



Rapport de synthèse sur les campements au Canada

UNE APPROCHE AXÉE SUR LE DROIT AU LOGEMENT

Alexandra Flynn, Université de la Colombie-Britannique

Joe Hermer, Université de Toronto

Caroline Leblanc, Université de Sherbrooke

Sue-Ann MacDonald, Université de Montréal

Kaitlin Schwan, Women's National Housing & Homelessness Network

Estair Van Wagner, Université York

Collaborateurs :

Sydney Chapados

Sam Freeman

Palmira Lutoto

Neil MacIsaac

Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne

344, rue Slater, 8^e étage, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Sans frais : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopie** : 613-996-9661 | housingchrc.ca

Le présent rapport fait partie d'une série de rapports sur la financiarisation du logement commandée par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). Les autres rapports dans cette série sont disponibles sur le site du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance : rondpointdelitinerance.ca/bdfl.

Les opinions, constatations et conclusions ou recommandations exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission canadienne des droits de la personne ou de la Défenseure fédérale du logement.

This text is also available in English under the title, Overview of Encampments Across Canada : A Right to Housing Approach. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

Flynn, A., Hermer, J., Leblanc, C., MacDonald, S., Schwan, K., Van Wagner, E. *Rapport de synthèse sur les campements au Canada : Une approche axée sur le droit au logement*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada
représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2022.

Numéro de catalogue : À venir

ISBN : À venir

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par un groupe de chercheurs non autochtones qui vivent et travaillent sur les territoires de nombreuses nations autochtones de ce que certains appellent l'île de la Tortue, dans ce que l'on appelle aujourd'hui le Canada. Nous reconnaissons que les lois et les politiques étudiées dans ce rapport sont fondées sur les structures juridiques et politiques coloniales superposées de force aux systèmes de droit et de gouvernance autochtones préexistants dans ces lieux. Ces structures ont été, et continuent d'être, des instruments de dépossession, de violence et de déconnexion du territoire, du lieu, de la culture, de la communauté et de la famille. L'existence de la précarité du logement et de l'itinérance est intimement liée à cette réalité coloniale. En outre, l'impact négatif du chevauchement des compétences fédérales, provinciales et municipales, et la tentative d'effacer les compétences autochtones, sont clairement visibles dans certaines de nos conclusions. Selon nous, les systèmes de droit et de gouvernance autochtones doivent être au cœur de toute tentative de lutte contre l'exclusion liée au logement et de réalisation du droit au logement. En tant que chercheurs non autochtones, nous discutons des obligations précises des gouvernements canadiens à l'égard de ce travail.

Nous nous sommes réunis en tant que chercheurs et alliés préoccupés par l'itinérance alors que la pandémie battait son plein, initialement par des mobilisations universitaires et citoyennes axées sur le démantèlement des campements à travers le Canada. Nous avons été témoins des injustices créées par la convergence de la crise du logement et de la crise sanitaire qui ont provoqué des réponses punitives, en particulier pour les résidents des campements. Dans le cadre de l'une des pires crises économiques et sociales de l'histoire récente, nous avons estimé qu'il était essentiel de documenter les expériences des résidents des campements pendant la pandémie de COVID-19. Ce faisant, nous rendons hommage aux dizaines de milliers de personnes non logées et à leurs défenseurs qui ont affronté – et continuent d'affronter – d'immenses difficultés, l'oppression et le déplacement. Nous sommes reconnaissants envers ceux qui ont partagé leurs connaissances et validé et approfondi nos conclusions. Nous espérons que le présent rapport offrira des moyens d'action concrets pour soutenir et protéger les droits des peuples et des communautés, actuellement bafoués dans de nombreux contextes de campement.

Nous reconnaissons la contribution inestimable des chercheurs, Laury Bacro, Sydney Chapados, Sam Freeman, Pedram Gholipour, Lauren Graham, Palmira Lutoto, Neil MacIsaac, Delaney McCartan, Julieta Perucca, Isabelle Raffestinemilie Roberge, Emma Smyth, et Lo Stevenson, sans qui ce rapport et ces études de cas n'auraient pu être rédigés. Comme vous le constaterez, certains de ces contributeurs ont rédigé l'ensemble ou des parties de chapitres et d'études de cas dans ce rapport, notamment Neil MacIsaac (chapitre 1 et annexe A), Sydney Chapados (chapitre 3), et Palmira Lutoto et Sam Freeman (chapitre 4). Nous remercions également les pairs et les autres organisations qui nous ont fait part de leurs commentaires.

Table des matières

Rapport de synthèse sur les campements au Canada	1
Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne.....	2
Remerciements.....	3
La croissance des campements.....	7
Objectifs de la recherche.....	8
Organisation du rapport.....	9
Chapitre 1 : Contexte de la réglementation des campements.....	11
1. L'itinérance et les campements au Canada avant la pandémie.....	12
2. Les campements au Canada à l'ère de la pandémie.....	13
3. L'itinérance et les droits de la personne.....	15
Chapitre 2 : Le rôle des règlements municipaux dans les campements.....	17
1. Les règlements municipaux et la réglementation de l'espace public.....	17
2. Règlements municipaux et campements en temps de pandémie.....	19
3. Comment les règlements administratifs sont utilisés dans les campements : Résumés des études de cas.....	22
Chapitre 3 : Analyse des médias.....	26
Méthodologie.....	26
Constatations.....	27
Résumé de l'analyse des médias en parallèle à l'application des règlements en lien avec les campements.....	34
Chapitre 4 : Un protocole national sur les campements de sans-abris au Canada.....	36
Principe 1 : Reconnaître les résidents des campements de sans-abri comme des détenteurs de droits.....	37
Principe 2 : Engagement significatif et participation effective des résidents des campements.....	39
Principe 3 : Interdiction des expulsions forcées des campements.....	42
Principe 4 : Explorer toutes les solutions durables à l'expulsion.....	44
Principe 5 : Veiller à ce que toute réinstallation soit conforme aux droits de la personne..	45

Principe 6 : Veiller à ce que les campements répondent aux besoins fondamentaux des résidents conformément aux droits de la personne	47
Principe 7 : Garantir des objectifs et des résultats fondés sur les droits de la personne, ainsi que la préservation de la dignité des résidents des campements.....	49
Principe 8 : Respecter, protéger et satisfaire les droits distincts des peuples autochtones dans tout engagement relatif aux campements	50
Chapitre 5 : Adopter une approche des campements fondée sur les droits de la personne ...	53
1. Décentralisation du maintien de l'ordre et des forces policières	54
2. Gouvernance municipale et responsabilités intergouvernementales	55
3. Assurer une participation significative des résidents des campements	56
4. Reconnaître les droits distincts des peuples autochtones	56
5. Remédier aux conditions de vie dans les campements et fournir des services de base ..	58
Conclusion	59
Bibliographie	61
Ressources primaires	61
Sources secondaires	62
Ressources en ligne	64
Annexe A : Réponses judiciaires aux campements.....	68
A. Affaires judiciaires sur les campements avant la pandémie	68
B. Affaires judiciaires relatives aux campements pendant la pandémie	72

Introduction

Les campements de personnes sans-abris constituent l'un des plus graves problèmes de droit au logement au Canada actuellement. Pendant la pandémie de COVID-19, le nombre de places dans les refuges a diminué, les lieux de rassemblement intérieurs sont devenus de moins en moins sûrs et des personnes ont perdu leurs moyens de subsistance. Cette situation a entraîné une augmentation des campements de personnes sans-abris dans tout le pays. Les données complètes sur cette crise urgente font cruellement défaut. Malgré cela, nous savons que de nombreuses personnes n'ont eu d'autre choix que de vivre dans des tentes ou des abris informels pour survivre à la confluence de crises historiques en matière de santé, de logement, de changement climatique, de violence coloniale et de chômage. Comme l'a souligné la rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à un logement convenable, « Les campements sont donc à la fois témoins de la violation des droits de la personne de ceux qui sont contraints de s'y installer et de leurs revendications, faites en vertu des droits de la personne et déposées en réponse à la violation du droit au logement¹ ».

En 2019, le gouvernement fédéral a inscrit le droit à un logement adéquat dans le droit fédéral dans la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*. L'article 4 de la loi stipule ce qui suit :

Le gouvernement fédéral 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; et
- 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.

D'autres gouvernements, y compris les municipalités, ont été réticents à adopter des approches similaires fondées sur les droits à l'égard des campements de personnes sans-abris. Comme de nombreux éléments de la politique du logement relèvent de la compétence des provinces et sont souvent délégués aux gouvernements municipaux, l'absence de cadres juridiques et politiques connexes pour mettre en œuvre le droit au logement est significative. En réalité, les autres paliers de gouvernement n'ont pas non plus réussi à garantir l'accès à un logement permanent et adéquat pour les résidents des campements. Même si les autorités reconnaissent le manque de logements disponibles, les mesures coercitives telles que les contraventions, les arrestations, les expulsions forcées et la destruction des tentes et des biens personnels sont des réponses courantes aux campements au Canada. La complexité du problème de l'itinérance, la

¹ Leilani Farha et Kaitlin Schwan. *Un protocole national pour les campements de sans-abri au Canada*, 30 avril 2020), en ligne (PDF) : *The Shift* <https://www.make-the-shift.org/wp-content/uploads/2021/12/2993912-A-National-Protocol-for-Homeless-Encampments-in-Canada-1-converted_14179_nov_22_FR-3.pdf> [Farha & Schwan – The Shift].

polarisation des points de vue parmi les intervenants, les questions interministérielles et intergouvernementales soulevées par les campements et l'absence de coordination intergouvernementale sur cette question ont consolidé une réponse largement punitive aux campements à travers le pays. Ces réponses contreviennent au droit au logement énoncé dans la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*. Si notre rapport attire l'attention sur la réglementation gouvernementale liée aux campements en général, nous souhaitons également mettre en lumière le rôle du gouvernement fédéral.

La croissance des campements

Les campements ne sont pas un phénomène nouveau au Canada. Dans leurs efforts pour répondre à leurs besoins de refuge et de sécurité tout en exerçant leur autonomie et leur autodétermination, les personnes confrontées à l'itinérance établissent depuis longtemps des installations informelles, appelées « campements », dans des sites urbains et ruraux partout au Canada. Bien qu'il existe un certain nombre de documents gris et scientifiques sur les campements, la plupart sont américains²; peu d'études et de preuves empiriques canadiennes sont disponibles³. Cependant, en raison de la prolifération accrue des campements pendant la pandémie de COVID-19, et de l'exacerbation de la crise du logement abordable au Canada, les campements ont été sous les feux de la rampe des médias, faisant la une des journaux dans tout le pays⁴. Les histoires de démantèlement, de déplacement et d'expulsion face aux confinements ont mis en lumière les violations flagrantes des droits de la personne et les lacunes de tous les niveaux de gouvernement. Peu de progrès ont été réalisés pendant la pandémie en ce qui concerne une crise du logement sans précédent. La plupart des villes canadiennes se sont plutôt appuyées sur l'utilisation continue d'approches dépassées de logement d'urgence, notamment les refuges à court terme et, dans certains cas, les hôtels d'hébergement d'urgence⁵.

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, les campements sont devenus plus nombreux, plus populeux et plus visibles dans tout le pays. Au cours de l'hiver 2020-21, des milliers de personnes vivaient dehors, dans des tentes et des abris de fortune sans accès à un chauffage, à l'eau, à des installations sanitaires et à des équipements de sécurité adéquats. Dans de nombreuses municipalités, les campements ont fait l'objet d'une série de mesures coercitives, notamment des contraventions, des avis d'expulsion et d'intrusion, et le retrait ou la destruction des tentes, des abris, de l'équipement et des biens personnels par des travailleurs municipaux, notamment des agents chargés de l'application des règlements, des services d'incendie et de la police. Les résidents ont également été victimes de harcèlement et de violence de la part

²P. ex., voir Chris Herring, *The New Logics of Homeless Seclusion : Homeless Encampments in America's West Coast Cities* (2014) 13:4 *City & Community* 285; Tony Sparks, *Neutralizing homelessness, 2015 : Tent cities and ten-year plans* (2017) 38:3 *Urban Geography* 348; Jessie Speer, *The Rise of the tent ward : Homeless camps in the era of mass incarceration* (2018) 62:1 *Political Geographer* 160 [Speer – mass incarceration].

³Voir *ACMFI 2020-2021 : Rapport annuel* (2021), en ligne (pdf) : *Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance* <caeh.ca/wp-content/uploads/CAEH_2020-Annual-Report.pdf>.

⁴P. ex., voir Natasha Riebe, *Edmonton to revampment strategy amid criticism of current approach*, 11 octobre 2022, en ligne : *CBC* <cbc.ca/news/canada/edmonton/edmonton-city-council-1.6613276> et Guillaume Lepage, « Tolérance zéro pour des campements d'itinérants à Montréal, 2020 », en ligne : *Le Devoir* <ledevoir.com/societe/580289/montreal-tolerance-zero-pour-des-campements-d-itinerants>.

⁵ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, p. 5-6.

d'intervenants étatiques et non étatiques. Les résidents des campements et leurs défenseurs se sont élevés contre ces mesures et ont demandé la mise à disposition de logements sûrs, appropriés et sécurisés. La prolifération des campements, le manque d'accès des résidents aux produits de première nécessité, ainsi que les mesures coercitives, le harcèlement et la violence de la part d'acteurs étatiques et non étatiques, sont autant de préoccupations graves et urgentes en matière de droits de la personne⁶.

La réponse aux campements de personnes sans-abris a été très majoritairement punitive. Les résidents se sont vu refuser des services vitaux au sein des campements, notamment l'eau et les installations sanitaires, et ont été confrontés à des expulsions forcées violentes et à la destruction de leurs biens. Des résidents ont été arrêtés et incriminés en vertu de règlements interdisant des comportements tels que camper, se baigner ou déféquer en public, ce qui est inévitable lorsqu'on doit s'abriter sur place. Loin de faire diminuer l'itinérance, ces réactions ont simplement poussé les personnes sans-abris dans l'ombre, loin des zones de sécurité relative et hors de portée des fournisseurs de services. Cependant, comme les résidents des campements et les défenseurs des droits de la personne l'ont affirmé tout au long de la pandémie, les campements peuvent également être compris comme des revendications de droits – un moyen pour les citoyens de se construire un abri et d'établir une sécurité tout en exerçant leur autonomie et leur autodétermination.

Objectifs de la recherche

L'objectif de ce projet était de fournir au Bureau de la défenseure fédérale du logement (BDFL) des connaissances pertinentes pour examiner les dimensions des droits de la personne dans les campements à travers le Canada. Il s'agissait de répondre aux questions suivantes en aidant les membres de l'équipe à mobiliser les connaissances actuelles issues de la recherche sur les campements et les installations informelles :

- Quelles sont les différentes formes de campements et d'installations informelles?
- Quels sont les expériences, les perspectives et les besoins des résidents des campements? En particulier, quelles sont les raisons qui les poussent à établir des campements, quelles sont leurs expériences lorsqu'ils y résident, quelles ont été leurs interactions avec les intervenants étatiques et non étatiques?
- Quelles sont les conditions dans les campements, en particulier les dimensions relatives aux droits de la personne à la vie, à un logement adéquat, à la dignité humaine et aux autres droits de la personne?
- Quel est l'éventail des lois, politiques et programmes qui s'appliquent directement ou indirectement aux campements au Canada? Quelles sont les considérations fédérales

⁶ Nous voulons reconnaître que l'expression « campement » ne tient pas compte de la profondeur de la communauté et de l'appartenance vécue par ceux qui y vivent ensemble ni le fait que les tentes sont des maisons pour de nombreuses personnes, et que les « campements » sont des communautés ou des villages. Cela est particulièrement évident en ce qui concerne les peuples autochtones, qui ont des droits et des relations distincts en matière de territoire et de logement. Nous demandons au lecteur de comprendre que les campements sont comme des maisons, et que notre utilisation du terme « campement » tient compte de cette compréhension.

pertinentes qui devraient être portées à l'attention de la défenseure fédérale du logement?

- Comment les campements, leurs résidents et les mesures coercitives locales sont-ils présentés dans les nouvelles et les médias sociaux? Quel est l'éventail des attitudes du public à l'égard des campements, de leurs résidents et des mesures coercitives locales? Quelles dimensions des droits de la personne devraient être portées à l'attention de la défenseure fédérale du logement?
- Comment les gouvernements locaux, provinciaux, territoriaux et fédéral ont-ils réagi à la visibilité et à l'ampleur croissantes des campements dans le contexte de la COVID-19? Quelles sont les mesures qui ont protégé ou enfreint les droits des résidents?
- Quelles considérations fédérales ont trait aux campements et quelles interventions fédérales sont recommandées?
- Comment les droits des peuples autochtones sont-ils liés aux campements?

Dans ce rapport et dans les études de cas ci-jointes, nous avons tenté de répondre à ces questions de recherche. Pour répondre à ces questions, nous avons utilisé une approche méthodologique mixte, en nous appuyant sur une analyse des médias, des affaires juridiques, des articles universitaires, l'observation des participants et certaines données quantitatives. Nous notons avec une inquiétude particulière les difficultés à rédiger ce rapport en l'absence de données adéquates et fiables sur la précarité du logement.

Organisation du rapport

En mobilisant des études de cas, des analyses médiatiques, des analyses de la littérature et des politiques, ce rapport met en lumière les tensions inhérentes aux dimensions des droits de la personne des campements à travers le Canada. Le rapport est structuré comme suit :

- Le chapitre 1 présente le contexte de la réglementation des campements avant et après la pandémie.
- Le chapitre 2 met l'accent sur le rôle des règlements municipaux en matière de campements. Les résumés des cinq jurisprudences sont inclus dans ce chapitre. Ce chapitre montre comment les municipalités sont les principaux gouvernements qui réglementent les campements, principalement par des règlements restrictifs.
- Le chapitre 3 présente une analyse médiatique des articles d'opinion et des articles de presse relatifs aux campements entre mars 2020 et décembre 2021. Ce chapitre explique les thèmes soulevés par les médias populaires, notamment les préoccupations relatives à la visibilité des campements pendant la pandémie.
- Le chapitre 4 explique le *Protocole national pour les campements de sans-abri au Canada* dans le contexte de ce rapport, en situant les campements dans un cadre de droit au logement avec huit principes clés.
- Le chapitre 5 fournit cinq recommandations pour la mise en œuvre d'une approche des campements fondée sur les droits, avec des recommandations destinées au gouvernement fédéral.

Nous prenons également note des études de cas publiées en marge de ce rapport. Les études de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec offrent une analyse approfondie des politiques, des lois et des pratiques adoptées et utilisées par les responsables pendant la pandémie en réponse aux campements. Ces études de cas mettent en lumière les façons dont les droits des résidents des campements ne sont pas respectés et les effets localisés des lois, règles et actions des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral.

Chapitre 1 : Contexte de la réglementation des campements*

« C'est là que j'ai décidé : je reste à Moss Park. Je vais en faire ma maison, et je vais leur rendre la vie dure. Si vous brûlez ma maison, c'est mal, parce que c'est ma maison. J'ai travaillé fort pour la rendre sécuritaire. Pas pour moi, pour nous⁷. »

– Derrick Black, résident du campement de Moss Park à Toronto

Les campements de personnes sans-abris au Canada sont au cœur de crises multiples et superposées qui ont toutes été aggravées par la pandémie de COVID-19. Malgré une visibilité accrue pendant la pandémie de COVID-19, les campements ne sont pas nouveaux dans les villes canadiennes⁸. Les campements sont un symptôme du manque de logements abordables adéquats et des lacunes dans les politiques de logement et autres à tous les niveaux de gouvernement au Canada. Le manque de logements abordables, la crise des opioïdes, l'injustice raciale, l'inconduite de la police et la colonisation continue : tous ces éléments convergent vers cette situation. Les réponses des gouvernements aux campements – avant et pendant la pandémie – posent d'importantes complexités sur le plan des compétences. Nous tentons ici de fournir un aperçu des commentaires existants sur les cadres juridiques utilisés par les campements afin de mettre nos conclusions et recommandations en contexte.

Nous utilisons le terme « campements » pour désigner les campements temporaires en plein air sur des terrains publics ou privés. Ces installations informelles résultent d'un manque de logements accessibles et abordables. Cela les distingue des efforts visant à faire valoir un droit sur l'ensemble de la propriété (comme dans le cas du squattage ou de la possession acquisitive) ou de l'occupation de l'espace public comme forme d'expression (comme dans le cas des occupations de protestation), qui sont susceptibles d'entraîner des droits et obligations différents⁹.

Nous reconnaissons également que l'augmentation du nombre de personnes en situation d'itinérance et de campements est ancrée dans la dépossession historique des terres des peuples autochtones. Comme l'indique Jesse Thistle, « Les manifestations visibles de traumatisme intergénérationnel chez les peuples autochtones telles que l'intempérance, les

* Ce chapitre a été rédigé par Neil MacIsaac, étudiant en droit à la Osgoode Hall Law School.

