

FONDS POUR ACCÉLÉRER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

**Mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des
compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées**

Soumis par

La défenseure fédérale du logement

Le 23 juin 2022

<https://www.housingchrc.ca/fr>

Fonds pour accélérer la construction de logements
Mémoire au Comité permanent des ressources humaines, du
développement des compétences, du développement social et de la
condition des personnes handicapées de la Défenseure fédérale du logement

Sommaire exécutif

Dans le cadre de mon nouveau rôle de première défenseure fédérale du logement du Canada, je suis heureuse de fournir des conseils en matière de droits de la personne dans le cadre de l'étude du Fonds pour accélérer la construction de logements (le Fonds) par le Comité. Je comprends que l'objectif du gouvernement est d'encourager la construction de logements abordables et d'inciter les municipalités à éliminer les obstacles qui peuvent exister. Toutefois, l'empressement à construire de nouvelles unités de logement ne doit jamais se faire en dépit du respect des droits de la personne. En tant que nouveau programme lancé après l'adoption par le Parlement de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, il est essentiel que ce Fonds respecte l'engagement législatif du gouvernement à l'égard du droit à un logement adéquat tel que défini en vertu du droit international.

Le lancement de ce nouveau programme fédéral de logement de quatre milliards de dollars constitue une occasion d'intégrer à la conception du programme les principes des droits de la personne. Le Fonds doit être conçu, mis en œuvre et surveillé selon une approche fondée sur les droits de la personne. Les personnes vivant dans des logements inadéquats et celles en situation d'itinérance doivent être au cœur de toutes les considérations. En même temps, le Fonds ne doit pas porter préjudice et il faut veiller à ce qu'il n'exacerbe pas la financiarisation du logement ou ne contribue pas à l'érosion du stock existant de logements abordables. Il doit offrir des possibilités d'améliorer les résultats en matière de logement pour les Autochtones ainsi que pour les communautés rurales, éloignées et nordiques.

Afin d'aligner le Fonds pour accélérer la construction de logements avec les obligations en matière de droits de la personne imposées par la LSNL, je recommande que le Fonds :

1. Accorde la priorité aux besoins des personnes vivant dans des logements inadéquats et de celles en situation d'itinérance, des membres des groupes défavorisés et des Autochtones;
2. Consacre le maximum de ressources disponibles à l'augmentation de la disponibilité de logements adéquats et abordables pour ces groupes à long terme et à la prévention de la perte de logements et de quartiers abordables;
3. Implique de manière significative les communautés touchées, celles qui sont le plus dans le besoin et les Autochtones dans la conception, la mise en œuvre et la surveillance du Fonds;

4. Adopte une approche fondée sur les droits de la personne, avec des objectifs, des échéances et des indicateurs clairs et basés sur les droits de la personne,
5. Collecte des données désagrégées pour permettre de comprendre les défis et de suivre les résultats; et
6. Assure une collaboration et une coordination des actions entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones dans la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de la personne dans le cadre du Fonds.

Section 1 La défenseure fédérale du logement

La défenseure fédérale du logement est un mécanisme de responsabilisation indépendant et non partisan établi par la Loi sur la stratégie nationale sur le logement (2019) afin d'assurer une intervention significative pour remédier au problème du logement inadéquat et de l'itinérance au Canada. La défenseure fédérale du logement, qui fait partie de la Commission canadienne des droits de la personne, favorise et aide à protéger le droit au logement au Canada. La défenseure est tenue de susciter des changements systémiques et faire progresser le droit au logement pour tous et toutes au Canada en :

- recevant des soumissions publiques;
- amplifiant la voix des communautés touchées;
- élaborant des recommandations visant à améliorer les lois, les politiques et les programmes en matière de logement; et
- surveillant et en demandant aux gouvernements de rendre compte de leurs obligations en matière de droits de la personne, y compris la réalisation progressive du droit à un logement adéquat.

La défenseure fait des recommandations pour améliorer les lois, les politiques et les programmes du Canada afin qu'ils permettent aux personnes et aux familles au Canada d'avoir accès à un logement adéquat, abordable et sécuritaire qui répond à leurs besoins. Le mandat de la défenseure est guidé par une approche fondée sur les droits de la personne, qui valorise la participation, la responsabilisation, la non-discrimination, l'équité, la transparence, l'habilitation, l'accessibilité, les relations respectueuses avec les Autochtones et le respect des lois et des obligations en matière de droits de la personne.

Section 2 La loi sur la stratégie nationale sur le logement (2019) a imposé par voie législative une approche du logement fondée sur les droits de la personne.

