtout celles qui subissent de la discrimination ou qui sont en situation de vulnérabilité;
- Adaptation culturelle – Un logement suffisant respecte l'identité culturelle et le mode de vie de ses occupants, leur permet d'exprimer ces particularités, et a été construit d'après une conception architecturale convenable et des matériaux appropriés.

Chaque personne devrait avoir un accès équitable à un logement suffisant, sans discrimination fondée sur le sexe, la race, la déficience, l'identité autochtone, la foi, le lieu de naissance, l'âge, l'orientation sexuelle ou d'autres motifs. La perspective du logement en tant que droit fondamental est également essentielle pour respecter l'engagement du Canada à l'égard de l'analyse comparative entre les sexes plus.

Recommandations détaillées en vue du budget 2023

- 1. Que le gouvernement fédéral veille à ce que les initiatives budgétaires en matière de logement visent le respect des engagements du Canada au titre de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement afin de favoriser la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, tel qu'il est défini dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.**

L'engagement de favoriser la réalisation progressive prévu par la Loi sur la stratégie nationale sur le logement exige que les gouvernements consacrent le maximum de ressources à la réalisation du droit à un logement suffisant. En droit international en matière de droits de la personne, l'expression « réalisation progressive » tient compte du fait que l'on ne peut régler ces problèmes du jour au lendemain — il faut du temps, des efforts, de la coordination et des ressources pour que tous et toutes puissent profiter d'un logement suffisant sur un pied d'égalité. Toutefois, la réalisation progressive signifie aussi que les gouvernements doivent agir aussi vite et efficacement que possible pour promouvoir, protéger et réaliser le droit fondamental au logement suffisant, en accordant une priorité aux personnes qui en ont le plus besoin.

La réalisation progressive crée l'obligation pour les gouvernements de tenir compte des droits de la personne dans l'établissement du budget. Le Canada a signé des traités internationaux qui engagent tous les ordres de gouvernement à prendre des mesures concrètes sans délai, à utiliser le maximum de ressources disponibles et à recourir à tous les moyens appropriés pour créer les conditions permettant à chacun d'avoir accès à un logement suffisant dans les plus brefs délais. En outre, les gouvernements ont l'obligation immédiate de garantir que les politiques et les programmes en matière de logement ainsi que les résultats sont exempts de discrimination. Le gouvernement fédéral est également tenu d'éviter les mesures rétrogrades qui risquent de faire reculer le droit à un logement suffisant.

Dans son dernier rapport, la vérificatrice générale a critiqué les efforts déployés pour mesurer la Stratégie nationale sur le logement, faisant remarquer que la Société canadienne d'hypothèques et de logement « n'a pas recueilli les données démographiques ventilées par groupe et par genre dont elle avait besoin pour mesurer l'incidence des initiatives de la stratégie sur certains groupes d'identités de genre au sein des populations vulnérables prioritaires¹ ». Il est pourtant indispensable que la mesure fondée sur les droits de la personne soit axée sur les personnes et les résultats, et pas seulement sur les sommes dépensées ou le nombre de logements créés. Les budgets fédéraux devraient établir des objectifs et des indicateurs clairs qui permettent de suivre la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, en mettant l'accent sur l'amélioration des résultats en matière de logement pour les groupes qui connaissent les formes

¹ https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202211_05_f_44151.html.

les plus graves de logement insuffisant et d'itinérance. Le gouvernement devrait également déposer un rapport explicite sur les résultats obtenus en matière de droit à un logement suffisant, conformément à la Loi sur la stratégie nationale sur le logement.

La nécessité d'harmonisation avec les principes des droits de la personne s'applique également aux mesures annoncées dans le budget 2022 :

- L'examen du logement en tant que catégorie d'actifs doit tenir compte des obligations du Canada de respecter, de protéger et de réaliser le droit à un logement suffisant.
- Le Fonds pour accélérer la construction de logements doit également s'arrimer aux obligations en matière de droits de la personne².

2. Que le gouvernement fédéral agisse rapidement pour résoudre la crise du logement chez les personnes autochtones d'un océan à l'autre. Le budget 2023 doit :

- a. Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre rapides d'une Stratégie sur le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques, financée adéquatement et élaborée pour les Autochtones et par les Autochtones, conformément aux recommandations formulées par le Conseil national du logement, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et d'autres organismes.
- b. Veiller à ce que les stratégies fondées sur les distinctions donnent aux gouvernements autochtones les moyens de répondre à la crise du logement qui sévit dans leurs communautés — le financement devrait correspondre aux transferts fiscaux entre gouvernements et ne pas être octroyé à la suite de propositions.
- c. Respecter les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne à l'égard des peuples autochtones, en particulier la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et veiller à la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et des appels à la justice de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

Les communautés autochtones sont surreprésentées dans presque tous les aspects de la crise du logement, conséquence du colonialisme historique et permanent qui a dépossédé les peuples autochtones de leurs terres. Dans sa forme actuelle, la Stratégie nationale sur le logement ne répond pas à l'ensemble des besoins des Premières Nations, des Inuits et des Métis en matière de logement.