⁷ Derrick Black et Anupa Mistry, *A Year of Resistance in the Moss Park Encampment* (12 mars 2021), en ligne : *The Local* <thelocal.to/a-year-of-resistance-in-the-moss-park-encampment/>. Cette citation a été traduite de l'anglais par nos soins.

⁸ Les gouvernements, la loi, les universitaires et les groupes de première ligne ont tendance à mettre leur attention et leurs ressources sur l'itinérance urbaine. Toutefois, nous reconnaissons que l'itinérance rurale et les campements de personnes sans-abris en milieu rural constituent un problème important au Canada. Pour une introduction utile sur les difficultés à répondre à l'itinérance rurale, voir Sue-Ann MacDonald et Dominique Gaulin, *The invisibility of rural homelessness in a Canadian context*, 2020 29:2 J, *Social Distress & Homelessness*, 169.

⁹ Par exemple, les tribunaux ont établi une distinction entre les campements de personnes sans-abris, où les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garantis par l'article 7 de la Charte sont en jeu, et les campements de protestation, où les droits garantis par l'article 2 relatifs à la liberté d'expression sont les plus pertinents.

accoutumances et la pauvreté dans la rue sont à tort citées comme causes d'itinérance dans les discours populaires accusant les victimes partout dans le monde. Dissimulés derrière ces discours se cachent les processus historiques et les préjugés narratifs tenus par l'État canadien et la société de colons qui ont créé l'itinérance chez les Autochtones¹⁰. »

1. L'itinérance et les campements au Canada avant la pandémie

L'augmentation des taux d'itinérance au Canada depuis les années 1980 est généralement attribuée à trois grandes tendances : le désinvestissement national dans le logement abordable, l'abandon des emplois permanents au profit de l'emploi précaire et la réduction du financement des programmes d'aide sociale¹¹. Jusqu'à la fin des années 2000, les municipalités (qui étaient alors les principaux fournisseurs de logements sociaux) mettaient principalement l'accent sur la réponse aux situations de crise, comme les refuges et les programmes d'accueil, et sur le maintien de l'ordre au sein des populations non logées par l'entremise de lois anti-mendicité¹². Les plans fédéraux et provinciaux visant à réduire l'itinérance ont commencé à proliférer, mettant souvent l'accent sur l'« itinérance chronique » et les stratégies de logement d'abord, et ont culminé dans les appels à une nouvelle stratégie nationale sur le logement¹³. En 2017, le gouvernement fédéral a publié sa stratégie, suivie un an plus tard par la législation qui a inscrit le droit au logement dans le droit fédéral¹⁴. Aucun cadre provincial n'a encore adopté expressément le droit au logement.

La pandémie de COVID-19 a stoppé cet élan potentiel et a eu une incidence sur les services disponibles pour les personnes sans domicile. En décembre 2020, au moins 25 000 personnes ont été confrontées à l'itinérance dans un refuge ou à l'extérieur au cours d'une nuit donnée dans 61 communautés mesurées; cela a marqué une augmentation de 14 % par rapport à 2016¹⁵. Toutefois, les recensements de personnes sans-abris ont été critiqués, parce qu'ils ne rendent pas compte de manière adéquate du nombre réel de personnes en situation d'itinérance ni de ses différentes formes d'expression (p. ex., l'itinérance cachée)¹⁶. Dans ce contexte, les campements sont devenus une facette régulière de l'itinérance au Canada. Au cours de la pandémie de COVID-19, ils sont devenus de plus en plus visibles, et ont par conséquent attiré l'attention des médias et des gouvernements.

Compte tenu de leur forte incidence dans les parcs publics, la réglementation des campements tend à comprendre des règlements municipaux, en particulier des interdictions ou des

¹⁰ Jesse Thistle, *La définition de l'itinérance chez les autochtones au Canada*, 2017, à 7, en ligne (PDF) : *Homeless Hub* <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/COHIndigenousHomelessness-summaryFR_0.pdf>.

¹¹ Voir Stephen Gaetz et al, *The State of Homelessness in Canada 2016* (Toronto : Canadian Observatory on Homelessness Press, 2016), p. 12.

¹² Voir *ibid.*, p. 13. Voir, p. ex., la *Loi sur la sécurité dans les rues*, 1999, L. O. 1999, c. 8.

¹³ Voir Gaetz et al, *supra* note 11, p. 13-14.

¹⁴ Voir Canada, Emploi et Développement social Canada, *Stratégie nationale sur le logement au Canada : un chez-soi d'abord* (Gatineau : Emploi et développement social Canada, 2018) *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, SC 2019, chap. 29, art. 313.

¹⁵ Voir *ibid.*

¹⁶ Voir, p. ex., Sue-Ann MacDonald et al, *Démarche qualitative du Deuxième portrait de l'itinérance au Québec : Regards croisés et approfondissement des connaissances*, mai 2022, p. 7, en ligne (PDF) : CREMIS <https://api.cremis.ca/wp-content/uploads/2021/12/Rapport-final_2020-05-26_Version-finale_murale.pdf>.

restrictions concernant l'installation d'abris dans les parcs ou le camping dans les parcs. Dans d'autres cas, les campements sur des propriétés privées peuvent tomber sous le champ d'autre législation qui régit l'utilisation et l'accès. Dans les deux cas, les violations des réglementations sous-jacentes sont souvent appliquées par l'entremise de lois en matière d'intrusion qui facilitent l'intervention de la police.

Cependant, comme nous l'avons détaillé dans nos études de cas, les résidents des campements citent depuis longtemps comme facteurs importants la sécurité et l'intimité, les problèmes de santé, le manque d'espace dans les refuges, les conditions à l'intérieur des refuges ou les règles des refuges, la proximité des partenaires, de la famille, de la communauté et des prestataires de services, ainsi que l'indépendance relative. Les raisons pour lesquelles des personnes non logées peuvent vivre dans un campement plutôt que dans un abri municipal ou un autre logement temporaire sont très variables et contextuelles. Les campements sont à la fois un dernier recours lorsque les personnes ne peuvent pas accéder à un refuge intérieur et aussi une réponse aux préoccupations concernant les abris en tant que sites de sécurité, de stabilité et d'accès au soutien¹⁷. Parmi les autres facteurs figurent la toxicomanie, les problèmes de santé mentale, le chômage et les troubles familiaux¹⁸. Certains résidents parlent également de manière positive de l'esprit de communauté qu'offre le campement grâce aux règles internes et à l'entraide¹⁹.

2. Les campements au Canada à l'ère de la pandémie

La plupart des 25 municipalités les plus peuplées du Canada ont recensé au moins un campement de personnes sans-abris depuis mars 2020, date à laquelle l'Organisation mondiale de la santé a officialisé la pandémie de COVID-19²⁰. En plus des facteurs énumérés ci-dessus, la pandémie a rapidement réduit la capacité de nombreux refuges à mettre en œuvre correctement les mesures de distanciation et de confinement. Les campements ont proliféré au printemps et à l'été 2020²¹. Les préoccupations initiales concernant les campements portaient sur le fait que les résidents ne pratiquaient pas correctement la distanciation et ne disposaient pas de stations d'hygiène pour se laver les mains, tandis que les infections à l'intérieur des refuges ont incité des villes comme Toronto à déclarer des moratoires sur l'évacuation des campements²². Lorsque la première vague s'est atténuée, ces moratoires ont été levés.

Deux mois après le début de la pandémie, l'ancienne rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit au logement, Leilani Farha, et Kaitlin Schwan ont publié le *Protocole national sur les campements de sans-abri au Canada* (le Protocole) qui préconise que les villes adoptent une

¹⁷ Voir Herring, *supra* note 2, p. 296-297, 306.

¹⁸ Voir Michael G. Young, Nicole Abbott et Emily Goebel, *Telling their story of homelessness : voices of Victoria's Tent City*, 2017, 26:2 J Social Distress & Homelessness 79, pages 83-84.

¹⁹ Voir *ibid.*, p. 85-86

²⁰ Des rapports sur les campements de sans-abri ont été rédigés dans les villes suivantes : Toronto, Montréal, Calgary, Ottawa, Edmonton, Mississauga, Winnipeg, Vancouver, Brampton, Hamilton, Surrey, Halifax, London, Kitchener, Windsor.

²¹ Voir Kelly Egan, *Egan : Not yet in from the cold – the year of shifting homeless encampments*, 29 décembre 2020, en ligne : ottawacitizen.com/news/local-news/egan-not-yet-in-from-the-cold-the-year-of-shifting-homeless-encampments.

²² Voir Chris Fox, « City opens Covid-19 recovery site for homeless amid news of 30 cases in shelter system », 14 avril 2020, en ligne : cp24.com/news/city-opens-covid-19-recovery-site-for-homeless-amid-news-of-30-cases-in-shelter-system-1.4895234?cache=yes%3FclipId%3D89830%3FclipId%3D89563.

approche fondée sur les droits de la personne et respectent la dignité des résidents des campements lorsqu'elles travaillent avec eux pour obtenir un logement adéquat et abordable²³. La mesure dans laquelle les villes ont entrepris des actions de sensibilisation et ont apporté un soutien significatif aux résidents des campements au lieu d'appliquer des règlements et des droits de propriété est variée et difficile à suivre. En effet, les résidents des campements et les groupes de défense ont contesté l'efficacité des soutiens et de nombreux efforts de sensibilisation. Des litiges sont apparus concernant les conditions des espaces d'hébergement d'urgence, la disponibilité des refuges ou des possibilités de logement, et les droits des résidents des campements à continuer à résider là où ils sont.

Bien que les gouvernements aient reconnu que la COVID-19 touche de manière disproportionnée les communautés déjà marginalisées, les réponses juridiques n'en ont pas tenu compte et ont en fait contribué à aggraver les conditions des campements²⁴. Les réponses des politiques gouvernementales s'inscrivent généralement dans les quatre stratégies suivantes : l'abandon, l'aide d'urgence, l'augmentation de la répression et les réponses axées sur le logement²⁵. Ces politiques produisent rarement des résultats en matière de logement permanent pour les personnes en situation d'itinérance qui vivent dans des campements, car même les réponses axées sur le logement ont tendance à mettre l'accent sur des mesures temporaires comme les hôtels ou les abris.

Tous les paliers de gouvernement au Canada ont promulgué des lois punitives, allant des infractions criminelles aux amendes pour violation des lois et des règlements²⁶. Les infractions aux règlements municipaux et aux règlements sur les transports publics visent déjà de manière disproportionnée les personnes en situation d'itinérance, et les amendes et les exigences de distanciation liées à la COVID-19 ont eu les mêmes effets²⁷. Les personnes sans domicile font l'objet d'une surveillance policière accrue et de sanctions du fait qu'elles n'ont pas de droits de propriété privée et qu'elles dépendent des espaces publics, ce qui pousse de nombreuses personnes vers des refuges pour échapper à cette persécution et à ce harcèlement²⁸.

Des décès attribuables au feu, à l'exposition et aux surdoses sont malheureusement survenus dans de nombreux campements à travers le pays. Les résidents des campements et les personnes sans domicile ont également été la cible de violences et de menaces. Le 2 mars 2021, près d'un an après le début de la pandémie, la présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, Marie-Claude Landry, a publié une déclaration dans laquelle elle exhorte tous les paliers de gouvernement à mettre en place une réponse coordonnée et rapide afin de

²³ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1.

²⁴ Voir Leilani Farha et Kaitlin Schwan, *The Front Line Defence : Housing and Human Rights in the Time of COVID-19*, dans Flood et al, eds, *Vulnerable : The Law, Policy, and Ethics of COVID-19* (Ottawa : Université d'Ottawa, 2020) p. 358.

²⁵ Voir *ibid.*, p. 359-361.

²⁶ Voir Terry Skolnik, *The Punitive Impact of Physical Distancing Laws on Homeless People*, dans Flood et al., eds., *Vulnerable : The Law, Policy, and Ethics of COVID-19* (Ottawa : Université d'Ottawa, 2020), p. 288-289, 293-295.

²⁷ Voir *ibid.*, p. 291. Skolnik ne fait référence qu'à des cas anecdotiques d'amendes données à des personnes en situation d'itinérance et note que de nombreux tribunaux ont fermé ou réduit leur capacité pendant la pandémie, de sorte que l'étendue de l'impact n'est pas encore claire et pourrait prendre des années avant d'être pleinement révélée.

²⁸ Voir *ibid.*, p. 295-296.

garantir le droit à un logement sûr et digne pour toutes les personnes confrontées à l'itinérance au Canada²⁹. La déclaration a mentionné et approuvé le Protocole et a noté que de tels décès pourraient être évités en faisant respecter les droits des personnes en situation d'itinérance et en leur fournissant un logement adéquat. Le 20 août, la commissaire aux droits de la personne de la Colombie-Britannique, Kasari Govender, a publié une déclaration en réponse aux multiples attaques contre les personnes sans-abris dans la province, renouvelant son appel à ajouter la « condition sociale » comme classe protégée dans le code des droits de la personne provincial. Il s'agit notamment de désavantage social ou économique, y compris l'itinérance³⁰.

Dans le but de trouver des solutions équitables à long terme aux campements, les universitaires ont fait valoir que les mesures de santé publique devraient adopter une approche du logement et des campements axée sur les droits de la personne³¹. Cette approche fondée sur les droits de la personne serait axée sur la défense d'un logement adéquat et d'autres ressources enracinées dans l'autodétermination des résidents des campements³². Il faudrait également interdire les expulsions jusqu'à ce qu'un logement adéquat soit disponible³³.

3. L'itinérance et les droits de la personne

Les droits de la personne peuvent être utilisés à la fois pour se protéger contre une action punitive du gouvernement et pour forcer une action positive du gouvernement. Dans le contexte des campements, les droits garantis par l'article 7 de la Charte, à savoir le « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale³⁴ », sont le plus souvent invoqués comme défense contre l'expulsion. Comme le détaille l'annexe, qui présente des décisions à l'égard de campement prises par les tribunaux, les droits de l'article 7 ont été invoqués pour empêcher les gouvernements d'obtenir des injonctions pour démanteler les campements dans certaines circonstances limitées. Les droits à l'égalité protégés par l'article 15 ont également été invoqués par les résidents de campements dans des affaires récentes, bien que les tribunaux n'aient pas expressément adopté une analyse fondée sur l'égalité pour empêcher les expulsions de campements.

Le Canada a adopté le droit à un logement adéquat, tel qu'il est énoncé à l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* des Nations Unies et désormais inscrit dans la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*³⁵. Cependant, le contenu du droit à un logement adéquat n'est pas encore défini dans le droit canadien. Les efforts visant à établir

²⁹ « Déclaration – Le Canada doit faire respecter les droits des personnes en situation d'itinérance », 2 mars 2021, en ligne : CCDP <<https://www.chrc-ccdp.gc.ca/fr/ressources/declaration-le-canada-doit-faire-respecter-les-droits-des-personnes-en-situation>>.

³⁰ Voir « Commissioner's statement on recent assaults on homeless people », 3 août 2022, en ligne : BC Office of the Human Rights Commissioner <bchumanrights.ca/news/https-bchumanrights-ca-wp-content/uploads-homeless-violence-statement-pdf/>.

³¹ Voir Nicholas Olson et Bernadette Pauly, *Homeless encampments : connecting public health and human rights*, 2021, 112 Can J Public Health, p. 988.

³² Voir *ibid.*, p. 993.

³³ Voir *ibid.*, p. 988.

³⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 7, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (Royaume-Uni), 1982, chap. 11.

³⁵ SC 2019, chap. 29, art. 313, Préambule [*Loi sur la stratégie nationale sur le logement*].

un droit positif au logement adéquat assorti d'obligations pour les gouvernements ont été vains³⁶. Toutefois, une récente décision de justice a autorisé la tenue d'une audience pour des raisons de droits de la personne, après que le Comité des droits de la personne des Nations Unies a estimé que le Canada avait violé ses engagements internationaux³⁷.

Le gouvernement fédéral a également introduit la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* qui reconnaît le droit à un logement adéquat comme un droit fondamental affirmé dans le droit international³⁸. La loi établit des structures de responsabilité et a créé le Bureau de la défenseure fédérale du logement. Notamment, la propre description du gouvernement fédéral du droit à un logement adéquat met l'accent sur la mise en œuvre progressive du droit au logement (c'est-à-dire, au fil du temps et au maximum des ressources disponibles), tout en reconnaissant que des cas futurs pourraient clarifier les obligations fondamentales minimales des gouvernements³⁹. À ce jour, ni les tribunaux ni les gouvernements n'ont expliqué ce que signifierait un « droit au logement » pour les personnes vivant dans des campements. Le droit au logement inclus dans la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* du gouvernement du Canada n'a pas été pris en compte parallèlement aux règlements municipaux.

Pour mieux comprendre comment les gouvernements réagissent aux campements, le chapitre suivant présente le rôle des règlements municipaux. Si les municipalités réglementent les campements par l'entremise de règlements municipaux qui régissent les parcs et autres espaces publics, d'autres gouvernements jouent également un rôle, notamment le gouvernement fédéral. Le chapitre comprend également des résumés des études de cas jointes au présent rapport qui documentent la façon dont les responsables ont réagi aux campements dans cinq territoires à travers le Canada pendant la pandémie.

³⁶ Voir *Tanudjaja c. Canada (AG)*, 2014 ONCA 852 aux paragraphes 30-32 [*Tanudjaja ONCA*]. L'autorisation d'interjeter appel devant la CSC est refusée : *Tanudjaja c. Canada (AG)*, [2015] SCCA n° 39 (SCC).

³⁷ Voir *Toussaint c. Canada (Procureur général)*, 2022 ONSC 4747. Voir également les constatations adoptées par le Comité en vertu de l'article 5 (4) du Protocole facultatif concernant la communication n° 2348/2014, HRC Dec 2348/2014, UNHRC, 2018, 123^e Sess, UN Doc CCPR/C/123/D/2348/2014.

³⁸ *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, *supra* note 35, art. 313, art. 4 (a).

³⁹ Canada, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, *Quelques notions sur le droit au logement au Canada*, par Ryan van den Berg, Publication n° 2019-16-F (Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 21 juin 2019), p. 11-12.

Chapitre 2 : Le rôle des règlements municipaux dans les campements

« C'était plus sécuritaire dans le parc. Il n'y avait pas foule. Plus de brise, plus de tout! C'était une belle installation. J'avais mon vélo là-dedans, un lit gonflable. C'était calme et il ne faisait pas trop froid parce que c'était le printemps. Il y avait d'abord trois tentes, puis d'autres personnes sont arrivées. Par la suite, Moss Park est devenu le plus grand campement de la ville⁴⁰. »

– Derrick Black, par rapport à la croissance du campement de Moss Park

Cette section fournit une analyse de la manière dont les règlements municipaux sont utilisés en relation avec les campements. Alors que de nombreuses lois à différents paliers de gouvernement ont un impact sur le traitement des résidents des campements, les règlements municipaux sont uniques dans la mesure où ils réglementent l'espace public et ceux qui s'y trouvent.

Cinq études de cas approfondies, résumées dans ce chapitre, sont jointes au présent rapport. Elles révèlent un large éventail d'intervenants impliqués dans le maintien de l'ordre dans les campements qui ont porté atteinte aux droits de la personne : agents de police, agents spéciaux, agents chargés de l'application des règlements, ambassadeurs de parcs, gardiens de parcs, personnel des parcs et des loisirs, sécurité privée, équipes de construction privées, agents des infractions provinciales et personnel des services d'incendie. Ces intervenants sont impliqués dans le maintien de l'ordre et la réglementation des campements dans les villes du Canada.

1. Les règlements municipaux et la réglementation de l'espace public

Le maintien de l'ordre dans les campements remet en question la vision simpliste de l'« application de la loi » ou du « maintien de l'ordre » qui serait simplement assuré par des « agents de police ». Au lieu de cela, ce que l'on observe, c'est un réseau d'intervenants dotés de divers degrés d'autorité juridique ou administrative. En effet, le maintien de l'ordre et la réglementation des campements sont souvent caractérisés par l'absence de formalité juridique et des agents aux pouvoirs policiers atténués. À première vue, ce réseau d'intervenants représente un défi particulier pour les chercheurs en droits de la personne. Cependant, étant donné que les campements sont souvent (mais pas toujours) situés dans l'espace public, un domaine précis du droit apparaît comme un point central des violations des droits de la personne : les règlements municipaux.

Les règlements municipaux sont devenus un instrument puissant à utiliser contre les résidents des campements et les personnes impliquées dans l'espace public. En effet, bien qu'elles soient considérées comme une loi « secondaire » par rapport aux lois provinciales ou criminelles, elles semblent néanmoins faites sur mesure pour être utilisées contre ceux qui s'abritent dans l'espace public. Il y a deux raisons à cela. De par leur nature même, les règlements sont conçus pour réglementer les menus détails de l'espace public, ce qui implique de prescrire l'utilisation

⁴⁰ Black et Mistry, *supra* note 7. Cette citation ainsi que toutes les autres dans ce chapitre ont été traduites de l'anglais par nos soins.

des objets et la présence et la conduite des personnes. Ce caractère précis des statuts englobe souvent des prescriptions liées au lieu et au temps. Deuxièmement, si les agents chargés de l'application des règlements ont généralement des pouvoirs juridiques limités, les règlements eux-mêmes peuvent être appliqués par presque tous les types d'intervenants du maintien de l'ordre, qu'il s'agisse d'agents de police assermentés, d'agents de sécurité privés ou de civils chargés de faire respecter les droits de propriété privée au nom des municipalités en vertu des lois provinciales sur l'intrusion.