La Loi sur la stratégie nationale sur le logement (LSNL, 2019) a prévu par voie législative que la politique du gouvernement du Canada en matière de logement doit :

- a) reconnaître que le droit de la personne à un logement adéquat est un droit fondamental de la personne affirmé dans le droit international;
- b) reconnaître que le logement est essentiel à la dignité et au bien-être inhérents de la personne et à l'établissement de collectivités durables et inclusives;
- c) appuyer l'amélioration des résultats en matière de logement pour la population canadienne; et
- d) favoriser la réalisation progressive du droit à un logement adéquat tel que reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Dans le droit international en matière de droits de la personne, l'expression « réalisation progressive » reconnaît que la résolution de ces problèmes ne se fera pas du jour au lendemain – il faudra du temps, des efforts, de la coordination et des ressources avant que tous puissent bénéficier d'un logement adéquat.

Cependant, la réalisation progressive signifie également que les gouvernements doivent agir aussi rapidement et efficacement que possible pour promouvoir, protéger et réaliser le droit de la personne à un logement adéquat, en donnant la priorité aux personnes qui en ont le plus besoin.

Dans le droit international en matière de droits de la personne, la réalisation progressive crée l'obligation pour les gouvernements de prendre des mesures concrètes immédiates, d'utiliser au maximum les ressources disponibles et de recourir à tous les moyens appropriés pour créer les conditions permettant à toute personne d'avoir accès à un logement adéquat dans le plus bref délai possible. Les gouvernements ont également l'obligation immédiate de garantir la non-discrimination dans les politiques et programmes de logement ainsi que dans les résultats.

[Une approche fondée sur les droits de la personne](#)

L'approche du logement en tant que droit de la personne met l'accent sur le lien intrinsèque entre le logement et la dignité humaine. Elle relie également le droit au logement à d'autres droits fondamentaux de la personne, notamment le droit à la vie, au travail, à la santé physique et mentale, à la sécurité sociale, à la participation politique, à l'éducation, le droit à un environnement propre et sain ainsi qu'à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Les obligations imposées par la LSNL exigent que la législation, les politiques et les programmes relatifs au logement mettent l'accent sur la participation, l'autonomisation, la responsabilisation et la non-discrimination, tout en respectant le droit de la personne à un logement adéquat.

La LSNL a créé une gamme d'outils de responsabilisation qui visent à promouvoir et à protéger la mise en œuvre du droit à un logement adéquat au Canada, notamment la Stratégie nationale sur le logement (SNL), la défenseure fédérale du logement, le Conseil national du logement et les commissions d'examen.

Le droit de la personne à un logement adéquat signifie que toute personne a droit à un logement qui répond à un ensemble de conditions de base, reconnues par le droit international en matière de droits de la personne :

- **Sûr** – l'inamovibilité signifie qu'un locataire est protégé contre les expulsions arbitraires, les déménagements forcés ou le harcèlement,
- **Abordable** – le coût du logement ne doit pas priver une personne de la possibilité de répondre à ses autres besoins fondamentaux tels que l'alimentation ; les coûts doivent être protégés contre toute augmentation déraisonnable,
- **Habitables** – les logements doivent offrir un espace adéquat aux habitants, être bien entretenus et offrir une protection contre les facteurs climatiques et autres menaces à la santé et au bien-être,
- **Fournir des services de base** – notamment l'eau potable, l'assainissement, le chauffage, l'éclairage et les services d'urgence,
- **Dans un lieu proche** de l'emploi et des services sociaux de base tels que la garde d'enfants, l'éducation et les soins de santé, et qui n'est pas situé dans une zone polluée ou dangereuse,
- **Accessible** – pour les personnes de toutes capacités, en particulier celles qui sont victimes de discrimination ou qui vivent dans des circonstances vulnérables, et
- **Culturellement appropriés** – respectent et sont appropriés pour l'expression de l'identité culturelle et des modes de vie des habitants, et utilisent des modèles et des matériaux de construction appropriés.

Toute personne a droit à un accès équitable à un logement adéquat, sans discrimination fondée sur le sexe, la race, le handicap, l'identité autochtone, la foi, le lieu de naissance, l'âge, l'orientation sexuelle et d'autres motifs.

[Section 3 Position de la défenseure fédérale du logement à l'égard de la Stratégie nationale sur le logement et le Fonds pour accélérer la construction de logements](#)

Le Canada vit une crise du logement qui est aussi une crise des droits de la personne. Des centaines de milliers de personnes à travers le pays sont en situation d'itinérance, vivent dans des conditions insalubres et doivent faire des choix difficiles quant à leur capacité à payer leur loyer ou à se nourrir. L'Enquête canadienne sur le logement de 2018 a indiqué que 3 151 900 personnes avaient des besoins impérieux en matière de logement. Si l'on considère

uniquement les locataires, 19 % d'entre eux ont des besoins impérieux en matière de logement, comparés à 9 % de la population totale . Ces chiffres représentent un affront à la dignité humaine et une violation du droit à un logement adéquat.