Les 300 millions de dollars alloués à la stratégie sur le logement autochtone en milieux urbains, ruraux et nordiques devraient être débloqués immédiatement, plutôt que d'être étalés sur cinq ans. Les décaissements devraient être effectués par un organisme dirigé par des Autochtones, conformément aux conseils fournis au gouvernement par les fournisseurs de logements et les organisations autochtones. Par ailleurs, cette somme est nettement

² <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/HUMA/Brief/BR11904280/br-external/CanadianHumanRightsCommission-f.pdf>.

insuffisante compte tenu de l'ampleur de la crise du logement et du problème de l'itinérance à laquelle les Autochtones sont confrontés. Selon le Caucus autochtone de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, un investissement de 25 milliards de dollars sur 10 ans serait nécessaire pour répondre réellement aux besoins en logement autochtone par le truchement de la stratégie. De son côté, le Conseil national du logement estime cette somme à 56 milliards de dollars sur 10 ans. Il est crucial de financer adéquatement la stratégie afin de réaliser le droit au logement des peuples autochtones. Les engagements du gouvernement en matière de logement dans les réserves doivent aussi constituer une priorité urgente et immédiate.

Cette recommandation est également conforme à l'obligation prévue par la Loi sur la stratégie nationale sur le logement de donner la priorité aux populations ayant les besoins les plus criants en matière de logement. Le Canada a d'autres obligations en matière de droits de la personne en vertu de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui met en œuvre la Déclaration comme cadre de réconciliation. Les articles 21 et 23 de cette dernière garantissent aux peuples autochtones le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes et des politiques de logement qui les concernent.

Les appels à la justice concernant les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées mentionnent plus de 400 fois la nécessité d'assurer la sûreté et la sécurité des femmes, des enfants et des personnes de la diversité de genres en matière de logement. Si des rapports d'étape sont régulièrement mis en ligne par le truchement du Plan d'action national pour les FFADA et 2ELGBTQQIA+, les progrès en matière de logement et d'infrastructures tardent à se concrétiser et les investissements prévus par la stratégie ne ciblent pas suffisamment les personnes dont les besoins sont les plus criants. Les partenaires du Plan d'action national pour les FFADA et 2ELGBTQQIA+ demandent une transparence accrue des investissements et la mise en œuvre de stratégies de logement dirigées par des Autochtones³.

³ [Partenaires contributeurs, Plan d'action national 2022.](#)

3. Que le gouvernement fédéral entreprenne une révision en profondeur de la Stratégie nationale sur le logement afin d'en renforcer la démarche globale et de s'assurer que les programmes respectent les engagements en matière de droits de la personne, en particulier pour ceux et celles dont les besoins sont les plus criants. Le budget 2023 doit :

- a. Fixer des cibles, des délais et des cadres de mesure clairs pour réduire les besoins impérieux de logement et mettre fin à l'itinérance pour toutes les populations prioritaires, tout en exigeant des rapports d'étape publics périodiques établis à l'aide de données désagrégées.
- b. Donner la priorité à la construction et à l'acquisition de logements hors marché qui sont abordables en permanence et qui offrent une valeur pour la communauté.
- c. Élargir l'Allocation canadienne pour le logement afin d'atteindre toutes les personnes ayant des besoins impérieux de logement et ainsi les aider à composer avec l'inflation et éviter qu'elles se retrouvent sans logis.
- d. Élargir l'Initiative pour la création rapide de logements et la rendre permanente, afin d'offrir des logements très abordables et des mesures d'aide pour prévenir l'itinérance et y mettre fin.
- e. Renforcer les conditions des initiatives d'investissement de la stratégie : établir des conditions et des critères explicites concernant la lutte contre le déplacement (c.-à-d. la prévention des expulsions), le contrôle des loyers et des logements inoccupés, ainsi que les logements permanents et très abordables pour les ménages à faible revenu ou fixer un pourcentage d'unités dans le cadre des programmes de prêts et d'investissements de la stratégie, tout en consacrant davantage de fonds aux fournisseurs de logements hors marché et en réduisant les obstacles pour ces derniers.
- f. Permettre aux municipalités et aux organisations à but non lucratif d'acquérir et de préserver des logements locatifs naturellement abordables construits à des fins particulières, et les protéger contre la financiarisation.
- g. Renouveler l'Initiative d'aide communautaire aux locataires et prendre d'autres mesures pour soutenir l'engagement significatif des titulaires de droits dans la conception, le suivi et l'évaluation des programmes et des politiques en matière de logement.
- h. Créer un nouveau mécanisme de financement pour doter les organes et organisations autochtones, les titulaires de droits, les personnes ayant une expérience vécue et les organismes ou les services de défense des droits de la personne d'une capacité d'action, afin d'aider ceux et celles qui revendiquent le droit à un logement suffisant et qui ont accès aux nouveaux mécanismes de responsabilité prévus par la Loi sur la stratégie nationale sur le logement.