Le caractère important des règlements municipaux au Canada est devenu plus évident pendant la pandémie – et plus particulièrement lorsqu'il s'agissait de personnes non logées qui s'abritaient dans des espaces publics. Des recherches récentes ont montré à quel point les règlements municipaux sont prolifiques et répandus. Ils peuvent viser les activités de survie des personnes non logées, notamment le simple fait d'être présent dans l'espace public ou de tenter de s'abriter pour la nuit.



Figure 1 : 343 municipalités avec une infraction de néo-vagabondage. 809 infractions de néo-vagabondage observées dans les municipalités partout au Canada. 511 règlements municipaux qui contiennent au moins une infraction de néo-vagabondage

Une étude nationale réalisée en 2021 a montré à quel point ces règlements anti-itinérants ou de « néo-vagabondage » représentent aujourd'hui une menace inquiétante pour les droits des personnes sans domicile⁴¹. En s'appuyant sur l'histoire des infractions à la loi anglaise sur le vagabondage, sept types d'infractions différentes contre les itinérants ont été identifiées et cartographiées dans les règlements municipaux actuels : mendier, flâner, obstruction, récupération, se reposer ou dormir, construire un abri de fortune et désordre⁴². À l'instar de la loi archaïque sur le vagabondage, ces règlements peuvent être utilisés pour punir les personnes visiblement pauvres qui n'ont d'autre choix que de passer leur temps dans les espaces publics.

⁴¹ Voir policinghomelessness.ca

⁴² Les infractions pour vagabondage étaient conçues pour cibler toute personne dont la simple présence était perçue comme une menace pour l'ordre social et économique dominant. Voir Joe Hermer, *The Mapping of Vagrancy Type Offences in Municipal By-Laws*, Homeless Hub (22 juillet 2020), en ligne : <https://www.homelesshub.ca/blog/mapping-vagrancy-type-offences-municipal-laws>.

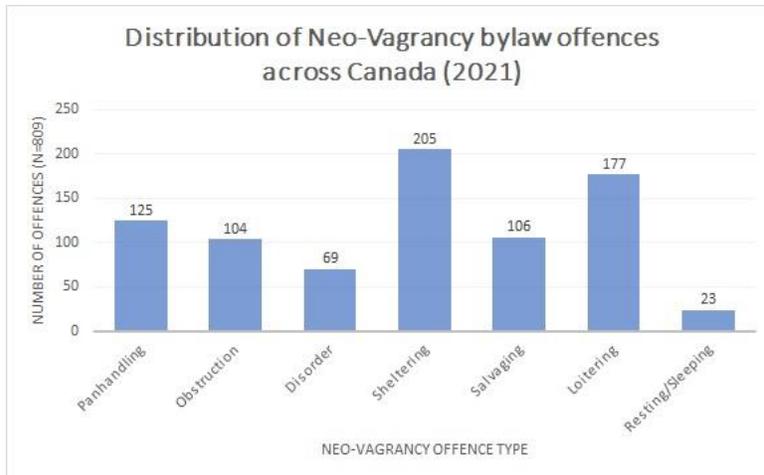


Figure 2 : Distribution des infractions de néo-vagabondage au Canada (2021). Mendier, 125 infractions. Obstruction, 104 infractions. Désordre, 69 infractions. Construire des abris de fortune, 205 infractions. Récupération, 106 infractions. Flâner, 177 infractions. Se reposer ou dormir, 23 infractions.

Les résultats sont troublants. Si l'on inclut les lois provinciales sur la sécurité dans les rues de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, 77 % des Canadiens vivent dans un territoire où il existe une infraction contre l'itinérance. On pourrait penser qu'il s'agit de vieux délits qui ont été établis il y a un certain temps, mais c'est exactement le contraire. Plus de la moitié (52 %) des infractions ont été promulguées ou révisées au cours des 10 dernières années, et 75 % d'entre elles au cours des 20 dernières années⁴³. Cela indique qu'au cours des deux dernières décennies, il y a eu un effort organisé et systématique d'utiliser les règlements municipaux pour cibler les personnes sans-abris qui vivent dans la rue dans les espaces publics à travers le Canada. Et si ce type d'action policière est souvent associé aux grandes zones urbaines, il n'en reste pas moins que de nombreuses petites villes ont adopté récemment des règlements municipaux contre l'itinérance.

2. Règlements municipaux et campements en temps de pandémie

Pendant les premiers mois de la pandémie, de nombreuses villes ont suspendu leur politique d'évacuation des campements, notamment Toronto, Edmonton et Victoria⁴⁴. Ces suspensions étaient en grande partie temporaires et la plupart des villes ont repris ou poursuivi les évacuations en été et en automne; Calgary et d'autres villes ont affirmé limiter les expulsions aux campements considérés comme présentant des risques pour la santé et la sécurité⁴⁵. Cette approche sélective de l'application de la loi – certains campements étant tolérés pendant des mois alors que les efforts de sensibilisation se poursuivaient – dépend souvent du fait que les plaintes sont minimales. Le campement Cut à Windsor (qui a duré de mars à novembre 2020) en

⁴³ Il s'agit notamment des infractions aux nouveaux règlements qui ont été adoptés, de la révision des articles des règlements actuels ou de l'inclusion des infractions aux règlements dans des versions consolidées.

⁴⁴ Voir *Clinique juridique itinérante c. Procureur général du Québec*, [2021] QCCS 182, paragraphes 11-15 [Clinique].

⁴⁵ Voir Bill Kaufmann, « City eases crackdown on homeless camps amid COVID-19 despite increasing complaints », 15 novembre 2020, en ligne : [Calgary Herald <calgaryherald.com/news/local-news/city-eases-crackdown-on-homeless-camps-amid-covid-19-despite-increasing-complaints>](https://calgaryherald.com/news/local-news/city-eases-crackdown-on-homeless-camps-amid-covid-19-despite-increasing-complaints).

est un excellent exemple : bien qu'il soit situé sur un terrain privé, le propriétaire n'a soulevé aucun problème avec la municipalité pendant des mois, et son isolement a limité les interactions avec la communauté environnante⁴⁶.

Bien que la plupart des villes affirment que des interventions directes sont menées dans les campements, les résidents et les défenseurs des campements contredisent souvent ces affirmations. Victoria et Oshawa sont de rares cas où les campements ont été organisés par les gouvernements. Le campement de Topaz Park a été coordonné par plusieurs organismes de Victoria et de la Colombie-Britannique afin de fournir des tentes distancées, des repas, des postes d'hygiène, des services de réduction des risques, de la sécurité et des services de proximité; le camp a été en activité de fin mars ou début avril à fin mai, lorsque tous les résidents ont été relogés⁴⁷. La région de Durham a organisé un campement au Camp Samac (6 km au nord du centre-ville) le 1^{er} mai, permettant à 109 personnes en situation d'itinérance dont le test de dépistage de la COVID-19 était négatif de résider sur place, dans des tentes, et de bénéficier d'un soutien en matière de santé mentale et physique, de services de proximité, d'hygiène et de repas; le programme s'est terminé le 14 septembre 2020⁴⁸.

Sauf pour des circonstances exceptionnelles, les réponses des gouvernements ont consisté, dans leur grande majorité, en des expulsions sur la base de règlements locaux, de lois provinciales sur l'intrusion, d'autres lois ou de droits de propriété privée, selon les circonstances. Les menaces de poursuites judiciaires par les villes contre les campements ou leurs partisans, ou par des intervenants privés contre les villes, peuvent également inciter à des expulsions, même si un procès n'a pas lieu⁴⁹. Plusieurs villes, dont Toronto, Calgary, Edmonton, Hamilton, Victoria et Halifax, ont des pages Web décrivant leur réponse aux campements⁵⁰. Vancouver, Hamilton et

⁴⁶ Voir p. ex. Trevor Wilhelm, « Tent city : homeless encampments have sprung up around Windsor », 28 août 2020, en ligne : [Windsor Star <windsorstar.com/news/local-news/tent-city-homeless-encampments-have-sprung-up-around-windsor>](https://www.windsorstar.com/news/local-news/tent-city-homeless-encampments-have-sprung-up-around-windsor); Trevor Wilhelm, « Tent City 2 : 'I wish I wasn't homeless.' Taking homelessness fight to the streets », 3 septembre 2020, en ligne : [Windsor Star <windsorstar.com/news/local-news/i-wish-i-wasnt-homeless-taking-homelessness-fight-to-the-streets>](https://www.windsorstar.com/news/local-news/i-wish-i-wasnt-homeless-taking-homelessness-fight-to-the-streets); Dalson Chen, « Windsor's Tent City evicted; Advocacy groups help homeless find new accommodations », 4 November 2020, en ligne : [Windsor Star <windsorstar.com/news/local-news/windsors-tent-city-evicted-advocacy-groups-help-homeless-find-new-accommodations>](https://www.windsorstar.com/news/local-news/windsors-tent-city-evicted-advocacy-groups-help-homeless-find-new-accommodations).

⁴⁷ Voir Louise Dickson et Lindsay Kines, « In Victoria, a tale of two very different homeless camps », 15 avril 2020, en ligne : [Times Colonist <vicnews.com/news/b-c-enacts-provincial-order-to-move-homeless-at-victoria-encampments-into-hotels/>](https://www.vicnews.com/news/b-c-enacts-provincial-order-to-move-homeless-at-victoria-encampments-into-hotels/); Lindsay Kines, « Deadline for moving homeless out of Victoria camps extended to May 20 », 8 mai 2020), en ligne : [Times Colonist <timescolonist.com/news/local/deadline-for-moving-homeless-out-of-victoria-camps-extended-to-may-20-1.24132161>](https://www.timescolonist.com/news/local/deadline-for-moving-homeless-out-of-victoria-camps-extended-to-may-20-1.24132161).

⁴⁸ Voir Brittany Rosen, « Camp Samac housing homeless people in Durham during coronavirus pandemic », (14 mai 2020), en ligne : [Global News <globalnews.ca/news/6940366/camp-samac-durham-homeless-coronavirus-covid-19/>](https://www.globalnews.ca/news/6940366/camp-samac-durham-homeless-coronavirus-covid-19/).

⁴⁹ Voir Austin Grabish, « Residents of homeless encampment gear up for city takedown », 9 juin 2020, en ligne : [CBC <cbc.ca/news/canada/manitoba/homeless-camp-take-down-mmf-winnipeg-1.5516957>](https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/homeless-camp-take-down-mmf-winnipeg-1.5516957); Muriel Draaisma, « Toronto carpenter who builds tiny shelters for unhoused people calls on city to drop legal fight », 22 février 2021, en ligne : [CBC <cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-carpenter-khaleel-seivwright-response-city-application-injunction-1.5923854>](https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-carpenter-khaleel-seivwright-response-city-application-injunction-1.5923854).

⁵⁰ Voir *Encampment Outreach & Response* (dernier accès le 28 octobre 2022), en ligne : [Ville de Toronto <toronto.ca/community-people/housing-shelter/homeless-help/encampment-outreach-response/>](https://www.toronto.ca/community-people/housing-shelter/homeless-help/encampment-outreach-response/); *Encampments : Calgary's approach to illegal encampments* (dernière visite le 28 octobre 2022), en ligne :

Halifax affirment avoir adopté des approches fondées sur les droits, utilisant la page pour décrire leur approche et leurs principes généraux, bien qu'il ne soit pas clair si ces approches fondées sur les droits sont utilisées⁵¹.

En dehors des grandes catégories que sont les expulsions, l'absence d'expulsions et le soutien aux campements, certaines villes ont profité de la pandémie pour préparer des rapports sur les campements. Le comité d'orientation permanent de Winnipeg sur la protection, les services communautaires et les parcs a produit un rapport sur les campements de la ville en octobre 2020, qui s'inspirait du Protocole, mais prétendait encore faire respecter les expulsions pour des raisons de sécurité⁵². Le rapport identifie clairement les lacunes de son propre système de refuges, en particulier le manque de refuges pour les Autochtones, les femmes ou les personnes 2SLGBTQ+; cependant, il critique également les services directs et le soutien financier « limités » des gouvernements provincial et fédéral⁵³. Les déclarations faites par d'autres villes confirment qu'elles se sentent dépassées par la gravité de la crise de l'itinérance et qu'elles pensent que les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient en faire davantage. La mairesse de Montréal, Valérie Plante, a publié une lettre ouverte soulignant les négociations qui durent depuis des années entre Québec et Ottawa sur le financement dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement⁵⁴. Cela indique que certaines villes fourniraient davantage de services de proximité et de soutien aux campements si le financement le permettait. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a conclu un accord pour travailler avec la ville de Victoria afin de trouver des refuges intérieurs pour les résidents des campements en 2021, une fois que Victoria aura repris l'application régulière des règlements; pourtant, le manque d'options de logement perdure⁵⁵.

Ville de Calgary <calgary.ca/csps/abs/illegal-encampments.html>; *Responding to Homelessness in our Communities* (dernière consultation le 28 octobre 2022), en ligne : Ville d'Edmonton <edmonton.ca/city_government/initiatives_innovation/homeless-on-public-lands.aspx>; *City of Hamilton Encampment Response* (dernière consultation le 28 octobre 2022), en ligne : Ville de Hamilton <hamilton.ca/social-services/housing/city-hamilton-encampment-response>; *Sheltering in Parks* (dernière consultation le 28 octobre 2022), en ligne : Ville de Victoria <victoria.ca/EN/main/city/bylaw-enforcement/sheltering-in-parks.html>; *Public Safety* (dernière consultation le 28 octobre 2022), en ligne : City of Halifax <halifax.ca/about-halifax/regional-community-planning/public-safety#encampments>.

⁵¹ Voir, par exemple, *Agreement signed to end encampments in Vancouver*, 6 avril 2021, en ligne : Ville de Vancouver <news.gov.bc.ca/releases/2021AG0043-000637>.

⁵² Ville de Winnipeg, *On Overview of the Current State of Residents Living in Encampments* (20 septembre 2020), en ligne : Ville de Winnipeg <<https://clkapps.winnipeg.ca/dmis/ViewDoc.asp?DocId=20319&SectionId=&InitUrl>> at 7-8.

⁵³ *Ibid.*, p. 9-12, 14-15.

⁵⁴ Voir Simon Nakonechny et Benjamin Shingler, *Montreal's homeless camp emerges as symbol of housing crisis while governments bicker over funds*, 5 septembre 2020, en ligne : CBC <cbc.ca/news/canada/montreal/tent-city-montreal-housing-crisis-1.5713069>.

⁵⁵ Voir *Province, City of Victoria sign agreement to end encampments*, 22 mars 2021, en ligne : *Government of BC* <news.gov.bc.ca/releases/2021AG0022-000521>; Mary Griffin, « Homeless in Victoria say they need help to find permanent homes », 10 août 2022, en ligne : *Chek News* <cheknews.ca/homeless-in-victoria-say-they-need-help-to-find-permanent-homes-1073904/>.

3. Comment les règlements administratifs sont utilisés dans les campements : Résumés des études de cas

a) *Prince George, Colombie-Britannique (Joe Hermer)*

Cette étude de cas commence par explorer la longue histoire de la ville de Prince George en matière de déplacement des peuples autochtones, comme le déplacement forcé des Lheidli T'enneh en 1913 par l'incendie de leur village. La ville a également été durement touchée par la crise du logement et les surdoses de drogues, étant donné que ses taux d'itinérance et de décès par surdose sont supérieurs à ceux d'autres villes de la Colombie-Britannique.

Pendant la pandémie de COVID-19, deux campements – l'un appelé « The Splits » et l'autre « Moccasin Flats » – ont attiré l'attention de la ville. Une demande d'expulsion des résidents de ces campements a donné lieu à deux décisions judiciaires de la Cour suprême de la Colombie-Britannique : *Prince George c. Stewart*, et *Prince George c. Johnny*. Dans le premier cas, le juge en chef Hinkson a ordonné la fermeture du camp The Splits en espérant que les résidents déménageraient à Moccasin Flats, ce qui avait en fait déjà commencé. Le camp Moccasin Flats, quant à lui, n'a pas été fermé, car le juge Hinkson a estimé que la ville n'avait pas réussi à fournir des options de logement suffisamment accessibles et à faibles barrières aux résidents du campement.

Quelques semaines après la décision *Stewart*, le campement de Moccasin Flats a été effectivement démantelé par de l'équipement lourd utilisé par des travailleurs de la ville de Prince George. La ville a ensuite présenté une autre demande de fermeture de Moccasin Flats, qui a de nouveau été refusée dans la décision de *Johnny*. En rejetant leur demande, le juge Coval a déterminé que la ville avait violé l'ordonnance du juge Hinkson dans l'affaire *Stewart* qui protégeait l'existence de Moccasin Flats, étant donné le manque de logements convenables et de centres de jour dans la ville.

En mars 2022, la ville de Prince George a retiré son appel de la décision *Stewart*, a reconnu la décision de la cour dans l'affaire *Johnny* et s'est excusée pour ses actions à Moccasin Flats. Les raisons de ce revirement ne sont pas claires, bien que l'auteur suppose qu'il pourrait être lié aux sévères critiques publiques auxquelles la ville a dû faire face concernant son traitement des personnes sans logement, notamment la publication de rapports de recherche de la British Columbia Assembly of First Nations.

b) *Vancouver, Colombie-Britannique (Alexandra Flynn)*

Le parc Create a Real Available Beach (CRAB), qui accueille des campements depuis au moins 2003, connaît dans cette étude de cas une existence curieuse. Il s'agit d'un territoire autochtone non cédé, mais le gouvernement fédéral en est toujours propriétaire, ainsi que des terres adjacentes, en vertu du droit canadien. En outre, le CRAB Park et ses campements attirent l'application de deux textes législatifs distincts, mais liés. Étant donné que le gouvernement fédéral affirme qu'il s'agit de terres fédérales, cela implique l'application de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, dans laquelle le droit au logement est reconnu. Compte tenu du taux disproportionné d'autochtones parmi la population itinérante de Vancouver, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* est également mise en cause. En effet, la DNUDPA a été mise en œuvre à l'échelle nationale aux niveaux fédéral et provincial en Colombie-Britannique.

Les règlements municipaux n'ont cependant pas réussi à résoudre de manière adéquate la crise de l'itinérance, et les résidents des campements comptent principalement sur les bénévoles et les initiatives communautaires pour obtenir du soutien. La réponse la plus récente de la ville de Vancouver aux campements situés dans CRAB Park ou à proximité a donné lieu à deux affaires devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique : *Vancouver Port Authority c. Brett*, et *Bamberger c. Vancouver*. Les deux affaires ont eu lieu pendant la pandémie de COVID-19.

Pour l'affaire *Brett*, l'Administration portuaire Vancouver-Fraser, une agence du gouvernement fédéral, a déposé une demande d'évacuation d'un campement sur les terres de l'administration portuaire. Le tribunal a déterminé que le terrain n'était pas un parc public, mais s'apparentait plutôt à une propriété privée, et que les résidents du campement étaient donc des intrus. Malgré l'arrêt faisant autorité *Victoria (ville) c. Adams*, la cour a également rejeté l'application de l'article 7 de la Charte dans l'affaire *Brett*.

Dix-huit mois plus tard, l'affaire *Bamberger* est jugée. Dans cette affaire, le tribunal a renvoyé deux ordonnances rendues par le Vancouver Parks Board, qui étaient en fait des tentatives d'expulsion des résidents d'un campement au CRAB Park. Jugeant les ordonnances déraisonnables, le tribunal a souligné le fait que le directeur général du conseil des parcs n'a pas examiné correctement si les abris disponibles répondaient aux besoins des personnes hébergées au CRAB Park avant de prendre sa décision. Contrairement à l'affaire *Brett*, le tribunal a tenu compte des droits des personnes qui résidaient dans le campement en vertu de la Charte, notant que, puisqu'ils étaient impliqués par la décision du directeur général, il fallait faire plus que simplement croire que des logements accessibles et convenables étaient disponibles pour les résidents du campement. Cependant, l'auteur note que, bien que la décision de l'affaire *Bamberger* reconnaisse l'importance de la consultation dans le cadre du droit au logement, il n'a pas décrit le processus ni ne s'est engagé de manière significative dans la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*.

c) Hamilton, Ontario (Estair Van Wagner)

Tout comme ailleurs au Canada, la pandémie de COVID-19 a exacerbé la crise de l'itinérance dans la ville de Hamilton. Au début de la pandémie, la ville de Hamilton a atténué la propagation du virus parmi les personnes en situation d'itinérance, mais les vagues subséquentes ont gravement touché cette population. Cette étude de cas examine la réponse de la ville à l'augmentation des campements, en particulier pendant la période de mars 2020 à mai 2022, qui, selon l'auteur, a aggravé les conditions de santé et de sécurité des résidents des campements compte tenu de la pandémie.