On constate une tendance généralisée, y compris dans l'élaboration du budget 2022, à diagnostiquer le problème comme étant presque exclusivement une question de disponibilité. De nombreux défenseurs du droit au logement, dont certains ont comparu devant ce comité, se sont dits préoccupés par cette concentration sur la disponibilité et ont demandé que le Fonds se concentre sur la réalisation d'une « offre adéquate », c'est-à-dire un logement adéquat pour les personnes qui en ont le plus besoin. Des témoins ont noté qu'il existe des défis importants du côté de la demande et des preuves que la construction actuelle n'est pas abordable et accessible pour les personnes les plus désavantagées sur le marché du logement. Comme l'a fait remarquer Steve Pomeroy, « l'augmentation de l'offre en soi ne permettra pas d'atteindre l'objectif de limiter les augmentations excessives des loyers et des prix ni de les réaligner sur les revenus des ménages à faibles et moyens revenus. »

En effet, même lorsque de nombreux logements sont construits, ils ne correspondent souvent pas aux besoins des ménages que la Stratégie nationale sur le logement doit cibler en termes d'occupation, de prix, de taille ou d'accessibilité. En fait, la plupart des nouvelles offres répondent à la demande des investisseurs. La construction de nouveaux logements et de nouvelles infrastructures peut également entraîner une hausse de la valeur des terrains et des loyers dans les quartiers environnants, ce qui peut conduire au déplacement des locataires à revenu faible ou modéré, qui font partie de manière disproportionnée des groupes prioritaires de la SNL.

L'accent mis sur l'offre masque la nécessité de se concentrer sur l'accessibilité financière et les véritables défis que représentent la lutte contre le logement inadéquat et l'itinérance. Alors que le Fonds pour accélérer la construction de logements est toujours en cours d'élaboration et qu'il reste du temps, le Comité devrait examiner attentivement le diagnostic du problème et veiller à ce que le Fonds ne continue pas à alimenter les causes profondes de la crise actuelle et à exacerber la précarité du logement et de l'itinérance au Canada.

Les solutions à la crise du logement exigent une approche fondée sur les droits de la personne et un changement de paradigme dans la mise en œuvre des programmes actuels de la SHL et dans la conception de nouveaux programmes de la SHL comme le Fonds pour accélérer la construction de logements. Depuis l'adoption de la SNL, le gouvernement du Canada a augmenté ses investissements dans le logement. Toutefois, il n'a pas réussi à intégrer pleinement une approche du logement fondée sur les droits de la personne et, en pratique, il n'a pas fait valoir le logement comme un droit fondamental de la personne. Les recherches

commandées par mon bureau et par le Conseil national du logement révèlent que les programmes de la SNL ne parviennent pas du tout à desservir les groupes défavorisés. De plus, il a été constaté que certains programmes de la SNL contribuent à la financiarisation du logement, qui est un facteur important de l'inflation actuelle des prix des logements et de l'augmentation des rénovictions.

Bon nombre des programmes actuels de la SNL ont été conçus avant l'adoption de la LSNL et l'engagement législatif envers le droit à un logement adéquat. Par conséquent, ces programmes doivent être remaniés afin de mieux les aligner avec les obligations de la LSNL. Le processus actuel de conception du Fonds pour accélérer la construction de logements offre une occasion d'intégrer dès le départ une approche fondée sur les droits de la personne afin d'éviter les écueils auxquels sont confrontés les autres programmes.

En formulant ses recommandations, ce comité devrait également veiller à ce que ce nouveau Fonds n'aggrave pas la situation. Il doit être conçu de manière à ne pas contribuer davantage à la financiarisation du logement et à préserver le stock existant de logements abordables. Il doit également éviter certains des problèmes que posent les programmes actuels de la SNL. Le Fonds doit viser à répondre aux besoins en matière de logement des groupes prioritaires et il doit être structuré de manière à pouvoir répondre aux graves problèmes de logement des Autochtones et des communautés rurales, éloignées et nordiques qui ont des difficultés à accéder aux autres programmes de la SNL.