Dans la suite qu'il donnera au rapport numéro 5 de la vérificatrice générale de 2022 sur l'itinérance chronique, le gouvernement fédéral doit impérativement établir des résultats attendus et des indicateurs pour pouvoir évaluer si des progrès sont réalisés. Pour être conformes aux exigences législatives de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement, ces résultats et indicateurs doivent être fondés sur les droits de la personne et donner la priorité à la prise de mesures visant à fournir un logement suffisant aux personnes ayant un logement insuffisant ou étant en situation d'itinérance. En outre, des points de référence et des échéances

doivent être définis pour mesurer les efforts déployés en vue de la réalisation progressive du droit à un logement suffisant pour l'ensemble de la population canadienne.

L'offre n'est qu'une partie de la solution. Il est temps d'adopter une nouvelle démarche qui donne la priorité aux logements hors marché. Il faut investir dans des logements qui seront vraiment abordables à perpétuité. Les investissements publics dans le logement doivent apporter des avantages à long terme pour l'ensemble de la communauté.

La majorité des initiatives prises dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement n'atteignent pas les personnes qui ont les besoins les plus criants. Les recherches menées par le Conseil national du logement montrent que moins de 5 % des unités construites dans le cadre des programmes d'immobilisations de la stratégie sont abordables pour les ménages ayant des besoins impérieux de logement. Selon des recherches menées par Steve Pomeroy, depuis 2011, le Canada a perdu 553 000 logements au loyer abordable pour les ménages dont le revenu est inférieur à 30 000 dollars par année. À l'heure actuelle, les fonds engagés au titre de la stratégie ne permettront de construire que 95 000 nouveaux logements, dont presque aucun ne sera abordable pour ces ménages⁴.

Il convient de tabler sur les leçons tirées des mesures de soutien au revenu en réponse à la pandémie pour orienter les initiatives visant à étendre l'Allocation canadienne pour le logement afin que le financement versé permette aux bénéficiaires de vivre dans un logement suffisant. Par ailleurs, il faudrait mettre en place des règlements et des mesures fiscales pour limiter les bénéfices excessifs tirés de la propriété financière de logements.

4. Que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership et adopte une démarche coordonnée qui mobilise tous les ordres de gouvernement dans la résolution de la crise du logement. Il faut :

- a. Intégrer une démarche fédérale pangouvernementale, tous les ministères travaillant de concert avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la stratégie Vers un chez-soi.
- b. Intégrer les principes du droit au logement dans toutes les décisions gouvernementales, y compris les mémoires au Cabinet, les mémoires au Conseil du Trésor et les instructions de rédaction de nouvelles lois, en s'appuyant sur les leçons tirées du leadership du gouvernement fédéral dans les domaines de l'analyse comparative entre les sexes plus et de la lutte contre le racisme.
- c. Tirer parti du Forum fédéral, provincial et territorial sur le logement, des accords multilatéraux et bilatéraux, des accords de financement avec les municipalités et de tous les mécanismes intergouvernementaux pertinents pour formuler et mettre en œuvre des engagements communs en matière de droits de la personne et créer des responsabilités à cet égard.
- d. Mettre en place un processus de mise à jour régulière de la Stratégie nationale sur le logement afin de s'assurer qu'elle répond aux exigences législatives de la Loi sur la stratégie

⁴ <https://chec-ccrl.ca/wp-content/uploads/2022/10/Updated-Analysis-on-Housing-Erosion-from-2021-Census-Steve-Pomeroy.pdf> [en anglais seulement].

nationale sur le logement, en tenant compte des résultats des consultations publiques et du processus d'inventaire triennal.

Le logement touche aux mandats de nombreux ministères fédéraux et sous-tend de nombreux domaines de compétence partagée avec d'autres ordres de gouvernement. Par exemple, il sera important que l'augmentation de l'offre de logements abordables soit coordonnée avec des mesures de soutien au revenu et d'autres formes d'aide pour assurer une transition réussie vers un logement stable et sûr à long terme.

Le gouvernement fédéral doit travailler en partenariat avec les provinces, les territoires, les municipalités et les entités autonomes autochtones afin de réaliser le droit à un logement suffisant pour tous. Il est essentiel que les engagements en matière de droits de la personne contenus dans la Loi sur la stratégie nationale sur le logement et la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones soient intégrés dans tous les accords multilatéraux et bilatéraux sur le logement, y compris le renouvellement du cadre de partenariat multilatéral sur le logement.

Pour garantir l'utilisation stratégique des investissements dans le domaine du logement, il est essentiel que la stratégie soit remaniée afin que les anciens programmes soient arrimés aux engagements en matière de droits de la personne et aux réalités actuelles. De même, il est souhaitable que les expériences les plus réussies de l'Initiative pour la création rapide de logements et de l'Allocation canadienne pour le logement orientent les nouvelles initiatives.