Les méthodes utilisées par la ville pour faire face aux campements comprenaient l'application des règlements, un groupe de travail, des expulsions, l'utilisation temporaire d'un protocole qui mettait en œuvre une approche fondée sur les droits lors de l'interaction avec les résidents des campements, et un plan d'application en six étapes déclenché par une plainte auprès du service municipal d'application des règlements de Hamilton. Le service d'application des règlements stigmatisait et criminalisait les résidents des campements, tout en traitant leurs biens personnels comme des déchets. Il a également empêché la construction d'abris et entravé la capacité des résidents à satisfaire leurs besoins fondamentaux. Les expulsions et les déplacements ont été courants tout au long de la pandémie, malgré des différences dans leurs processus (p. ex., le protocole d'application des règlements municipaux, le plan en six étapes). À la suite de l'abrogation du protocole d'application des règlements municipaux en août 2021, les

expulsions des résidents des campements ont également entraîné l'arrestation de défenseurs qui protestaient sur place.

D'autre part, trois organisations de la société civile ont soutenu les résidents des campements tout au long de la pandémie : Keeping Six, la Hamilton Social Medicine Response Team (l'équipe d'intervention en médecine sociale de Hamilton) et le Hamilton Encampment Support Network. Ces organisations ont formé une coalition en 2020 et ont travaillé pour atténuer à la fois la pandémie de COVID-19 et la crise de l'itinérance.

En outre, deux affaires judiciaires relatives à des expulsions de campements dans la ville de Hamilton ont été engagées au cours de la période allant de mars 2020 à mai 2022. La première, *Bailey et al. C. City of Hamilton*, a abouti à une ordonnance contre la ville qui l'empêchait d'expulser de force des espaces publics les résidents des campements qui ne pouvaient pas accepter les options de logement proposées. La seconde, *Poff c. City of Hamilton*, était une contestation de l'application des règlements municipaux. Par contre, dans l'application du test d'injonction en trois étapes (question grave, préjudice, mise en balance), l'affaire a échoué à la deuxième étape.

d) Toronto, Ontario (Kaitlin Schwan, Palmira Lutoto, Sam Freeman, Estair Van Wagner, Alexandra Flynn, Delaney McCartan et Lauren Graham)

Les campements établis à Toronto entre les étés 2020 et 2021 ont suscité une réponse à deux volets de la part de la ville. L'auteur de cette étude de cas décrit l'un de ces volets comme l'exercice de « pouvoirs légaux », et l'autre comme l'utilisation de « pouvoirs discrets ». Alors que les pouvoirs légaux consistent en des règlements municipaux, les pouvoirs discrets sont des stratégies de persuasion souvent employées par les politiciens, comme le fait de qualifier les campements de criminogènes.

Pendant la pandémie, la ville de Toronto a de plus en plus appliqué les règlements sur les parcs aux résidents des campements, en leur remettant des avis d'intrusion, qui invoquaient souvent des problèmes sanitaires, de sécurité et d'incendie. L'application des règlements a également eu pour effet de saper les tentatives des organisations locales de fournir les produits de première nécessité aux résidents des campements, comme l'eau, l'élimination des déchets, la nourriture et les systèmes d'hygiène. Par exemple, un menuisier a reçu des avertissements lui enjoignant de cesser de construire de petits abris pour les résidents pour les aider à se protéger du froid. La ville a ensuite démolit ces abris, invoquant des problèmes sanitaires et de sécurité incendie.

La ville de Toronto a fréquemment décrit les résidents des campements comme des « intrus », et les expulsions des campements ont souvent impliqué la police ou des services de sécurité privés. Les expulsions à Alexandra Park et au Lamport Stadium Park se sont particulièrement distinguées par la présence des forces de l'ordre et les nombreuses agressions commises par la police contre les résidents et leurs alliés. Malgré la réponse de la ville aux campements, il y a également eu une augmentation de l'organisation, de l'activisme et de l'aide.

e) Études de cas du Québec (Caroline Leblanc, Sue-Ann MacDonald, Isabelle Raffestin, Émilie Roberge et Laury Bacro)

Plusieurs exemples d'évacuations de campements sont présentés dans ces études de cas du Québec, dont sept à Montréal, et un à Gatineau et un à Sherbrooke, entre mars 2020 et janvier 2022. Les auteurs détaillent les règlements utilisés pour expulser les résidents, la manière dont les résidents ont résisté et les effets des expulsions sur les résidents. En combinant l'analyse des

médias et l'engagement des défenseurs et des personnes ayant une expérience vécue, l'étude de cas documente les actions prises par les fonctionnaires sous l'autorité des règlements municipaux en particulier.

Le rapport conclut que les campements offrent protection, stabilité et soutien aux résidents vulnérables. Les réponses municipales sont axées sur les intérêts des fonctionnaires plutôt que sur les besoins des résidents des campements, en particulier l'observation selon laquelle une fois que les campements atteignent une certaine taille, les autorités les démantèlent rapidement. Il en résulte une précarité et un stress immédiats pour les résidents, qui doivent se battre pour trouver de nouveaux lieux de résidence, en sachant parfaitement qu'ils ne sont pas les bienvenus.

L'étude de cas propose plusieurs recommandations, notamment : le besoin urgent de différentes formes de logements sociaux et abordables pour les résidents des campements; si un logement n'est pas disponible, que les résidents des campements reçoivent un soutien; qu'une attention particulière soit accordée aux besoins uniques des populations non logées qui s'identifient comme LGBTQ+ et les jeunes; que la dignité et l'autonomie des résidents des campements et des populations sans domicile soient comprises et respectées; et que les responsables municipaux cessent d'aborder la question des campements sous l'angle de la criminalisation et du maintien de l'ordre.

Le chapitre suivant présente une analyse médiatique des articles d'opinion et des articles de presse relatifs aux campements entre mars 2020 et décembre 2021. Ce chapitre explique les thèmes soulevés par les médias populaires, notamment les préoccupations relatives à la visibilité des campements pendant la pandémie.

Chapitre 3 : Analyse des médias *

« J'ai fait une demande de logement à la TCHC il y a 40 ans. Mais ils ne m'ont jamais, jamais appelé jusqu'à ce que je dise que je ne quitterai pas le parc. Jusqu'à ce que je sois trop difficile à ignorer⁵⁶. »

– Derrick Black, à propos de ses difficultés à obtenir un logement abordable

Compte tenu des ressources académiques limitées dans les campements pendant la pandémie et de l'importance des reportages médiatiques dans ce domaine, ce chapitre présente une analyse des médias sur les campements au Canada de mars 2020 à décembre 2021. L'objectif de l'analyse des médias est de recueillir des données utiles et de fournir un aperçu des questions soulevées par les journalistes et des renseignements sur les points de vue des personnes non logées, des membres de la communauté et des responsables. L'analyse des médias anglais donne également un aperçu de la manière qu'on peut influencer l'opinion publique par les reportages, les questions jugées dignes d'intérêt et la manière dont les renseignements sur les campements sont diffusés au public en dehors des campements.

Méthodologie

Pour des raisons de facilité de gestion, les articles en double et les articles concernant d'autres pays ont été supprimés. Les articles ont ensuite été condensés pour n'inclure que ceux qui mentionnaient directement les mots-clés anglais « Encampments », « Camps », « Tents » et « Tenters » dans le titre pour des raisons de pertinence. Une fois cette opération terminée, les chercheurs ont analysé 213 articles⁵⁷. 116 de ces articles ont été rédigés entre mars 2020 et décembre 2020, et 96 articles ont été rédigés en 2021. Des thèmes ont été répétés dans de nombreux articles et sont pertinents pour une compréhension et une représentation générales des campements au Canada. Presque tous les articles se rapportaient à une grande ville et la majorité des articles provenaient de l'Ontario.

Répartition par province :

Province	Nombre d'articles	% du total
Ontario	134	62,9
Colombie-Britannique	40	18,8
Alberta	15	7
Manitoba	10	4,7

* Ce chapitre a été rédigé par Sydney Chapados, doctorant en sociologie, Université de Carleton.

⁵⁶ Black et Mistry, *supra* note 7. Cette citation, ainsi que toutes les autres dans ce chapitre, a été traduit de l'anglais par nos soins.

⁵⁷ Une base de données des articles cités dans ce chapitre a été publiée en même temps que le rapport.

Québec	9	4,2
Nouvelle-Écosse	2	0,9
Saskatchewan	2	0,9
Nouveau-Brunswick	1	0,4

En raison de l'importance accordée à l'Ontario et à la Colombie-Britannique dans l'analyse initiale des médias, les chercheurs ont effectué une recherche supplémentaire pour explorer les représentations médiatiques des campements dans les territoires. L'analyse des médias a été guidée par les questions de recherche descriptives suivantes :

1. Comment les campements, leurs résidents et les mesures coercitives locales sont-ils présentés dans les nouvelles et les médias sociaux?
2. Quel est l'éventail des attitudes du public à l'égard des campements, de leurs résidents et des mesures coercitives locales?
3. Quelles dimensions des droits de la personne devraient être portées à l'attention de la défenseure fédérale du logement?

Les articles ont été codés de manière descriptive en fonction de ces trois questions, afin d'explorer la manière dont les médias représentent et encadrent la présence des campements au Canada.

Constatations

Au sujet des campements, les médias ont présenté un large éventail de perspectives, notamment de la part de ceux qui vivent dans des campements, de défenseurs et de manifestants, de travailleurs de proximité, de membres de la communauté qui ne résident pas dans des campements, d'anciens résidents de campements, d'agents de police et d'autres travailleurs d'intervention d'urgence, ainsi que de politiciens. Dans certains cas, ces points de vue ont été présentés sous la forme d'un article d'opinion ou d'un éditorial, d'un « débat » organisé par le média, ou d'un reportage standard où les intervenants ont fourni des citations. L'ampleur des intervenants impliqués dans le partage des connaissances a permis une analyse bien équilibrée de la représentation et des perspectives des médias sur les campements au Canada. Les résultats sont organisés en trois grands thèmes et en sous-thèmes subséquents présentés ici entre parenthèses : la vie dans les campements (raisons et motifs, expériences quotidiennes, besoins des campeurs), les problèmes auxquels sont confrontés les campements (cohabitation, installations sanitaires, sécurité), et les réactions aux campements (service d'application des règlements, et police et sécurité; communauté et voisins; et politiques).

1. La vie dans les campements

Motifs

De nombreuses représentations médiatiques des campements cherchent à prescrire ce

qui devrait être fait aux personnes qui y résident ou avec elles. Dans de rares cas, il s'agit de plaider en faveur d'un logement permanent, alors que dans la plupart des cas, cela prend la forme d'un transfert des personnes dans des refuges, des maisons de chambres, des hôtels, des prisons ou d'autres institutions. Cependant, ces prescriptions négligent souvent ce qui pousse les gens à s'installer dans un campement en premier lieu. On peut soutenir que deux raisons principales, établies dans les médias, incitent les gens à vivre dans des campements pendant la pandémie. Il y a d'abord les personnes qui ont choisi de vivre à l'extérieur depuis de nombreuses années, parce qu'elles aiment être dehors, vivre avec d'autres personnes à l'abri des regards et de l'autorité, et qu'elles se sentent plus en sécurité dans cette situation⁵⁸. Ensuite, les personnes qui ont déménagé depuis le début de la pandémie de COVID-19 en raison de divers facteurs ayant un impact sur leur bien-être. En discutant de ces facteurs, les résidents ont exprimé des inquiétudes concernant la violence et le chaos, la propagation de la COVID-19, le manque de places disponibles dans les refuges, la propreté et l'augmentation de la consommation de substances dans le système des refuges et des hôtels⁵⁹. En bref, la couverture médiatique qui s'est penchée sur les raisons de résider dans des campements a démontré que la COVID-19 a créé, exacerbé et maintenu une myriade de problèmes pour accéder à un abri confortable et sûr, poussant les gens à chercher un abri ailleurs, où ils se sentent plus maîtres de leur santé et de leur sécurité.

Vie quotidienne

Bien que certains résidents de campements interrogés dans les médias déclarent que rester dans un campement est le meilleur choix pour eux, ce choix est souvent fait dans un contexte limité provoqué par la pénurie de logements⁶⁰. Les campements peuvent être l'option la plus sûre à laquelle les résidents ont accès; cependant, certains facteurs identifiés par les médias dans les campements créent des difficultés au quotidien. Les résidents affirment que l'accès à l'hygiène, comme les douches, les toilettes et les lavabos, est devenu exponentiellement plus difficile depuis le début de la pandémie de COVID-19 et des confinements qui ont suivi⁶¹. Dans certains cas, les villes et les organisations ont répondu à ces préoccupations en fournissant des douches dans des remorques ou des toilettes portables, mais de nombreux résidents des campements en sont privés⁶².

Les résidents des campements ont également indiqué qu'il leur est difficile de s'enraciner réellement dans un endroit, car ils savent qu'ils peuvent être déplacés à tout moment ou se faire voler certains de leurs objets personnels⁶³. La vie dans les campements pour ces résidents est donc présentée comme précaire, mais pas plus

⁵⁸ Johnston et Vincent, 2021; Casey, 2021; Rodrigues et Westoll, 2021; Tamminga, 2021

⁵⁹ Mackie, 2021; Johnston et Vincent, 2021; Casey, 2021; Gibson, 2021; DiManno, 2021; Casey, 2021b; Rodrigues et Westoll, 2021; Salhia, 2021; Moro, 2021; Thompson, 2021; Yuen, 2020; Presse canadienne, 2020; Bernhardt, 2020; DiManno, 2020

⁶⁰ Johnston et Vincent, 2021; Dunlevy, 2021; DiManno, 2021; Levy, 2021e; Rodrigues et Westoll, 2021; McNally et Dosani, 2021; Lorinc, 2020; Hernandez, 2020; Scace, 2020; Braun 2020; Moro, 2020; Nakonechny et Shingler, 2020

⁶¹ Mackie, 2021; Eadland, 2020; Eagland, 2020c; Casey, 2020; Krause, 2020; Hamilton Spectator, 2020;

⁶² Mackie, 2021; McIntyre & Chan, 2021

⁶³ Mackie, 2021; Dickson et Bell, 2021; Casey, 2021b; Snowdon, 2020

précaire que l'accès à un refuge ou à d'autres services temporaires à court terme. Quoi qu'il en soit, il existe une certaine représentation des résidents qui s'installent dans les campements avec de nombreux biens, notamment des instruments de musique et des fournitures artistiques⁶⁴. Ces résidents affirment qu'ils se sentent en sécurité dans les campements et n'hésitent pas à considérer leur espace comme leur foyer. Un résident interviewé par la CBC a mentionné que son espace dans un campement de Toronto est la première fois qu'il s'est senti chez lui depuis des années, et qu'il serait « anéanti » s'il devait perdre cet endroit où il peut s'adonner à des activités de loisirs comme la création artistique et avoir accès à tous ses biens⁶⁵. D'autres ont également indiqué que les résidents des campements font de leur mieux pour prendre soin les uns des autres, ainsi que de l'espace physique, ce qui conduit à un sens profond de communauté au sein des campements.⁶⁶

Dans de nombreux cas ciblés par les médias, il y a un contact assez régulier avec les fonctionnaires de la ville, les travailleurs sociaux, les organisations religieuses et les services de police ou d'urgence qui se rendent dans les campements pour administrer différents services aux résidents⁶⁷. À Vancouver, des infirmières se rendaient dans les campements pour administrer des tests de dépistage de la COVID-19 et faciliter l'isolement des personnes dont le test était positif ou qui présentaient des symptômes⁶⁸. Cela n'a pas été sans problèmes, car s'isoler dans une tente est assez difficile pour les résidents lorsqu'il n'y a pas de toilettes ou de services d'hygiène à proximité.

Besoins des résidents

La plupart des campeurs et des défenseurs interrogés dans les médias ont indiqué que la première chose dont avaient besoin les membres des campements était un logement permanent et des solutions à long terme, au lieu de séjours à court terme dans des refuges et des hôtels⁶⁹. Les séjours de courte durée dans les refuges et les hôtels n'éloignent souvent les personnes des campements que pour une brève période, et ils reviennent ensuite après avoir perdu leur place dans le refuge. D'autres ont ciblé des besoins tels que l'hygiène, la nourriture, la protection contre les intempéries, les pièces d'identité indispensables pour accéder aux soutiens, l'aide en matière de toxicomanie et de santé mentale, ainsi que la dignité et le respect⁷⁰.

2. Problèmes relatifs aux campements

Les problèmes auxquels sont confrontés les campements et qui sont mis en évidence par les médias sont profonds, certains ayant trait à la vie à l'intérieur des campements, d'autres aux menaces extérieures qui pèsent sur les campements. Elles sont réparties en deux thèmes : sécurité et sûreté, et installations sanitaires.

⁶⁴ Casey, 2021b; CBC News, 2020

⁶⁵ Casey, 2021b

⁶⁶ Mackie, 2021a; Smith, 2021; Eagland, 2020c; Craggs, 2020

⁶⁷ Casey, 2021; Wilhelm, 2020; Mackie, 2021; DiManno, 2021; Quan, 2021; Cragg, 2020; Last-Kolb, 2020

⁶⁸ Culbert, 2021

⁶⁹ Berger, 2021; Dunlevy, 2021; Tsang, 2021; Rodrigues et Westoll, 2021; Sterritt, 2020

⁷⁰ Mackie, 2021; Johnston et Vincent, 2021; Smith, 2021; Sterritt, 2020

Installations sanitaires

Comme indiqué plus haut, les résidents des campements ont eu beaucoup de mal à maintenir leur hygiène pendant la pandémie, en raison de la fermeture des installations publiques et du manque d'accès aux douches, aux toilettes et aux lavabos. Cela a créé des obstacles pour les résidents des campements qui ne pouvaient pas suivre les directives de santé publique, comme le lavage des mains. De même, les campeurs ont trouvé qu'il était difficile de maintenir une distanciation sociale à l'intérieur des campements; l'accès à l'eau potable pour boire et cuisiner était également un sujet de préoccupation⁷¹.

Les campeurs et les membres de la communauté à l'extérieur des campements ont fait part de leurs préoccupations concernant l'accumulation des déchets et leur enlèvement à l'intérieur des campements⁷². Si l'enlèvement des ordures n'était pas organisé à l'extérieur, il n'était souvent pas fait, ce qui entraînait une grande accumulation d'ordures dans les campements, pouvant entraîner d'autres problèmes de santé et de moral. La question de l'enlèvement des ordures a semblé attirer l'attention des membres de la collectivité externe, qui étaient mécontents de la manière dont les parcs étaient traités et dont les ordures s'accumulaient⁷³. De nombreux membres de la collectivité ont indiqué qu'ils n'aimaient plus se rendre dans les parcs en raison du manque de propreté dont ils avaient été témoins.

Sécurité

En ce qui concerne la sécurité, un certain nombre de préoccupations ont été identifiées par les campeurs, les membres de leur famille, les membres externes de la communauté, les services d'urgence et les politiciens dans les médias. Au cours des deux dernières années, un certain nombre d'articles de presse ont fait état de problèmes d'incendies et d'explosions de gaz dans les campements qui ont parfois entraîné la mort⁷⁴. Cette couverture met en évidence le fait que les abris temporaires à parois souples peuvent être incendiés très facilement, entraînant une propagation rapide du feu dans les campements et endommageant les biens et les espaces de vie des personnes. Les gens comptent sur le propane et le feu pour se chauffer et préparer les repas. Cette préoccupation est souvent citée par les politiciens et les services d'urgence comme une raison principale pour laquelle les campements devraient être fermés⁷⁵. Les résidents ont également déclaré que leurs objets personnels ont été volés dans les campements⁷⁶ et que des surdoses se sont produites dans les campements⁷⁷.

⁷¹ Culbert, 2021

⁷² Mackie, 2021; Levy, 2021; Michelin, 2021; Levy, 2021e; Tamimga, 2021; Wakefield, 2020

⁷³ Mackie, 2021

⁷⁴ Snell, 2021; Connor, 2021; Salem, 2021; Dickson et Bell, 2021; McIntyre & Chan (2021); Levy, 2021d; Michael, 2021; Bron, 2021b; Lorinc, 2020; Wakefield, 2020; Connor, 2020; Passifaume, 2020; Connor, 2020

⁷⁵ Snell, 2021; Connor, 2021; Salem, 2021; McIntyre et Chan (2021)

⁷⁶ Mackie, 2021;

⁷⁷ Dickson et Kines, 2020; Gibson, 2020

Des personnes extérieures, telles que des policiers et des membres de la collectivité, affirment à plusieurs reprises que les campements recèlent des comportements criminels, la consommation de substances, des armes et de la violence⁷⁸, mais ces propos ne sont pas corroborés dans les médias par les résidents des campements. Si des cas de violence ont été signalés dans les campements, les détails sont rares et, dans certains cas, ils impliquent des personnes qui vivent en dehors des campements⁷⁹. Par conséquent, dans certaines situations, les campements font l'objet de patrouilles régulières par des sociétés de sécurité privées, des agents municipaux ou la police, et dans d'autres situations, les campements peuvent être clôturés pour délimiter l'espace qui est un espace de campement, ce qui a pour effet de séparer les campeurs du grand public⁸⁰.