[Section 4 Harmonisation de la conception du Fonds pour accélérer la construction de logements avec les principes clés de la Loi sur la stratégie nationale sur le logement](#)

Après avoir partagé un certain nombre de principes généraux pour éclairer l'étude du Comité sur le Fonds pour accélérer la construction de logements, je propose les recommandations suivantes pour faire en sorte que le nouveau Fonds soit aligné avec les principes des droits de la personne inscrits dans la LSNL.

1. Donner la priorité aux besoins des personnes qui vivent dans des logements inadéquats et qui sont en situation d'itinérance, des membres des groupes défavorisés et des Autochtones.

La LSNL exige que la Stratégie nationale sur le logement accorde la priorité aux droits des Autochtones et aux besoins des groupes vulnérables, notamment les personnes en situation d'itinérance, les survivants de la violence, les personnes âgées, les personnes qui s'identifient comme 2SLGBTQI+, les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, les anciens combattants, les jeunes adultes, les groupes racisés, les nouveaux arrivants au Canada et d'autres groupes. Les

femmes et les personnes de diverses identités de genre au sein de chacun de ces groupes sont touchées de façon disproportionnée par le logement inadéquat et l'itinérance.

Pour que le Fonds puisse bénéficier aux groupes prioritaires et respecter les principes des droits de la personne, il doit :

- Cibler les investissements sur des logements abordables, adaptés et accessibles aux personnes qui en ont le plus besoin,
- Concevoir, mettre en œuvre et surveiller le Fonds en utilisant une analyse comparative entre les sexes (ACS Plus) tout au long du processus,
- Mettre un accent particulier sur la manière dont le Fonds contribuera à assurer l'accessibilité des logements pour les personnes handicapées, et
- Se conformer à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris le droit à l'autodétermination, les droits liés aux terres, aux ressources et aux territoires, les droits sociaux et économiques, les droits liés à la non-discrimination et l'importance du droit des Autochtones à définir leurs propres institutions, programmes et politiques de logement. Il sera important que le Fonds tienne compte des réalités uniques et réponde aux besoins des peuples autochtones.

2. Consacrer le maximum de ressources disponibles à l'augmentation de l'offre de logements adéquats et abordables pour ces groupes à long terme, et prévenir la perte de logements et de quartiers abordables.

L'engagement de la LSNL en faveur de la réalisation progressive exige que les gouvernements consacrent le maximum de ressources disponibles à la réalisation du droit à un logement adéquat. Cet investissement de 4 milliards de dollars doit viser à créer des logements adéquats qui sont abordables, convenables et accessibles aux personnes qui en ont le plus besoin. Le programme doit être conçu pour maintenir l'abordabilité à perpétuité et pour prévenir la financiarisation et le délogement. Sans un cadre de droits de la personne, il y a un risque que le Fonds ne fasse qu'encourager le développement de plus d'unités pour répondre à la demande des investisseurs, et exacerbe la crise du logement.

3. Impliquer de manière significative les communautés affectées, celles qui sont le plus dans le besoin et les Autochtones dans la conception, la mise en œuvre et la surveillance du Fonds.

Un engagement significatif et inclusif et une consultation adéquate des membres du public concernés et de ceux qui ont une expérience vécue de problème en matière de logement sont impératifs dans la conception et la mise en œuvre de toutes les politiques et de tous

les programmes de la SNL. Cette démarche offre aux détenteurs de droits la possibilité d'être directement engagés dans les décisions qui les concernent. De plus, l'engagement actif des détenteurs de droits peut aider à résoudre des problèmes que les gouvernements ne peuvent résoudre seuls. Elle rend les programmes plus sensibles aux personnes et à leurs besoins réels. La SCHL devrait faire participer les personnes ayant une expérience vécue à la détermination des objectifs de ses programmes et à la surveillance des résultats, et devrait exiger de ses partenaires municipaux qu'ils fassent de même.

4. Adopter une approche fondée sur les droits de la personne, avec des objectifs, des échéanciers et des indicateurs clairs et éclairés par les droits de la personne.

Le principe essentiel de toute démarche de suivi fondée sur les droits de la personne est qu'elle se concentre sur les personnes et les résultats, et non seulement sur les sommes dépensées ou les unités créées. Ces objectifs et indicateurs doivent permettre de suivre la manière dont le Fonds fait progresser la réalisation progressive du droit à un logement adéquat, en mettant l'accent sur l'amélioration des résultats en matière de logement pour les groupes qui subissent les formes les plus graves de logement inadéquat et d'itinérance.

5. Recueillir des données désagrégées pour comprendre les défis et suivre les résultats.

Les données désagrégées sont nécessaires pour suivre l'impact des lois, des politiques et des programmes gouvernementaux sur les divers groupes et les personnes qui en ont le plus besoin et pour identifier les tendances que les données agrégées ne permettent pas de saisir. La collecte de données désagrégées a pour avantage de fournir des informations qui permettront d'améliorer ou d'adapter de manière plus efficace les programmes et les solutions visant des communautés spécifiques et les personnes qui en ont le plus besoin. Ces données devraient être rendues publiques et utilisées pour comprendre les résultats des programmes et identifier des recommandations pratiques pour améliorer la mise en œuvre des programmes.

6. Assurer une collaboration et une action coordonnée entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones pour la mise en œuvre d'une approche du Fonds axée sur les droits de la personne.

Le logement touche aux mandats de nombreux ministères fédéraux et implique de nombreux domaines de compétence partagée avec d'autres paliers de gouvernement. De même, le Fonds pour accélérer la construction de logements s'appuiera sur des partenariats et des accords avec les municipalités, et peut-être d'autres acteurs, pour assurer son succès. En tant que programme fédéral, il sera essentiel que le gouvernement fédéral joue son rôle de chef de file dans la promotion et la protection du droit à un logement adéquat lorsqu'il

établira des ententes avec les municipalités, ainsi qu'avec les provinces et les territoires. Pour les personnes qui en ont le plus besoin, il sera important que l'offre accrue de logements abordables soit coordonnée avec des mesures de soutien du revenu et d'autres formes de soutien afin d'assurer une transition réussie vers un logement stable et sûr à long terme.

Lorsque le ministre Hussen a comparu devant le Comité le 2 juin, il a reconnu que le gouvernement fédéral peut intégrer « un effet de levier dans nos accords pour s'assurer que les personnes respecteront leurs engagements. » Pour s'assurer que le Fonds pour accélérer la construction de logements contribue aux exigences de la LSNL en matière de droits de la personne, tous les accords devraient souligner l'importance d'une approche fondée sur les droits de la personne et de la concentration sur les besoins des groupes prioritaires.

Section 5 Le rôle du Comité HUMA dans la promotion du droit à un logement adéquat

Alors que c'est la première fois que j'ai l'occasion de m'adresser à ce Comité, et en espérant que ce ne sera pas la dernière, je voudrais terminer par quelques réflexions plus générales sur la manière dont vous pourriez continuer à conseiller le gouvernement en matière de législation, de politiques et de programmes relatifs au logement.

Je vous invite fortement à intégrer le droit de la personne à un logement adéquat, y compris une compréhension du droit des Autochtones à un logement adéquat, dans toutes vos études, rapports et recommandations. Le logement ne peut être abordé de manière isolée. Il est lié à d'innombrables autres domaines de politiques et de programmes. Il sera essentiel de réfléchir aux objectifs de la LSNL et à la manière dont la problématique que vous étudiez pourrait avoir un impact sur le droit à un logement adéquat. Par exemple, envisagez droit au logement tout en considérant l'ACS Plus, la Loi sur la déclaration des Nations Unies et les efforts de réconciliation, la stratégie de réduction de la pauvreté du Canada, les droits des personnes handicapées, la lutte contre le racisme et la discrimination systémique, l'intervention et au rétablissement en cas de pandémie et les besoins des communautés nordiques et éloignées.

Lorsque vous conseillez le gouvernement, il est important que vous souligniez ses responsabilités et obligations en ce qui concerne le respect de la LSNL et du droit à un logement adéquat, ainsi que d'autres lois sur les droits de la personne. J'espère que vous pourrez encourager les ministères à intégrer cette optique du droit au logement dans des documents comme les mémoires au Cabinet, les présentations au Conseil du Trésor, les instructions de rédaction de nouvelles lois ainsi que le processus d'évaluation des programmes et des politiques.

En tant que défenseure fédérale du logement, je suis chargée de surveiller la mise en œuvre de la Stratégie nationale sur le logement et d'évaluer son efficacité par rapport aux engagements pris à l'égard du droit à un logement adéquat. Ce faisant, j'ai hâte de travailler avec les ministères et de collaborer avec le Comité afin d'assurer la mise en place d'un robuste cadre de mesure fondé sur les droits de la personne pour le Fonds pour accélérer la construction de logements et tous les autres programmes de la SNL.

Si les questions soulevées dans ce mémoire ne sont pas abordées, il existe un risque important que le Fonds pour accélérer la construction de logements ne parvienne pas à faire progresser le droit de la personne au logement et les objectifs de la LSNL. Si je vous parle encore de l'importance d'harmoniser les programmes de la SNL, comme le Fonds pour accélérer la construction de logements, avec la LSNL lorsque mon premier mandat à titre de défenseure expirera dans trois ans, vous saurez que cette initiative a été un échec.