3. Réactions aux campements

Police, règlements et sécurité privée

Malgré les restrictions et les retards dans le démantèlement des campements au début de la pandémie pour des raisons de sécurité⁸¹, tout au long de la pandémie, on a souvent fait appel à la police, aux agents municipaux et aux sociétés de sécurité privées pour faire respecter les règles au sein des campements, ainsi que pour faciliter le démantèlement et la destruction des campements jugés illégaux par les conseils municipaux ou les conseils des parcs municipaux⁸². Les policiers soulignent dans les médias qu'ils ont été maltraités lorsqu'ils sont entrés dans les campements, notamment qu'ils ont été menacés, poursuivis et qu'ils ont fait l'objet de protestations⁸³. Cependant, les défenseurs et les résidents des campements ont répondu qu'ils s'inquiétaient de voir la police entrer dans les campements sans se déclarer, sans avoir de mandat ou sans fournir de raison, car ils ont peur de perdre leur sentiment de sécurité s'ils sont déplacés.

Lorsque la police a été appelée pour démanteler des campements en raison d'ordres d'intrusion, elle l'a fait en utilisant des méthodes assez violentes et nuisibles aux résidents et aux défenseurs⁸⁴. Une résidente d'un campement a mentionné que l'expulsion au parc Trinity Bellwoods en juin 2021 était l'intervention policière la plus agressive qu'elle ait jamais vue⁸⁵. Dans ce cas, il y avait des drones de police, des hélicoptères, des officiers portant des uniformes militaires et des officiers utilisant des armes de contrôle de foule pour intimider les résidents et les manifestants⁸⁶. Les

⁷⁸ Levy, 2021; Zivo, 2021; Pazzano, 2020; Little, 2020; Ferguson, 2020; Stueck, 2020

⁷⁹ Little, 2020; Ferguson, 2020; Craggs, 2020

⁸⁰ Mackie, 2021

⁸¹ Kines, 2020; CBC News, 2020; McIntyre, 2020

⁸² Berger, 2021; Gibson, 2021a; Gibson, 2021b; Gibson, 2021c; Moro, 2021; Chan, 2021; Van Dongen, 2020b; Draaisma, 2020; Stueck, 2020; Lorinc, 2020; Michelin, 2020; Wakefield, 2020; Presse canadienne, 2020; Kives, 2020; Ferguson, 2020b; Boothby et Cook, 2020; Deachman, 2020

⁸³ Gibson, 2021 c; Luymes, 2021

⁸⁴ Gibson, 2021 c; Levy, 2021c; Quan, 2021; Rodrigues et Westoll, 2021; Bholla, 2021; Robertson, 2021; Micallef, 2021; Gibson et Pagliaro, 2021; Presse canadienne, 2021; Passifiume, 2021; Sachdeva, 2021; Laurie, 2021; Ila, 2021; Casey, 2020

⁸⁵ Rodrigues et Westoll, 2021

⁸⁶ Rodrigues et Westoll, 2021; Robertson, 2021; Micallef, 2021

résidents et les manifestants ont été physiquement barricadés et piégés par des centaines de mètres de barrières érigées autour d’eux, une tactique de confinement de la foule connue sous le nom de nasse⁸⁷. Si le démantèlement du campement de Trinity Bellwoods a été une démonstration de force brutale, il n’est malheureusement pas unique, car de nombreuses autres expulsions de campements ont impliqué une présence policière et sécuritaire intimidante, ainsi que des arrestations, des barricades et des affrontements⁸⁸. Pourtant, certains continuent de défendre la police et affirment que l’usage de la force est nécessaire pour démanteler les campements⁸⁹.

Alors que la police prétend souvent expulser les membres des campements pour des raisons de santé et de sécurité, ces expulsions mettent directement les résidents des campements en danger. La police, souvent en collaboration avec les agents chargés de l’application des règlements municipaux, propose généralement une forme d’hébergement alternatif (s’il existe) lors du démantèlement des campements⁹⁰. Cependant, ces arrangements de rechange, comme les hôtels et les refuges, n’offrent pas beaucoup de sécurité aux résidents et ne tiennent pas compte de la raison même pour laquelle beaucoup ont choisi de résider dans des campements tout au long de la pandémie. Les résidents sont donc amenés à faire des choix impossibles qui pourraient les exposer à la COVID-19, à des risques de violence, d’arrestation et de détention, ou à d’autres problèmes de santé liés à l’itinérance⁹¹.

Grand public

Le public est souvent présenté dans les médias comme étant très divisé sur la question des campements, certains membres du public préconisant des solutions de logement et de l’aide, tandis que d’autres sont carrément hostiles aux campements et aux résidents. Les défenseurs reconnaissent que l’existence des campements est souvent attribuable à des problèmes au niveau de la politique ou du logement, et expriment donc de la sympathie pour les personnes qui vivent dans des campements et cherchent des moyens de les aider, par exemple en enlevant les ordures, en fournissant des options d’hygiène, en donnant des sacs de couchage ou des couvertures, en protestant contre les expulsions et en assurant la coordination avec les travailleurs sociaux⁹². Les défenseurs des droits de la personne ont également proposé des solutions politiques, comme la création de villes de tentes désignées où les gens peuvent vivre, la création de petites maisons et de petits abris (comme le projet « A Better Tent City » de Kitchener-Waterloo⁹³), et l’achat d’hôtels pour des logements de transition⁹⁴.

⁸⁷ Rodrigues et Westoll, 2021;

⁸⁸ Wilson, 2021; De Luigi, 2021; Ryan, 2021; Bholla 2021b; Presse canadienne, 2020

⁸⁹ DiManno, 2021b; Toronto Star, 2021

⁹⁰ McIntyre et Chan, 2021, Moro, 2021d; Van Dongen, 2020;

⁹¹ Gibson, 2021b; Rodrigues et Westoll, 2021; Bernard, 2021; Crawford, 2020

⁹² Urquhart, 2021; Maddison, 2021; Dunlevy, 2021; Gibson, 2021e; McNally et Dosani, 2021; Lee, 2021; Presse canadienne, 2021 b; Peddle, 2021; Wells, 2020; Casey, 2020; Last-Kolb, 2020; Sterritt, 2020; Moro, 2020; Canadian Press, 2020; McIntyre, 2020; Cook, 2020; Balogh, 2020; Monteiro, 2020; Wilhelm, 2020b

⁹³ Villella, 2021

⁹⁴ Urquhart, 2021; Maddison, 2021; Tsang, 2021; Thompson, 2021; Moro, 2021d; Seto, 2021

Cependant, ceux qui s'opposent aux campements et à leurs résidents s'appuient souvent sur des images très stigmatisantes des personnes en situation d'itinérance, suggérant qu'elles sont incapables de prendre soin d'elles-mêmes ou de leur environnement, qu'elles souffrent de problèmes de santé mentale et de toxicomanie et que, de manière générale, elles sont dangereuses et violentes lorsqu'ils discutent de ce dont ils sont témoins dans les campements et les quartiers environnants⁹⁵. Certains se sont indignés du fait que les parcs sont envahis par des « criminels » et des « voyous » et qu'ils privent les gens qui « méritent » d'y être, à savoir les enfants et les personnes âgées, du droit d'y aller⁹⁶. D'autres ont déclaré que la présence des campements a également été mauvaise pour les entreprises, dans un climat où les entreprises ont déjà été touchées par les mesures de confinement⁹⁷. Un membre de la collectivité interrogé a mentionné qu'il avait carrément protesté contre certains campeurs qui montaient des tentes en les invectivant jusqu'à ce qu'ils se déplacent⁹⁸. Les personnes en situation d'itinérance vivant dans des campements sont donc exposées à un risque supplémentaire de violence et de préjudice de la part des membres de la collectivité qui tentent de faire respecter les règles d'occupation de l'espace public et, dans certains cas, il existe une hostilité mutuelle entre les résidents des campements et les personnes extérieures⁹⁹. Alors que les médias ont tendance à blâmer les résidents des campements pour les problèmes qui les entourent, il est important de considérer le contexte dans lequel les campements apparaissent.

Politiciens

Tout comme les résidents de la collectivité, les politiciens, les gouvernements municipaux et les conseils sont également présentés comme étant divisés sur la question des campements. La réponse politique la plus courante aux campements dans les médias est l'ouverture d'autres espaces pour que les gens puissent s'y installer¹⁰⁰. Comme nous l'avons mentionné plus haut, certains résidents des campements hésitent à se déplacer en raison des risques pour la santé et la sécurité dans les autres espaces comme les refuges, les hôtels ou les maisons de chambres, ainsi que du manque d'intimité et de la crainte de ne pas pouvoir apporter tous leurs biens¹⁰¹. D'autres expriment leur espoir et leur enthousiasme à l'idée d'emménager dans un logement, même temporaire¹⁰².

Les politiciens sont généralement d'avis que les campements ne sont pas propices à la santé et à la sécurité et qu'ils doivent être démantelés, mais les avis sont partagés sur

⁹⁵ Levy, 2021a; Levy 2021e; Levy 2021f; Bron, 2021; Warmington, 2020; Warmington, 2020b; Braun, 2020; Mason, 2020

⁹⁶ Wells, 2021; Gibson, 2021d; Levy, 2021f; Zivo, 2021b; Warmington, 2020c

⁹⁷ Snell, 2020

⁹⁸ Mackie, 2021

⁹⁹ Wong, 2020; Crawford, 2020

¹⁰⁰ Johnston et Vincent, 2021; Kines, 2021; Casey, 2021; Berger, 2021, McIntyre et Chan, 2021; Wells, 2021; Dunlevy, 2021; Gray et Moore, 2021; Moro, 2021b; Salloum, 2021; Eagland, 2020a; Eadland, 2020b; Eagland, 2020c; Crawford, 2020; Kines, 2020; Free Press, 2020

¹⁰¹ Berger, 2021; Gibson, 2021; McIntyre et Chan, 2021; Casey, 2021b; Rodrigues et Westoll, 2021; Moro, 2021c; Bernhardt, 2020; Scace, 2020

¹⁰² Eagland, 2020; Casey, 2020; Wells, 2020

l'endroit où les résidents des campements devraient être déplacés et sur les types de solutions viables. Dans un cas controversé, la ville de Winnipeg a lancé un projet pilote consistant à émettre un son aigu et continu pour dissuader les gens de monter un camp¹⁰³. La ville a mis fin à cette pratique après qu'elle ait été fortement critiquée pour son caractère « cruel et inutile¹⁰⁴ ». Les politiciens ont également exprimé leur inquiétude quant au fait que le simple fait de retirer les résidents des campements et de les placer dans d'autres endroits est une réponse insuffisante en raison des problèmes à multiples facettes que les résidents des campements peuvent rencontrer¹⁰⁵. Les politiciens ont exprimé dans les médias que de nombreuses personnes avaient besoin d'un soutien en matière de santé mentale et de toxicomanie en plus de l'aide au logement.

Résumé de l'analyse des médias en parallèle à l'application des règlements en lien avec les campements

La visibilité accrue accordée aux campements tout au long de la pandémie de COVID-19 a provoqué un débat public important sur l'itinérance et les solutions en matière de logement. Le grand public, ainsi que les politiciens et les organisations communautaires, est assez divisé sur la question des campements, souvent en désaccord sur les solutions à apporter. Bien que divisés sur la question des campements, le grand public, les politiciens et les organisations communautaires affirment que les campements doivent être abordés d'une manière ou d'une autre. Cependant, certains résidents des campements ne sont pas d'accord et considèrent ces espaces comme leur foyer – ils disent se sentir plus à l'aise et en contrôle dans les campements qu'ils ne l'ont été depuis longtemps.

Alors que les médias discutent abondamment de ce qu'il faut faire au sujet des campements, comme adopter une approche de criminalisation ou déplacer les gens vers des hôtels et des refuges à court terme, on ne comprend pas aussi bien pourquoi les gens déménagent dans les campements en premier lieu. En effet, le fond du problème, à savoir la pénurie de logements et le manque de logements abordables et de soutien, est rarement abordé sur le plan politique. Les solutions sont souvent à court terme, laissant les résidents se débrouiller seuls et les blâmant lorsque des problèmes surviennent.

La santé et la sécurité sont souvent évoquées comme les raisons les plus courantes et les plus importantes pour mettre fin aux campements. Toutefois, l'expulsion des résidents des campements ne garantit pas leur sécurité. L'expulsion violente, le démantèlement et le déplacement des résidents des campements au nom du bien-être sont une énorme contradiction, car les résidents sont souvent placés dans des situations plus précaires et dangereuses. Ces expulsions de campements soulèvent d'importantes questions sur la violation des droits, le non-respect des notions de citoyenneté, la tenure et la propriété privée ou publique, et l'occupation de l'espace public. En outre, plusieurs paliers de gouvernement sont impliqués dans ces différentes situations, ce qui soulève la question de savoir qui est responsable en dernier ressort du bien-être des personnes et des collectivités, de leur inclusion

¹⁰³ Froese, 2020

¹⁰⁴ Froese, 2020

¹⁰⁵ Kines, 2021; Casey, 2021; Berger, 2021; Snell, 2021b; Smith, 2021; Grochowski, 2021; Crawford, 2020; Wilhelm, 2020

sociale et de la protection de leurs droits. Cela soulève des questions sur la cohabitation et l'occupation de l'espace public. Le fait d'expulser les résidents des campements par des moyens violents et coercitifs, en bafouant leur dignité et en faisant fi de leur autodétermination et de leurs droits, afin que d'autres citoyens puissent utiliser librement l'espace, envoie un message clair quant à savoir quels droits sont plus importants et méritent d'être protégés.

Chapitre 4 : Un protocole national sur les campements de sans-abris au Canada *

« Je voulais être un leader parce que j’ai une voix forte. Je voulais parler pour les personnes qui ne peuvent pas parler. À la seconde où je quitte, regardez ce qui se passe : ils ont enlevé mes affaires, et ils vident toutes les petites maisons. Je ne suis plus là pour bloquer le chemin¹⁰⁶. »

– Derrick Black, sur les difficultés à défendre les campements

Ces dernières années, les campements de personnes sans-abris sont devenus un symptôme dominant de la crise du logement au Canada. Le marché de l’habitation étant marqué par l’inabondabilité, l’insécurité et la financiarisation, le manque d’options d’hébergement suffisantes a poussé des gens vers la marge, les obligeant à vivre dans des structures qu’ils ont eux-mêmes bricolées, érigées dans des espaces extérieurs publics et privés. Cette réalité a été exacerbée par la pandémie de COVID-19, qui a entraîné la fermeture de nombreux refuges temporaires et d’urgence ou en a réduit radicalement la capacité d’accueil. Résultat : des personnes n’ont eu d’autre choix que de trouver des solutions de rechange.

À la lumière de l’inaction gouvernementale qui a mené à l’augmentation de leur nombre au Canada, les campements doivent être considérés comme ayant une double nature. Ils représentent, bien sûr, une violation du droit au logement et un manquement des gouvernements du pays à leurs obligations d’assurer le plein exercice de ce droit pour tous. Pourtant, ils représentent également une revendication importante de ce droit – une déclaration claire que le logement est vital pour le bien-être humain et que l’itinérance forcée est une grave menace pour la dignité, la sécurité et le bien-être.

Tous les paliers de gouvernement sont tenus de respecter leurs obligations relatives au droit au logement et aux autres droits fondamentaux. Pour bien comprendre les campements et régler cet enjeu, ils doivent reconnaître que les personnes qui y vivent sont des titulaires de droits fondamentaux qui, en vertu de la loi, ont droit au plein exercice de leur droit au logement par la prestation progressive d’un logement sûr, abordable et habitable qui assure leur dignité. Tous les territoires de compétence au Canada doivent réagir aux campements existants d’une manière qui respectent les lois internationales sur les droits de la personne, notamment en veillant à consulter concrètement les résidents des campements dans l’élaboration d’initiatives visant à les aider.

Dans un grand nombre de villes du Canada, malgré les enjeux liés aux droits de la personne, la réponse aux campements de personnes sans-abris a été punitive. Les résidents n’avaient pas accès à des services essentiels, notamment d’eau et d’assainissement, ils ont vécu des expulsions forcées violentes et se sont fait détruire leurs biens. Des résidents ont été arrêtés et incriminés en vertu de règlements interdisant des comportements tels que camper, se baigner ou déféquer en public, ce qui est inévitable pour une personne qui vit dans l’itinérance. Loin de faire diminuer l’itinérance, ces réactions ont simplement poussé les personnes en situation d’itinérance dans l’ombre, loin des zones de sécurité relative et hors de portée des fournisseurs de services essentiels. Cette démarche n’est pas conforme aux droits fondamentaux et n’est pas viable.

* Sam Freeman et Palmira Lutoto ont rédigé ce chapitre.

¹⁰⁶ Black et Mistry, *supra* note 7.

Dans le présent chapitre, nous exposons les principaux discours nationaux et internationaux relatifs aux campements de personnes sans-abris et aux droits fondamentaux. Ce chapitre est organisé en fonction des huit principes énoncés dans le *Protocole national sur les campements de sans-abri au Canada* (le Protocole). Le Protocole a été créé pour fournir aux gouvernements un cadre sur la façon d'aborder la question des campements en utilisant une approche axée sur les droits¹⁰⁷. Notre analyse documentaire porte sur les lois internationales pertinentes en matière de droits de la personne, des lois canadiennes, telles que la *Charte canadienne des droits et libertés* et la Loi sur la stratégie nationale sur le logement, ainsi que des documents de recherche et des rapports sur les campements au Canada et aux États-Unis. En outre, la littérature fournit des recommandations sur les mesures que les gouvernements pourraient adopter pour traiter la question des campements et sur les conséquences possibles du non-respect de leurs obligations.

Principe 1 : Reconnaître les résidents des campements de sans-abri comme des détenteurs de droits

Le principe de la reconnaissance des résidents des campements comme titulaires de droits est intrinsèquement lié à la compréhension de la double nature des campements¹⁰⁸. D'une part, ils constituent des violations des droits fondamentaux des personnes qui sont contraintes d'y vivre en raison de l'échec des actions et des politiques de l'État. D'autre part, il s'agit du moyen par lequel les résidents revendiquent leur droit au logement¹⁰⁹. Lorsque l'État ne met pas en œuvre son obligation d'assurer le plein exercice du droit fondamental à un logement suffisant pour tous, les personnes financièrement défavorisées et celles qui subissent simultanément de multiples formes d'oppression (p. ex., les personnes historiquement exclues en raison de leur race, de leur genre, de leur orientation sexuelle, de leur handicap, de leur âge, de leur identité autochtone et de leur origine ethnique) risquent davantage d'être exclues des systèmes de logement officiels. Le manque de logements abordables et de solutions de logement suffisantes pousse des individus à adapter leurs stratégies de survie, notamment par la création d'un système de logement non structuré qui consiste à dormir dehors¹¹⁰. En substance, les résidents des campements sont des titulaires de droits qui font valoir leurs revendications fondamentales en matière de foyer et de communauté et réclament ainsi leur place légitime au sein des villes¹¹¹.

Plutôt que de s'attaquer au problème de la pénurie de logements abordables et de rectifier les politiques qui mènent à la création de campements, les États tendent à criminaliser les campements¹¹². La criminalisation de l'itinérance se produit lorsqu'un gouvernement adopte ou décide de faire appliquer des lois qui édictent en infraction criminelle le fait de camper, de dormir, de se reposer ou de mener d'autres activités nécessaires à la vie dans des lieux publics. Les actions

¹⁰⁷ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 7.

¹⁰⁸ Voir Leilani Farha, Rapport de la rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, et sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte, Documents officiels de l'assemblée générale des Nations Unies, 73^e Sess, ONU Doc A/73/310/Rev.1 (2018) au paragraphe 11.

¹⁰⁹ Voir *ibid.*

¹¹⁰ Voir Tony Sparks, *Citizens without property : Informality and political agency in a Seattle, Washington homeless encampment*, 2016, 49:1 *Environment & Planning A : Economy and Space*, 86 et 87.

¹¹¹ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 39.

¹¹² Voir Marybeth Shinn et Jill Khadduri, *In the Midst of Plenty : How To Prevent and End Homelessness in the United States* (Hoboken, New Jersey; Wiley-Blackwell, 2020).

de l'État visant à criminaliser et à pénaliser les campements par la démolition des propriétés ainsi que l'expulsion et l'arrestation des résidents constituent une violation des droits fondamentaux et de la dignité des personnes qui y vivent¹¹³.

La criminalisation des campements crée deux problèmes principaux. D'une part, les personnes en situation d'itinérance sont marginalisées parce que l'exercice de leur droit au logement leur est refusé¹¹⁴. D'autre part, lorsque ces groupes déjà marginalisés tentent de remédier à leur situation et de revendiquer leur droit, ils sont expulsés ou déplacés et pénalisés par des amendes ou des peines de prison¹¹⁵. Ce dernier point complique encore plus la sortie de l'itinérance¹¹⁶. La criminalisation de l'itinérance n'est pas une réponse appropriée aux échecs de l'État. Ces actions punitives ne contribuent pas non plus à réduire l'itinérance de façon concrète ni n'entraînent de résultats bénéfiques réels¹¹⁷. Au contraire, la criminalisation de l'itinérance a plusieurs conséquences graves sur les personnes sans domicile, notamment¹¹⁸ :

1. La violation de plusieurs lois sur les droits fondamentaux;
2. Un frein à la capacité de sortir de l'itinérance et de faire la transition vers un logement permanent;
3. Le refus d'accès à un revenu, en raison du risque d'être exclu du marché de travail;
4. La discrimination de la part des propriétaires de logements locatifs;
5. La réduction de la qualité de vie;
6. Une atteinte à la santé mentale et physique;
7. La marginalisation et l'isolement social;
8. La hausse du risque que les personnes en situation d'itinérance tombent malades en raison des conditions météorologiques, et de l'accès limité aux soins de santé et aux lieux de répit;
9. Des effets négatifs sur la dignité et des risques de préjudices;
10. Une interférence avec les droits garantis par la Charte, notamment le droit à la vie, à la liberté, à la sécurité, au logement, à la santé et à l'attente raisonnable en matière de vie privée;
11. Un manque d'autonomie et de responsabilité attribuable aux interventions de l'État dans le campement autogéré;

¹¹³ Voir Julie Hunter, Paul Linden-Retek, Sirine Shebaya, Samuel Halpert, *Welcome Home : The Rise of Tent Cities in the United States*, 2014, p. 58, en ligne (PDF) : *Canadian observatory on homelessness* <homelesslaw.org/wp-content/uploads/2018/10/WelcomeHome_TentCities.pdf>.

¹¹⁴ Voir le *Rapport de la rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de la personne sur sa mission aux États-Unis*, UNHRCOR, 38^e session, ONU Doc A/HRC/38/33 (2018) au paragraphe 45 [*Rapporteuse spéciale – États-Unis*].

¹¹⁵ Voir *Ibid.*

¹¹⁶ Voir *ibid.*

¹¹⁷ Voir Eric S Tars, *Criminalization of Homelessness*, 2021, en ligne (PDF) : *National Low Income Housing* <nlihc.org/sites/default/files/AG-2021/06-08_Criminalization-of-Homelessness.pdf>.

¹¹⁸ Voir Tony Robinson, *No Right to Rest : Police Enforcement Patterns and Quality of Life Consequences of the Criminalization of Homelessness*, (2019) 51:1 *Urban Affairs Rev* 41 à 60; Leilani Farha, *Communication du rapporteur spécial sur le droit au logement à la Hongrie*, (2018), en ligne (PDF) : HCDH <spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=2391>; *Rapporteuse spéciale – États-Unis*, supra note 115 au paragraphe 45; Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, étant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, chap. 11.

12. Une entrave à la revendication du droit au logement.

Bien que les ordonnances de l'État tendent à être motivées par des raisons politiques et financières, la criminalisation des campements est souvent justifiée par la nécessité d'assurer l'ordre, la santé et la sécurité publics. Par conséquent, des facteurs tels que l'embellissement de la ville, la promotion du tourisme et des affaires, l'augmentation de la valeur des propriétés et la tranquillité des résidents logés sont très souvent pris en considération dans l'adoption de règlements qui criminalisent les campements¹¹⁹. Évidemment, ce type de réaction rejette la responsabilité sur les échecs individuels qui doivent être régis et punis par l'État, plutôt que sur l'incapacité de l'État à mettre en œuvre des stratégies et des politiques conformes aux principes directeurs en matière de droits fondamentaux, de pauvreté structurelle, d'inégalité et de discrimination systémique¹²⁰.

Plutôt que de criminaliser les résidents des campements, les États doivent reconnaître que les personnes en situation d'itinérance sont des êtres humains qui revendiquent leurs droits au sein de systèmes défaillants et remplir leurs obligations de respecter la dignité humaine, comme le prévoit la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*¹²¹. Les États doivent aider ces résidents à trouver un logement suffisant à prix abordable, améliorer leurs conditions de vie et adopter des politiques visant à mettre fin à l'itinérance¹²². Ces objectifs peuvent être atteints en adoptant le principe 2, une démarche citoyenne centrée sur un engagement significatif et la participation effective des résidents des campements.

Avant tout, les États doivent mettre fin aux actions qui criminalisent les campements et considérer que ceux-ci sont des foyers. La reconnaissance des campements en tant que domicile vise à inciter les États à faire preuve du même respect et de la même considération juridiques pour les structures de logement de informels que pour les structures de logement officielles¹²³. Par conséquent, les forces de l'ordre ne seraient pas autorisées à empiéter sur la vie des résidents des campements en ouvrant, en endommageant ou en détruisant leurs propriétés, ainsi qu'en entrant dans leur maison et en les démolissant sans la permission expresse des résidents ou sans mandat¹²⁴.

Principe 2 : Engagement significatif et participation effective des résidents des campements

Le principe d'engagement significatif et de participation effective des résidents des campements repose sur la reconnaissance par l'État que ceux-ci sont titulaires de droits¹²⁵. Comme il est énoncé dans le principe 1, le traitement des résidents des campements comme des criminels renforce la

¹¹⁹ Voir Chris Herring, Dilara Yarbrough, et Lisa Marie Alatorre, *Pervasive Penalty : How the Criminalization of Poverty Perpetuates Homelessness*, 2020, 67:1 Social Problems 1; Robinson, *supra* note, 119 à 59.

¹²⁰ Voir Speer – mass incarceration, *supra* note 2, p. 168.

¹²¹ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 39.

¹²² Voir *ibid* au paragraphe 41.

¹²³ Voir Sarah Ferencz, Alexandra Flynn, Nicholas Blomley et Marie-Eve Sylvestre, *Are Tents a « Home » ? Extending Section 8 Privacy Rights for the Precariously Housed*, 2022, 68 McGill LJ 1 p. 10 (à paraître).

¹²⁴ Voir *Encampments Rights Review Report on encampments in Toronto during COVID-19*, (2020), p. 13, en ligne (PDF) : *Droit au logement à Toronto* <right2housingto.ca/wp-content/uploads/2020/09/R2HTO-Encampments-Review-final.pdf> [Report on encampments in Toronto].

¹²⁵ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 41.

notion non prouvée que l'autodétermination des personnes sans-abris est dangereuse et qu'il faut qu'un gardien compétent intervienne pour protéger la population¹²⁶. Les résidents des campements sont perçus ainsi comme des sujets dépendants, incapables de savoir, de s'exprimer ou d'agir dans leur propre intérêt, et par conséquent, il est nécessaire et justifié que les autorités interviennent et appliquent des mesures disciplinaires¹²⁷. Au contraire, c'est précisément parce que les résidents des campements sont les mieux placés pour définir leurs besoins que leur participation est nécessaire à la conception et à la mise en œuvre des programmes et des politiques qui les concernent¹²⁸.

Lorsque les États considèrent les personnes sans-abris comme des sujets passifs, ils ne les reconnaissent pas comme des personnes défavorisées et à faibles revenus qui tentent d'obtenir une reconnaissance politique ou juridique en tant que citoyens actifs titulaires de droits¹²⁹. Par exemple, à Seattle, des résidents de campements ont comparé les refuges et les campements autogérés :

Dans les refuges, nous sommes traités comme des enfants et, après un certain temps, nous devenons effectivement des enfants. Ici [dans le campement], nous avons des responsabilités. S'il y a quelque chose que je n'aime pas, je peux travailler pour le changer, et si je ne fais pas ce que j'ai dit que je ferais, tout le monde en souffre¹³⁰.

Cette déclaration révèle comment l'autonomie et la responsabilité qu'offre le campement autogéré apportent de la dignité dans la vie des résidents¹³¹. L'autonomie et la responsabilité leur permettent d'acquérir de la confiance et des compétences en matière de leadership¹³². Les habitants des quartiers de Seattle situés près des nouveaux campements ont réagi positivement à ces derniers et il a été montré que les niveaux de criminalité n'avaient pas augmenté de façon importante dans les zones à proximité des campements autogérés¹³³.

Le droit de participer doit être mis en œuvre dès le début de toute interaction entre l'État et les résidents ou de l'élaboration de toute politique concernant les campements, de manière claire et précise¹³⁴. Les États doivent réagir aux campements en autorisant d'abord leur existence et en établissant un cadre juridique qui permet l'autogestion, tout en leur apportant une assistance et en assurant une surveillance¹³⁵. Par exemple, les services sociaux de Seattle ont choisi plusieurs

¹²⁶ Voir Speer – mass incarceration, *supra* note 2, p. 166.

¹²⁷ Voir Ananya Roy, *Paradigms Of Propertied Citizenship : Transnational Techniques of Analysis*, 2003, 38:4 Urban Affairs Rev 463; Andrea Brighenti, *Visibility : A category for the social sciences*, 2007, 55:3 Current Sociology 323.

¹²⁸ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 42.

¹²⁹ See Andrea Brighenti, *Visibility : A category for the social sciences*, 2007, 55:3 Current Sociology 323; Sparks, *supra* note 131 à 88.

¹³⁰ Sparks, *supra* note 131 à 92.

¹³¹ Voir *ibid.*

¹³² Voir *ibid.*

¹³³ Voir City of Seattle, Human Services Department, *Seattle Permitted Encampment Evaluation*. Seattle, 2017, en ligne (PDF) : *City of Seattle*

<www.seattle.gov/documents/departments/humanservices/aboutus/final%202017%20permitted%20encampment%20evaluation.pdf> [*Seattle Encampment Evaluation*].

¹³⁴ Voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, principes fondamentaux*, 2012, au paragraphe 38, en ligne (PDF) : HCDH <ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf>; Farha, *supra* note 119 at para 73.

¹³⁵ Voir *Seattle Encampment Evaluation*, *supra* note 134.

organisations à but non lucratif pour fournir des services, tels que la recommandation de programmes de détournement des refuges et des centres d'hébergement, l'accès à des services juridiques et à des programmes de relogement rapide, ainsi que des formations à l'emploi et des services d'orientation scolaire¹³⁶.

Pour parvenir à un engagement significatif, les États doivent veiller à ce que le droit de participer soit protégé par des dispositions constitutionnelles ou législatives¹³⁷. Il est crucial que les processus de participation soient conformes à l'ensemble du droit et des principes internationaux en matière de droits de la personne. Par ailleurs, pour qu'il soit significatif, il est essentiel que l'engagement soit fondé sur la reconnaissance de la dignité des résidents des campements et de leurs droits fondamentaux¹³⁸. Les États devraient également veiller à ce que toutes les politiques ou stratégies de relogement des personnes sans-abris permettent aux résidents des campements de participer pleinement à la gestion des campements, à la planification et à la mise en œuvre du relogement et au processus d'amélioration, afin d'obtenir des résultats durables¹³⁹. La participation et l'engagement dans les décisions qui touchent les résidents des campements doivent être actifs, libres et concrets. Dans le cas des résidents autochtones des campements, il est essentiel en outre que les processus soient entrepris conformément aux principes du consentement libre, préalable et éclairé, d'une façon culturellement sécuritaire et qui tient compte des traumatismes¹⁴⁰. Les États ne doivent pas menacer les résidents des campements d'expulsion ou d'intervention policière pour les contraindre, les intimider ou les harceler.

Voici des suggestions pour les États en vue de garantir un engagement significatif des résidents des campements :

1. Pour éliminer le déséquilibre des pouvoirs entre les gouvernements et les résidents, il convient de fournir le soutien et les ressources nécessaires. Les résidents qui sont les porte-parole du campement devraient être rémunérés pour leur travail et bénéficier d'une formation adéquate¹⁴¹. Pour aider les résidents à exercer leur droit de participer, ceux-ci devraient également avoir accès à des conseils juridiques indépendants, à des avocats indépendants pour les aider et les représenter, pouvoir collaborer avec des organisations de première ligne et recevoir des débours pour leurs dépenses¹⁴².
2. Il est pertinent d'offrir aux résidents des renseignements sur le droit au logement, y compris sur les procédures par lesquelles ils peuvent demander des comptes aux gouvernements et aux autres intervenants, sur le processus d'amélioration, ainsi que sur les lois et leurs droits¹⁴³.
3. Il est pertinent de fournir aux résidents des renseignements concernant les décisions qui les touchent, en prévoyant suffisamment de temps pour mener des consultations et en leur donnant la possibilité d'influer directement sur les décisions qui les concernent.

¹³⁶ Voir *Ibid.*

¹³⁷ Voir Farha, *supra* note 119, paragraphe 73.

¹³⁸ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 44.

¹³⁹ Voir Farha, *supra* note 119, paragraphes 19, 31, 72.

¹⁴⁰ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 41.

¹⁴¹ Voir Farha, *supra* note 119, paragraphe 79.

¹⁴² Voir Report on encampments in Toronto, *supra* note 125, p. 15.

¹⁴³ Voir Farha, *supra* note 119, paragraphes 19, 79.

4. Il est judicieux que les résidents des campements, les intervenants gouvernementaux et les autres parties prenantes négocient un accord d'engagement communautaire officiel et contraignant qui établit les modalités de participation des résidents à chaque étape du processus¹⁴⁴.
5. Il faut offrir des possibilités équitables de participation concrète à tous les résidents du campement ainsi que leur permettre de prendre des décisions collectives et de communiquer efficacement l'information.¹⁴⁵
6. Il est important de consigner les préoccupations des résidents, y compris celles concernant les interactions avec la police, et de s'assurer que les forces de l'ordre ne sont pas présentes dans les conversations et les interactions avec les résidents des campements, compte tenu des interactions passées qui ont visé des membres des campements¹⁴⁶.
7. Il faut comprendre les préoccupations des résidents et leur proposer des options de logement sûr et permanent avant de leur demander de se déplacer¹⁴⁷.
8. Il convient d'aider les résidents à recueillir et à consigner les accords fonciers informels en recensant les biens fonciers et en les enregistrant afin d'assurer la sécurité d'occupation à long terme¹⁴⁸.

Si les États n'adoptent pas une démarche d'engagement significatif, les résidents des campements risquent de se désengager davantage et de refuser de chercher des ressources¹⁴⁹.

Principe 3 : Interdiction des expulsions forcées des campements

« Expulsion » s'entend de « l'expulsion de personnes et de leurs biens d'un lieu où ces personnes ne peuvent revenir sans la permission du propriétaire¹⁵⁰ ». L'expression « expulsion forcée » s'entend de « l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent [...] conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme¹⁵¹ ». L'expulsion forcée peut être exécutée par les forces de l'ordre par la destruction de biens, le harcèlement ou l'intimidation des résidents du campement¹⁵². Contrairement aux expulsions, les expulsions forcées sont considérées comme une violation flagrante des droits fondamentaux, notamment du droit au logement, et elles sont interdites en

¹⁴⁴ Voir *ibid* au paragraphe 74.

¹⁴⁵ Voir *ibid* au paragraphe 76.

¹⁴⁶ Voir Report on encampments in Toronto, *supra* note 125, p. 14.

¹⁴⁷ Voir *Ibid*.

¹⁴⁸ Voir Farha, *supra* note 119, paragraphe 37.

¹⁴⁹ Voir Oren Yiftachel, *Critical theory and 'gray space' : Mobilization of the colonized*, 2009, 13 City 246 à 249; Sparks, *supra* note 111 à 91.

¹⁵⁰ Nicholas Blomley, *Precarious Territory : Property Law, Housing, and the Socio-Spatial Order*, 2019, 52:1 Antipode 36 à 46.

¹⁵¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 7 : The right to adequate housing (Art.11.1) : forced evictions*, UNESCOR, 16th Sess, Supp No 2, UN Doc E/1998/22 (1997) at para 4 [General Comment No 7].

¹⁵² Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 47.

vertu du droit et des normes internationales en matière de droits de la personne¹⁵³. Elles entraînent également des atteintes aux droits civils et politiques, tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée et le droit au respect de ses biens¹⁵⁴.

Le démantèlement des campements ne peut être justifié par l'intérêt public, l'embellissement de la ville, l'aménagement ou le réaménagement urbain ou encore les demandes de certains intérêts privés¹⁵⁵. Dans les cas où des expulsions sont nécessaires, elles doivent être effectuées après avoir exploré toutes les autres solutions viables avec les résidents, conformément à la loi et au droit au logement. Comme il a été énoncé dans le cadre de la *Conférence des Nations Unies sur les établissements humains* de 1976, les expulsions forcées ne devraient avoir lieu que dans les cas où des mesures de conservation et de modernisation ne peuvent être prises, et si des formes de protection et des exigences appropriées sont fournies ou si des mesures de relogement ont été mises en place¹⁵⁶. Par conséquent, les États doivent abroger toutes les lois ou politiques qui autorisent les expulsions forcées et s'abstenir d'adopter de telles lois, par exemple, les règlements interdisant de camper, de flâner dans les lieux publics, d'installer des tentes pour la nuit, de laisser ses effets personnels dans la rue, et toutes les autres lois qui pénalisent et punissent les personnes en situation d'itinérance qui résident dans des campements. Les États doivent veiller à ce que les mesures législatives en place permettent d'empêcher les expulsions forcées effectuées par des organismes privés, leurs mandataires ou des tiers, sans que les personnes concernées bénéficient des garanties voulues et, le cas échéant, de prendre des sanctions¹⁵⁷.

Les expulsions forcées sont interdites dans tous les cas, sauf dans des circonstances extrêmes; par exemple, dans le cas où le bien-être des résidents du campement serait en danger immédiat si l'expulsion forcée n'avait pas lieu. Si une expulsion forcée doit être menée, celle-ci ne sera effectuée que si elle est autorisée par la loi, si les circonstances dans lesquelles les immixtions peuvent être autorisées sont précisées dans la loi et si des solutions de rechange appropriées sont prévues, conformément au droit international des droits de la personne et aux principes de raisonabilité et de proportionnalité¹⁵⁸. Dans ces rares cas, les États devraient appliquer les recommandations suivantes lorsqu'ils procèdent à des expulsions forcées¹⁵⁹ :

1. Préavis suffisant et raisonnable pour que toutes les personnes concernées puissent déménager leurs biens avant la date prévue de l'expulsion;
2. Directives claires et cohérentes concernant le retrait, le stockage et l'élimination des biens, sous réserve du consentement des résidents;

¹⁵³ Voir Commission des droits de la personne des Nations unies, *Résolution de la Commission des droits de la personne : 2004/28 : Interdiction des expulsions forcées*, HCROR, 60^e session, Doc ONU E/CN.4/RES/2004/28 (2004), paragraphe 1.

¹⁵⁴ Voir *General Comment n° 7, supra* note 152, paragraphe 4.

¹⁵⁵ Voir Farha et Schwan – *The Shift, supra* note 1, paragraphe 48.

¹⁵⁶ Voir *General Comment n° 7, supra* note 152, paragraphe 2.

¹⁵⁷ Voir *ibid* au paragraphe 9.

¹⁵⁸ Voir *ibid* au paragraphe 14.

¹⁵⁹ Voir *ibid* aux paragraphes 1, 2, 9, 15. Voir aussi *Report on encampments in Toronto, supra* note 125, p. 15.

3. Accès à la protection juridique, aux recours et aux procédures et, dans la mesure du possible, l'octroi d'une aide juridique aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux;
4. Garantie d'une procédure régulière et d'une équité administrative;
5. Droit à une indemnisation pour tout bien endommagé;
6. Logements de substitution;
7. Possibilité de consulter véritablement les intéressés;
8. Renseignements sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournis dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées;
9. Présence de fonctionnaires ou de leurs représentants au moment de l'expulsion, surtout lorsqu'il s'agit de groupes de personnes (comme dans une situation de campement);
10. Identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion;
11. Pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent; et
12. Toute ressource appropriée qui pourrait être nécessaire.

Les expulsions menées sans mesures de protection entraînent des perturbations et des traumatismes pour les résidents des campements et favorisent le rétablissement du campement à un nouvel emplacement ou au même endroit¹⁶⁰. Il est crucial que les États cessent de justifier l'expulsion des résidents des campements par des procédures légales. En outre, les tribunaux devraient refuser d'autoriser de telles expulsions, sauf si elles sont nécessaires, et lorsque toutes les exigences des droits fondamentaux internationaux sont respectées et que les résidents ont véritablement participé au processus¹⁶¹.

Principe 4 : Explorer toutes les solutions durables à l'expulsion

La réaction des États aux campements implique souvent l'expulsion des résidents et la destruction de leurs biens sans fournir de soutien ni de services appropriés¹⁶². Le principe 4 souligne l'importance pour les États d'explorer toutes les solutions possibles à l'expulsion, en consultation avec les résidents des campements, lorsqu'ils abordent cette question¹⁶³. Les expulsions sans soutien adéquat ni solution de rechange durable ont de nombreuses conséquences négatives, telles qu'une qualité de vie moindre et des effets psychologiques et émotionnels traumatisants, ce qui perturbe ainsi davantage la vie de personnes qui sont déjà dans une situation défavorable¹⁶⁴. En

¹⁶⁰ Rebecca Cohen, Will Yetvin et Jill Khadduri, *Understanding Encampments of People Experiencing Homelessness and Community Responses*, 2019, p. 2, en ligne (PDF) : US Department of Housing and Urban Development <[huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/Understanding-Encampments.pdf](https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/Understanding-Encampments.pdf)>.

¹⁶¹ Voir Farha, *supra* note 119, paragraphe 29.

¹⁶² Voir Cohen et al, *supra* note 161, p. 9.

¹⁶³ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 50.

¹⁶⁴ Voir Samir Junejo, Suzanne Skinner et Sara Rankin, *No Rest for the Weary : Why Cities Should Embrace Homeless Encampments*, 2016, p. 18, en ligne (PDF) : *Seattle University School of Law*

outre, de telles actions créent une relation conflictuelle entre les personnes en situation d'itinérance et les forces de l'ordre et les gouvernements¹⁶⁵.

Pour les personnes en situation d'itinérance, les possibilités de trouver un autre logement sont limitées¹⁶⁶. Les options les plus courantes sont les refuges et les campements. Dans le choix entre les deux options, plusieurs facteurs entrent en jeu, tels que la disponibilité des lits dans les refuges, les conditions indésirables dans les refuges, les politiques des refuges, le sentiment de sécurité et d'appartenance dans le refuge, l'espace nécessaire pour assurer l'autonomie et l'intimité, ainsi que la liberté d'aller et venir¹⁶⁷. Il est essentiel que les États dialoguent avec les résidents des campements sur les solutions de rechange durables à l'expulsion et assurent leur participation effective aux discussions concernant l'avenir des campements¹⁶⁸.

Pour garantir une participation et des consultations adéquates, les États devraient mettre à la disposition de tous les résidents des conseils juridiques gratuits et indépendants, du soutien financier et d'autres mesures d'aide pour les aider à comprendre les options, les processus ainsi que leurs propres droits¹⁶⁹. Les résidents des campements devraient également pouvoir faire appel à des consultants externes pour les aider à élaborer des solutions de rechange à l'expulsion¹⁷⁰. Par ailleurs, il est important que les États prennent en considération les différents besoins des résidents des campements et mettent en place des solutions en conséquence. Par exemple, il est crucial que des représentants des communautés autochtones participent au processus de planification afin de garantir la prestation de services adaptés à la culture¹⁷¹.

En fin de compte, la solution de rechange la plus appropriée à l'expulsion devrait être l'obtention d'un logement permanent, abordable, habitable, adapté sur le plan culturel et accessible aux services dans lequel les résidents du campement vivront sans discrimination, en sécurité, en paix et dans la dignité¹⁷². Le logement permanent doit également être situé dans des zones proches de celle d'où l'expulsion a eu lieu, afin de réduire le plus possible les perturbations sociales, économiques et culturelles. S'il n'y a pas de solution de rechange adéquate ou de logement permanent pour les résidents des campements, les États devraient veiller à ce que les campements soient protégés et sûrs pour tous les résidents, en fournissant des ressources qui assurent la satisfaction des besoins de base et répondent aux normes des droits fondamentaux¹⁷³.

Principe 5 : Veiller à ce que toute réinstallation soit conforme aux droits de la personne

De nombreux États réagissent aux campements en déplaçant simplement les résidents sous le couvert de l'application de la loi, par l'établissement de barrières physiques ou d'autres moyens,

<digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=hrap>; Farha, *supra* note 119 at para 27.

¹⁶⁵ Voir Cohen et al, *supra* note 161, p. 13.

¹⁶⁶ Voir *ibid.*, p. 21.

¹⁶⁷ Voir *ibid.*

¹⁶⁸ Voir *ibid.*

¹⁶⁹ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 41.

¹⁷⁰ Voir *ibid.*

¹⁷¹ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 52.

¹⁷² Voir Farha, *supra* note 119, paragraphe 21.

¹⁷³ Voir Report on encampments in Toronto, *supra* note 125, p. 16.

sans consulter ni faire participer véritablement les résidents¹⁷⁴. Ce type de réinstallation ne représente en rien une solution aux violations du droit au logement; au contraire, si elle n'est pas menée dans le respect des droits de la personne ni acceptée par les résidents du campement, la réinstallation contribue à accroître la marginalisation¹⁷⁵. Par exemple, devant l'augmentation du nombre de campements pendant la pandémie de COVID-19, la Ville de Toronto a notamment procédé à la réinstallation des résidents des campements dans des hôtels et des refuges après l'émission d'un avis d'intrusion. Cependant, certains résidents relogés dans l'un des refuges sont retournés à l'emplacement des campements en raison du manque de sécurité, de sûreté ou d'intimité (voir également l'étude de cas de Toronto ci-jointe)¹⁷⁶. Ce cas montre que, même lorsqu'il y a des places en refuge, elles n'offrent pas nécessairement un niveau de sécurité, de sûreté ou d'intimité acceptable pour les résidents. L'incapacité des refuges à répondre à ces besoins essentiels pousse parfois les personnes qui y séjournent à s'installer dans des campements, en particulier pendant la pandémie, compte tenu de la nécessité de maintenir une distanciation physique¹⁷⁷.

Si les résidents du campement acceptent de déménager, les États doivent établir un engagement significatif et continu avec les résidents dès le début du processus d'élaboration d'un plan de réinstallation. Les plans de relocalisation¹⁷⁸.

1. Doivent être conforme au droit international des droits de la personne;
2. Fournissent aux résidents des informations pertinentes concernant les plans de relocalisation;
3. Permettent aux résidents d'avoir accès à des conseils juridiques indépendants au sujet du plan;
4. Prévoient un accès à la justice pour garantir l'équité des procédures et le respect de tous les droits fondamentaux;
5. Respectent les droits des résidents, y compris le droit de rester chez soi et dans sa communauté;
6. Prévoient une indemnisation pour tous les frais de réinstallation engagés;
7. Sont mis en œuvre sans interférence des forces de l'ordre ni recours à la force;
8. Interdisent le retrait de la propriété privée des résidents à leur insu et sans leur consentement;
9. Prévoient le respect du droit au logement et d'autres normes relatives aux droits de la personne;
10. Prévoient que la relocalisation n'aggrave pas l'itinérance ni ne nécessite la séparation de familles ou de partenaires.

Si les États ne sont pas en mesure de garantir que la réinstallation sera conforme aux droits fondamentaux, il faudra autoriser les résidents à rester dans le campement jusqu'à ce que des

¹⁷⁴ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 55.

¹⁷⁵ Voir *ibid.*

¹⁷⁶ Voir *Report on encampments in Toronto*, *supra* note 125, p. 18.

¹⁷⁷ Voir *ibid.*, p. 16-19

¹⁷⁸ Farha, *supra* note 119 aux paragraphes 4, 17, 22, 25, 38, 41, 59, 60, 63,74; *Report on encampments in Toronto*, *supra* note 125 à 16; Farha, *supra* note 119 au paragraphe 34.

solutions adéquates soient proposées¹⁷⁹. Les États doivent adopter une démarche fondée sur les droits de la personne tout en veillant à ce que les campements soient sûrs et que les résidents aient accès à des ressources et des services¹⁸⁰. De plus, il est crucial que les campements soient reconnus comme des milieux de vie et que les États garantissent l'implication concrète des résidents des campements, collectivement et individuellement¹⁸¹.

Étant donné que les campements ne sont ni une solution à l'itinérance ni une forme de logement adéquat, les États ont l'obligation de veiller à ce que les résidents sans-abris aient accès à un logement permanent abordable, à des services de santé mentale, aux services couverts par le système de santé universel canadien et à des possibilités d'emploi¹⁸². En outre, les États devraient s'abstenir d'approuver des propositions d'urbanisme qui ne fournissent pas aux habitants existants des logements qui répondent pleinement à leurs besoins en matière de conception, d'abordabilité et d'adéquation¹⁸³.

Principe 6 : Veiller à ce que les campements répondent aux besoins fondamentaux des résidents conformément aux droits de la personne

Il est essentiel que les États s'assurent que des normes de conformité minimales aux droits de la personne sont respectées dans les campements, pendant que des options de logement adéquates sont négociées¹⁸⁴. Les États devraient consulter les résidents des campements dans la planification et la mise en œuvre de toute mesure visant à améliorer leur accès aux services de base, ainsi que dans la prise de décision concernant les ressources nécessaires et la meilleure façon de les mobiliser¹⁸⁵. Les États doivent également respecter les pratiques, les systèmes et les accords que les résidents ont déjà mis en place, et consulter ceux-ci pour toute nouvelle amélioration¹⁸⁶.

Le paragraphe 11.1 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, qui est reconnu dans la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, prévoit que « les États partis au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence¹⁸⁷ ». En plus, dans le cadre des droits de la personne à l'eau et à l'assainissement, les gouvernements doivent assurer que tout le monde a accès à de l'eau propre et des installations sanitaires à proximité de leurs espaces de vie, qu'ils habitent dans un espace de vie formel ou informel¹⁸⁸. Enfin, en vertu du droit à un logement suffisant, le logement doit être un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité et être équipé des services nécessaires à la protection de la vie humaine, notamment l'eau potable,

¹⁷⁹ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 57.

¹⁸⁰ Voir *Report on encampments in Toronto*, *supra* note 125, p. 16.

¹⁸¹ Voir *ibid.*

¹⁸² Voir Cohen et al, *supra* note 161, p. 16.

¹⁸³ Voir Farha, *supra* note 119, paragraphe 41.

¹⁸⁴ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 61.

¹⁸⁵ Voir *ibid.*

¹⁸⁶ Voir *ibid.*

¹⁸⁷ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entré en vigueur le 3 janvier 1976), paragraphe 11.1.

¹⁸⁸ Voir Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 15 : The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UNESCOR, 29th Sess, UN Doc E/C.12/2002/11 (2003) aux paras 12(c)(i), 16(c) [General Comment No. 15].

des installations sanitaires, le chauffage et des équipements pour cuisiner¹⁸⁹. Il est donc important de veiller à ce que les résidents des campements aient accès aux ressources et services de base suivants¹⁹⁰ :

- L'accès à de l'eau potable et propre;
- L'accès à des installations sanitaires;
- Sécurité incendie
- Des systèmes de gestion des déchets;
- Des services sociaux et de soutien;
- La sécurité personnelle;
- Des installations et des ressources qui favorisent la sécurité alimentaire;
- Des ressources pour favoriser la réduction des risques;
- La prévention contre les rongeurs et les insectes nuisibles.

L'accès à ces services et ressources de base n'est pas discrétionnaire. Ils sont essentiels à la vie humaine. Le défaut d'un État de les fournir serait considéré comme une violation des droits fondamentaux et une menace pour la dignité, la sûreté, la sécurité, la santé et le bien-être¹⁹¹. Par exemple, le manque d'accès à l'eau potable, à des toilettes, à des douches et à d'autres ressources dans le campement de Moss Park, à Toronto, a entraîné de graves problèmes de santé (voir l'étude de cas sur Toronto ci-jointe¹⁹²). Les résidents ont néanmoins décidé de rester dans le campement, même si ce n'était pas sûr, car ils craignaient que les refuges soient encore moins sûrs en raison de la pandémie¹⁹³.

Un État qui refuse l'accès à l'eau, à l'assainissement et aux services de santé, ainsi qu'à d'autres produits de première nécessité pour tenter de déloger les résidents d'un campement commet une violation manifeste des droits fondamentaux, notamment des droits à la vie, au logement, à la santé, à l'eau et à l'assainissement¹⁹⁴. Les États devraient au contraire tenir un dialogue significatif avec les résidents des campements pour élaborer des plans d'accès à l'eau potable, à des toilettes, à des douches et à d'autres équipements essentiels pour répondre aux besoins fondamentaux des résidents, conformément aux droits de la personne¹⁹⁵.

¹⁸⁹ Voir *ibid.* au paragraphe 8 (b).

¹⁹⁰ Voir Farha et Schwan – The Shift, *supra* note 1, paragraphe 61.

¹⁹¹ Voir *General Comment n° 15*, *supra* note 189, paragraphe 26.

¹⁹² Voir Report on encampments in Toronto, *supra* note 125, p. 12.

¹⁹³ Voir *ibid.*

¹⁹⁴ Voir *General Comment n° 7*, *supra* note 152, paragraphe 2; Farha, *supra* note 119, paragraphe 46.

¹⁹⁵ Voir Report on encampments in Toronto, *supra* note 125, p. 17.

Principe 7 : Garantir des objectifs et des résultats fondés sur les droits de la personne, ainsi que la préservation de la dignité des résidents des campements

Lorsque les États n'atteignent pas les objectifs et les résultats fondés sur les droits fondamentaux, tels que le droit au logement, ils ne préservent pas la dignité des résidents des campements¹⁹⁶. Le droit à la vie privée, à la dignité, à l'intégrité et à l'autonomie est fondamental pour tous les êtres humains, mais les résidents des campements en sont souvent privés¹⁹⁷. Le droit à la vie privée, par exemple, est un droit qui est refusé aux résidents des campements, puisqu'une tente n'est pas considérée comme un domicile¹⁹⁸. Les personnes qui résident dans un cadre non structuré, comme les foyers de groupe, les institutions, les logements de transition, les refuges et les espaces publics, ont plus de mal à faire respecter leur droit à la vie privée que celles qui vivent dans un cadre structuré, comme les maisons et les immeubles d'habitation, car leur espace résidentiel est soumis à la gestion et au contrôle de l'État¹⁹⁹. Il est important de noter qu'un foyer n'est pas nécessairement un endroit fixe, alors qu'un endroit fixe peut finir par servir de foyer. Il s'agit d'un élément central de l'expérience des résidents des campements²⁰⁰. Les résidents des campements considèrent souvent les lieux du campement comme un foyer qui leur procure un sentiment de protection, de confort, d'intimité et d'appartenance²⁰¹. Dans un campement de Fresno, en Californie, un panneau indique en anglais : « Tous les biens ici ont une valeur. Ne pas détruire. » Une résidente a confié en anglais : « J'ai atterri ici et j'essaie d'en tirer le meilleur. ... Je prends ce que des gens jettent pour construire une maison. Puis ils viennent ici... et ils écrasent la maison de mon ami²⁰². »

Lorsque les États et les tribunaux refusent de considérer les tentes comme des habitations, ils privent les résidents des campements d'une attente raisonnable en matière de vie privée²⁰³. Lorsque les forces de l'ordre détruisent, saisissent ou éliminent les biens des résidents des campements, elles les privent de leur droit à la vie privée et de la protection de leurs biens²⁰⁴. Les résidents des campements ont des biens, mais ils ont moins de droits pour les protéger que ceux qui résident dans un milieu structuré²⁰⁵. Par exemple, si les forces de l'ordre pénétraient dans une maison pour y effectuer une perquisition et une saisie sans autorisation supplémentaire, telle qu'un mandat, cet acte serait considéré comme illégal et entraînerait des poursuites criminelles pour entrée par effraction²⁰⁶. Cependant, si on ne reconnaît pas les campements comme des foyers, la protection de la vie privée, le contrôle et la sécurité des résidents sont niés²⁰⁷.

Les États devraient adopter des politiques ou des lois qui assurent que les individus jouissent de leur

¹⁹⁶ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 64.

¹⁹⁷ Voir Ferencz et al, *supra* note 124, p. 34.

¹⁹⁸ Voir *ibid.*, p. 33.

¹⁹⁹ Voir Jessie Speer, *It's not like your home : Homeless Encampments, Housing Projects, and the Struggle over Domestic Space*, 2016, 49:2 *Antipode* 517- 520.

²⁰⁰ Voir *ibid.*, p. 519.

²⁰¹ Voir *ibid.*, p. 522.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Voir Ferencz et al, *supra* note 124, p. 8.

²⁰⁴ Voir *ibid.*, p. 1.

²⁰⁵ Voir Jane B Baron, *Homelessness as a Property Problem*, 2004, 36:2 *Urban Lawyer* 273.

²⁰⁶ Voir Ferencz et al, *supra* note 124, p. 12.

²⁰⁷ Voir *ibid.*, p. 23.

droit à la dignité et à la vie privée²⁰⁸. Parmi les recommandations de politiques et de lois, mentionnons²⁰⁹ :

1. Définir des possibilités d'hébergement;
2. Améliorer l'accès aux services communautaires;
3. Promouvoir des milieux sûrs pour les personnes en situation d'itinérance;
4. Promouvoir et fournir des services humains avant toute activité d'exécution de la loi;
5. Veiller à ce que les forces de l'ordre soient accompagnées de travailleurs de refuges, de soutien ou de logement social;
6. Fournir de l'aide, appeler le 211 ou orienter les personnes sans-abris vers des services;
7. Offrir à son personnel et à ses bénévoles une formation en vue de les sensibiliser aux questions liées à l'itinérance et aux personnes vivant dans la pauvreté;
8. S'attaquer aux menaces pour la sécurité, au racisme, à la transphobie et à d'autres problèmes vécus dans les refuges qui poussent les gens vers les campements;
9. Assurer la sécurité et la survie des résidents des campements;
10. Créer un plan transparent et responsable pour amener les résidents vers un logement;
11. Reconnaître que les résidents des campements sont des titulaires de droits et prendre des mesures pour assurer leur participation et leur engagement significatifs et continus dans les décisions concernant les campements;
12. Veiller à ce que les besoins fondamentaux des résidents des campements soient satisfaits, à ce qu'ils aient accès aux commodités et aux installations d'hygiène et à ce qu'ils ne soient pas expulsés avant que des options de logement permanentes, appropriées et accessibles leur soient proposées.

Principe 8 : Respecter, protéger et satisfaire les droits distincts des peuples autochtones dans tout engagement relatif aux campements

Au pays, les peuples autochtones du Canada sont surreprésentés dans les populations de personnes sans-abris. Selon le rapport *Tout le monde compte 2018 : Faits saillants* d'Emploi et Développement social Canada, les Autochtones représentent environ 5 % de la population canadienne, mais environ 30 % des jeunes en situation d'itinérance se définissent comme autochtones²¹⁰. En outre, parmi les

²⁰⁸ Voir Human Rights Committee, General Comment No. 36, 2018, on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, UNHRCOR, 124th Sess, UN Doc CCPR/C/GC/36 (2019) at para 26.

²⁰⁹ Voir Report on encampments in Toronto, *supra* note 125, p. 7, 10.

²¹⁰ Voir Kaitlin Schwan, *Too Little, Too Late : Reimagining Our Response to Youth Homelessness in Canada*, (16 novembre 2016), en ligne : *Homeless Hub* <homelesshub.ca/blog/too-little-too-late-reimagining-our-response-youth-homelessness-canada>.

personnes qui se définissent comme autochtones, 37 % vivent dans des lieux extérieurs²¹¹. La présence d'Autochtones dans cet environnement constitue une violation du droit au logement, du droit à l'autodétermination, ainsi que du droit de poursuivre librement son développement économique, social et culturel²¹². Le droit des peuples autochtones au logement est « étroitement lié à leur relation particulière avec leur droit aux terres, territoires et ressources, leur intégrité culturelle et leur capacité de définir et de fixer leurs priorités et stratégies en matière de développement²¹³ ». Par conséquent, la présence d'Autochtones dans les campements peut être considérée comme moyen de survie et comme moyen d'affirmer leurs droits sur les terres et les territoires²¹⁴.

Dans l'élaboration de politiques et de plans relatifs aux campements, il est essentiel que les États reconnaissent leur obligation de respecter les droits fondamentaux dans leurs décisions et leurs interactions avec les résidents autochtones des campements²¹⁵. En vertu de la *Loi sur la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*²¹⁶, appuyée par le gouvernement du Canada, les gouvernements sont tenus de respecter et de promouvoir les droits des peuples autochtones, ainsi que de les consulter et de coopérer avec eux²¹⁷. La conformité des États au droit des droits de la personne relatif aux populations autochtones exige, au minimum²¹⁸ :

1. La reconnaissance de la relation distincte que les peuples autochtones entretiennent avec leurs terres et leurs territoires;
2. La garantie d'autodétermination, de consentement libre, préalable et éclairé et de consultation véritable des peuples autochtones;
3. L'interdiction de l'expulsion, du déplacement et de la réinstallation forcés des peuples autochtones; et
4. Une protection et des garanties contre toutes formes de violence et de discrimination pour les femmes et les filles autochtones, ainsi que pour les personnes issues de la diversité de genre.

Ce chapitre a expliqué le *Protocole national sur les campements de sans-abri au Canada*, qui situe les campements dans un cadre de droit au logement avec huit principes clés. En utilisant le Protocole comme cadre, ce chapitre a mis en évidence les principaux thèmes et préoccupations issus de la littérature. Étant donné la disponibilité limitée de la documentation canadienne, l'examen a également intégré plusieurs documents de recherche et rapports des États-Unis. La recherche américaine reste cependant utile étant donné que l'on observe des problèmes similaires dans les deux contextes, en particulier l'augmentation notable des campements ces dernières années, la surreprésentation des peuples autochtones dans les populations de personnes sans-abris et un système de gouvernement fédéral au sein duquel les municipalités ont d'importantes responsabilités relativement aux politiques en matière de logement et

²¹¹ Voir *ibid.*

²¹² Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 66.

²¹³ *Ibid* au paragraphe 68.

²¹⁴ Voir *ibid* au paragraphe 39.

²¹⁵ Voir *ibid* au paragraphe 68.

²¹⁶ SC 2021, c 14.

²¹⁷ *Ibid*, Préambule.

²¹⁸ Voir Farha et Schwan – *The Shift*, *supra* note 1, paragraphe 69.

d'itinérance. Toutes les sources examinées permettent donc de mieux comprendre à quoi devrait ressembler la mise en œuvre d'une démarche fondée sur les droits de la personne au Canada en ce qui concerne les campements.

Les documents utilisés pour la présente analyse documentaire étaient toutefois limités par le petit nombre de témoignages de résidents au sujet de leur expérience de vie dans les campements et de leur consultation par les gouvernements et leurs interactions avec ces derniers. Il serait judicieux d'étudier davantage ces thèmes et d'intégrer les voix des personnes ayant une expérience vécue, afin de contribuer davantage à la recherche sur les campements au Canada.

Le chapitre suivant présente cinq recommandations au gouvernement fédéral pour la mise en œuvre d'une approche des campements fondée sur les droits.

Chapitre 5 : Adopter une approche des campements fondée sur les droits de la personne

« Je veux que tout le monde sache : Nous sommes tous dans le même bateau. J'avais l'habitude de m'asseoir dans la tente dans le noir et de réfléchir aux raisons pour lesquelles les choses sont si difficiles, mais je ne suis pas parti. Si tout le monde est déterminé et dit : "On ne bouge pas!", regardez ce qui se passe! Ils trouveront des logements abordables, parce que nos vies comptent²¹⁹. »

– Derrick Black

Comme l'a démontré ce rapport, l'expulsion, le démantèlement et le déplacement des résidents des campements ne conduisent pas à des conditions plus sûres pour les personnes non logées, car elles sont souvent placées dans des situations plus précaires et dangereuses. Ces expulsions de campements soulèvent d'importantes questions sur la violation des droits, le non-respect des notions de citoyenneté, le mode d'occupation et la propriété privée ou publique, et l'occupation de l'espace public. Le grand public, tout comme les politiciens et les organisations communautaires, est assez divisé sur la question des campements et souvent en désaccord sur les solutions à apporter, mais s'accorde à dire qu'il faut agir pour résoudre ce problème urgent. Une approche différente est nécessaire.

La visibilité et l'attention accrues accordées aux campements tout au long de la pandémie de COVID-19 ont provoqué un débat public important sur l'itinérance et les solutions en matière de logement. Le grand public, tout comme les politiciens et les organisations communautaires, est assez divisé sur la question des campements, souvent en désaccord sur les solutions à apporter. Bien que divisés sur la question des campements, le grand public, les politiciens et les organisations communautaires affirment que les campements doivent être abordés d'une manière ou d'une autre. Cependant, certains résidents des campements ne sont pas d'accord et considèrent ces espaces comme leur foyer – ils disent se sentir plus à l'aise et en contrôle dans les campements qu'ils ne l'ont été depuis longtemps.

Alors que les médias discutent abondamment de ce qu'il faut faire au sujet des campements, comme adopter une approche de criminalisation ou déplacer les gens vers des hôtels et des refuges à court terme, on ne comprend pas aussi bien pourquoi les gens déménagent dans les campements en premier lieu. En effet, le fond du problème, à savoir la pénurie de logements et le manque de logements abordables et de soutien, est rarement abordé sur le plan politique. Les solutions sont souvent à court terme, laissant les résidents se débrouiller seuls et rejetant la faute sur eux lorsque des problèmes surviennent.

Comme l'a montré ce rapport, la santé et la sécurité sont souvent évoquées comme les raisons les plus courantes et les plus importantes pour mettre fin aux campements. Toutefois, l'expulsion des résidents des campements ne garantit pas leur sécurité. L'expulsion violente, le démantèlement et le déplacement des résidents des campements au nom du bien-être, sont une énorme contradiction, car les résidents sont souvent placés dans des situations plus précaires et dangereuses. Ces expulsions de campements soulèvent d'importantes questions sur la violation des droits, le non-respect des notions de citoyenneté, le mode d'occupation et la propriété privée ou publique, et l'occupation de l'espace public. En outre, plusieurs paliers de

²¹⁹ Black et Mistry, *supra* note 7.

gouvernement sont impliqués dans ces différentes situations, ce qui soulève la question de savoir qui est responsable en dernier ressort du bien-être des personnes et des collectivités, de leur inclusion sociale et de la protection de leurs droits. Cela soulève des questions sur la cohabitation et l'occupation de l'espace public. Le fait d'expulser les résidents des campements par des moyens violents et coercitifs, en bafouant leur dignité et en faisant fi de leur autodétermination et de leurs droits, afin que d'autres citoyens puissent utiliser librement l'espace, envoie un message clair quant à savoir quels droits sont plus importants et méritent d'être protégés.

Ce rapport a mis en évidence l'impact de la grave pénurie de logements au Canada sur l'augmentation des campements. Les études de cas montrent que, dans tout le pays, les municipalités ont recours à des ordonnances d'intrusion, au maintien de l'ordre et à des règlements restrictifs pour déloger les résidents des campements. Lorsqu'ils le peuvent, les résidents des campements et leurs défenseurs se tournent vers les procédures légales pour tenter d'empêcher les gouvernements locaux de recourir à ces pratiques. Ces mesures inefficaces entraînent de nouveaux déplacements pour les résidents des campements et leurs biens, et ne résolvent pas le problème.

Nous recommandons plutôt une transformation des réactions gouvernementales aux campements axée sur les droits, pour tous les gouvernements, par l'adoption immédiate des cinq recommandations suivantes par le gouvernement du Canada.

1. Éviter le recours aux mesures de maintien de l'ordre et à la police

Une approche des campements axée sur les droits exige que tous les gouvernements, y compris les municipalités et le gouvernement fédéral, mettent fin à leurs pratiques consistant à utiliser des ordonnances d'intrusion, des règlements municipaux et des mesures policières pour expulser les personnes sans domicile des campements.

Les campements et autres espaces de survie des personnes sans domicile sont contrôlés et réglementés par une intersection complexe d'intervenants, de territoires de compétence et d'autorités. La situation est encore compliquée par le flou qui entoure les relations entre propriété publique et privée, puisque de nombreux campements sont établis dans des espaces publics comme les parcs. Si les gouvernements peuvent officiellement « posséder » des espaces publics, ceux-ci ne constituent pas une propriété privée au sens où le serait une maison individuelle.

Les règlements municipaux sont les plus importants et les plus visibles des outils de police utilisés en réaction aux campements. Ils constituent une arme puissante contre les espaces de survie des personnes sans domicile, et ce, pour plusieurs raisons : elles sont souvent appliquées de manière informelle par des agents de bas niveau qui n'ont guère de comptes à rendre, et elles sont par nature conçues pour cibler la présence banale de personnes et d'objets dans l'espace public. Les municipalités invoquent souvent la législation provinciale sur les intrusions pour faire appliquer les règlements municipaux contre les résidents des campements. Le pouvoir d'invoquer les lois sur l'intrusion et d'émettre des avis d'intrusion est ancré dans la propriété gouvernementale d'espaces publics tels que les parcs. Cependant, les espaces publics ne peuvent être assimilés à des propriétés privées, quel que soit leur propriétaire. En outre, les villes ont toute la latitude pour décider de l'application de ces règlements. Par conséquent, il est important de comprendre que les gouvernements pourraient choisir de donner la priorité au respect des droits des résidents des campements à la sûreté, à la sécurité et à la dignité

humaine en réagissant aux campements sans s'appuyer sur le maintien de l'ordre et les mesures punitives ou d'exclusion.

Nous notons également que le gouvernement du Canada pourrait fournir un exemple du droit au logement pour les campements situés sur des terres fédérales, comme le CRAB Park à Vancouver. Ce faisant, elle pourrait rendre opérationnels à la fois la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et le Protocole.

2. Gouvernance municipale et responsabilités intergouvernementales

En adoptant une approche des campements fondée sur les droits, les gouvernements fédéral et provinciaux ont l'obligation de fournir un financement et des services qui compensent l'impact disproportionné auquel sont confrontées les municipalités pour faire face à la crise du logement et à l'existence des campements. Cela comprend des options à court terme, comme des investissements dans des logements modulaires et des espaces d'hébergement adaptés, ainsi que des investissements à plus long terme dans des logements sociaux et abordables.

Bien que les municipalités soient en grande partie responsables des campements, elles manquent souvent de ressources et de compétences pour s'attaquer adéquatement aux causes structurelles sous-jacentes de l'itinérance et des campements (p. ex. l'inabordabilité, la diminution de l'offre de logements pour les ménages à faible et même à moyen revenu, et la demande accrue). Pour que les villes abordent et éliminent l'itinérance de manière adéquate par des mesures de prévention et par la transition des personnes qui vivent dans des campements vers un logement permanent et adéquat, conformément à leurs obligations en matière de droits de la personne, elles auront sans aucun doute besoin d'une plus grande coopération avec les autres niveaux de gouvernement et de leur soutien. En ce qui concerne le gouvernement fédéral, il s'agit notamment d'adapter et d'étendre de toute urgence *Vers un chez-soi* et *l'Initiative pour la création rapide de logements* afin d'offrir de meilleurs refuges à long terme et des options de logement permanent.

Les municipalités et d'autres intervenants à travers le pays ont de plus en plus recours non seulement à des pouvoirs juridiques, mais aussi à des « pouvoirs discrets » pour caractériser négativement les résidents des campements et déformer les réalités vécues par les personnes qui y vivent. Ce faisant, ils détournent l'attention de leurs obligations en matière de droits de la personne et individualisent l'échec systémique de la réalisation du droit au logement.

Les municipalités invoquent souvent des problèmes sanitaires, de sécurité et d'incendie pour justifier le démantèlement des campements. Ces préoccupations sont rarement fondées sur l'expérience vécue des résidents des campements et la menace d'expulsion est incompatible avec une approche de réduction des risques en matière de santé, de sécurité, de dépendance aux substances ou même de sécurité incendie. En fait, les expulsions des campements compromettent souvent la sécurité, les résidents des campements étant déplacés vers des situations plus précaires et dangereuses où leurs besoins et leur présence sont invisibilisés.

Dans de nombreux cas, les résidents des campements sont invités (ou forcés) à se rendre dans des refuges, dont beaucoup sont inadaptés ou inaccessibles pour certaines personnes en situation d'itinérance (p. ex., les personnes qui consomment des drogues, les couples, les personnes avec des animaux, les personnes ayant des problèmes de santé mentale). Les refuges peuvent exposer les personnes à divers dangers, notamment les infections, le vol et la violence physique et sexuelle – dont elles ont pu être protégées dans les campements. Cette relocalisation forcée porte également atteinte au choix et à l'autodétermination. Les refuges ne

sont pas non plus des logements et sont par nature temporaires. En effet, la plupart des refuges ne proposent pas de services de jour, même par temps froid.

Nous demandons au gouvernement fédéral d'exiger immédiatement que tous les bénéficiaires de fonds fédéraux destinés au logement et à l'itinérance, y compris les municipalités, adoptent un cadre fondé sur les droits dans l'adoption et l'application de règlements, de politiques et d'autres cadres.

3. Assurer une participation significative des résidents des campements

Une approche fondée sur les droits exige une participation significative et inclusive des personnes sans domicile à la conception et à la mise en œuvre des politiques, programmes et pratiques qui les concernent.

Les résidents des campements sont fréquemment perçus dans les médias et traités par le grand public et les décideurs comme des non-citoyens et des nuisances pour la sécurité et l'espace publics. Ces perceptions ont contribué à l'absence de participation significative des résidents des campements à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des pratiques qui les concernent.

Les résidents des campements font souvent l'objet de mesures sans aucune forme de consultation. Ils sont rarement encouragés ou soutenus pour participer à la prise de décisions éclairées ou à la prise de décisions directes concernant leur bien-être, leur mode d'occupation et leurs biens et possessions. Les processus de décision concernant les campements sont rarement transparents ou clairement expliqués aux résidents des campements avant que des mesures ne soient prises. Les gouvernements fournissent rarement des renseignements juridiques concernant les droits de la personne et les droits distincts des peuples autochtones, ce qui crée des obstacles à une consultation éclairée et à un engagement significatif avec les résidents des campements. En outre, il existe peu de processus (voire aucun) permettant de contester les décisions, de proposer des solutions de rechange et d'exprimer les priorités et les besoins lorsque les décisions sont inappropriées, inadaptées ou nuisibles.

Une participation significative doit être mobilisée pour mieux comprendre le point de vue des résidents des campements, promouvoir leur autodétermination et respecter leurs droits, notamment le droit au logement. Les personnes ayant une expérience vécue et leurs défenseurs devraient être incluses dans la discussion lorsque les gouvernements envisagent de remplacer les campements par des logements, des abris et d'autres formes de soutien. Le gouvernement fédéral doit immédiatement donner la priorité aux connaissances des personnes ayant une expérience vécue en accordant du financement à des personnes sans domicile, afin de les aider à élaborer des politiques et des programmes.

4. Reconnaître les droits distincts des peuples autochtones

Une approche fondée sur les droits exige que les gouvernements reconnaissent les droits des Autochtones en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, de la Constitution canadienne, des traités et de la jurisprudence. Les gouvernements doivent inclure de manière significative tous les intervenants et toutes les nations autochtones concernés, telles qu'identifiés par les peuples autochtones eux-mêmes, dans le développement d'approches politiques concernant les campements.

La question des campements au Canada est inextricablement liée aux pratiques coloniales historiques et continues qui nuisent aux peuples autochtones et contribuent aux inégalités en matière de logement, notamment la discrimination et le racisme systémiques, les promesses de traités non tenues, la dépossession des terres et les déplacements, les pensionnats, les traumatismes intergénérationnels liés à la langue et la culture, et le sous-financement chronique du logement et des services sociaux pour les communautés autochtones. L'impact continu de la colonisation a entraîné des taux plus élevés d'itinérance parmi les peuples autochtones du Canada, et les recherches indiquent que les personnes qui vivent dans des campements ou dorment dans la rue sont de manière disproportionnée des Autochtones.

Les gouvernements ont des obligations distinctes envers les peuples autochtones, fondées sur des traités historiques ou modernes, le droit constitutionnel canadien et le droit international, qui sont tous pertinents pour les campements. Ces responsabilités comprennent le respect, la protection et la défense des droits distincts des peuples autochtones à tous les niveaux de gouvernement. La DNUDPA exige que les gouvernements obtiennent le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones dans toutes les décisions qui ont une incidence sur leur développement socio-économique²²⁰. L'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones est également inscrite dans le droit national, comme l'a établi la Cour suprême dans l'affaire *Nation haïda*²²¹. Les tribunaux canadiens ont reconnu que le droit à l'autodétermination s'applique aux peuples et communautés autochtones qui vivent en milieu urbain en ce qui concerne les programmes sociaux et les décisions qui les concernent²²². Par conséquent, bien qu'il n'existe qu'une jurisprudence limitée sur la signification de l'obligation de consulter dans ce contexte, les expulsions forcées de populations autochtones ne sont pas conformes aux exigences de consultation et de participation de bonne foi à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes sociaux, ni à la reconnaissance de l'autodétermination des Autochtones conformément à la DNUDPA. Dans le contexte de campements précis, les intervenants gouvernementaux concernés auront des obligations légales de consulter et de s'engager auprès des détenteurs actuels de traités en tant que gouvernements, ainsi qu'auprès des organisations autochtones régionales, avec des politiques et des priorités liées à la politique de logement et d'itinérance, et de plus en plus en tant que promoteurs immobiliers et fournisseurs de programmes de logement et d'itinérance²²³.

L'approche actuelle des campements adoptée par de nombreux gouvernements, y compris les municipalités, ne respecte pas ces obligations et ne tient pas compte des droits, besoins et liens particuliers des résidents des campements autochtones et des nations autochtones locales. Le gouvernement du Canada et tous les autres gouvernements, y compris les municipalités, devraient collaborer avec les personnes autochtones ayant vécu l'itinérance, les défenseurs autochtones, les organisations dirigées par des Autochtones, les avocats autochtones et les juristes autochtones afin de s'assurer que les mesures prises à l'égard des campements tiennent

²²⁰ Voir la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, GA Res 295, Documents officiels de l'assemblée générale des Nations Unies, 61^e Sess., Supp. n° 49, ONU Doc A/RES/61/295 (2007), arts 10, 11 (2), 19, 28 (1), 29 (2), 32 (2).

²²¹ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 3 SCR 511.

²²² *Canada (AG) c. Misquadis*, 2002 CAF 370; *Ardoch Algonquin First Nation c. Canada (AG)*, 2003 FAC 473 au paragraphe 36.

²²³ Voir, p. ex., *Mississaugas of the New Credit First Nation, Trailblazers : The Mississaugas of the New Credit First Nation Strategic Plan*, septembre 2017, 39, 48.

compte du recoupement des obligations légales, des traités et des droits de la personne applicables dans un territoire particulier. Cela inclut la reconnaissance des processus et des lois propres aux peuples autochtones.

5. Remédier aux conditions de vie dans les campements et fournir des services de base

Une approche fondée sur les droits exige l'accès aux services de base, tels que l'eau potable, les installations sanitaires, l'électricité et le chauffage.

Les résidents des campements n'ont souvent pas accès à l'eau, aux installations sanitaires, au chauffage et à la climatisation et aux mesures de sécurité adéquates, et sont confrontés à de graves menaces pour leur bien-être mental et physique liées à l'absence de services de base. Alors que certaines villes fournissent des services de base, tels que des toilettes et des systèmes de gestion des déchets, les recherches et les renseignements disponibles suggèrent que l'accès aux services de base reste limité, imprévisible ou absent dans de nombreux campements, et que les services peuvent être établis et supprimés de manière incohérente.

En l'absence de services de base, de nombreux campements se sont organisés pour répondre à leurs besoins essentiels et combler les lacunes dans les services (p. ex., en établissant des tentes centralisées pour le matériel de réduction des risques, l'eau ou la nourriture). Les opérations de fermeture des campements sapent souvent ces efforts et entraînent la perte ou la destruction de ces ressources et des systèmes d'entraide auto-établis pour répondre aux besoins fondamentaux.

Le gouvernement fédéral doit également donner la priorité à la prestation de services de base pour répondre aux besoins fondamentaux, comme l'accès à l'eau et à la chaleur, en fournissant des fonds et en donnant des exemples sur les terres fédérales. La résistance des gouvernements municipaux à fournir de l'eau, de la nourriture, des installations sanitaires et d'autres ressources essentielles aux campements pendant la pandémie de COVID-19 est en contradiction flagrante avec les ordres de la santé publique et les conseils scientifiques fondés sur des preuves émanant d'éminents experts de la santé, en plus de contrevenir aux normes des droits de la personne. Malheureusement, les villes du Canada n'ont pas seulement omis de fournir directement des services de base, elles ont déployé des efforts considérables pour empêcher la prestation d'une aide humanitaire aux campements par des groupes communautaires et d'autres alliés, notamment par des contraventions et la destruction de biens.

Ce rapport permet de mieux comprendre à quoi devrait ressembler la mise en œuvre d'une approche des campements fondée sur les droits de la personne au Canada. Nous exhortons le gouvernement du Canada – et tous les gouvernements – à rendre immédiatement opérationnel le droit au logement pour les résidents des campements.

Conclusion

Une approche différente est nécessaire pour mieux répondre à cette crise humanitaire et à cette violation des droits des personnes au Canada. Il est grand temps d'adopter une approche des campements fondée sur les droits de la personne.

Nous applaudissons le gouvernement du Canada pour avoir promulgué la *Loi sur la stratégie nationale pour le logement*, y compris la reconnaissance que le droit à un logement adéquat est un droit fondamental dans la section 4 de la loi. Comme le démontrent ce rapport et les études de cas, les résidents des campements sont à la fois des détenteurs de droits et ont vu leurs droits au logement violés par les expulsions forcées des résidents des campements, et par l'absence de prestation de services essentiels. Ces expulsions n'ont pas permis de résoudre le problème sous-jacent : le manque de refuges sûrs, notamment de logements sociaux et abordables. Au lieu de cela, les règlements punitifs et les ordres d'intrusion ont exacerbé la vulnérabilité existante et criminalisé l'existence même des personnes qui tentent de survivre.

Nos recherches ont montré que les gouvernements ne respectent pas leurs obligations en matière de droits de la personne envers les résidents des campements. Pour remédier à la situation, le gouvernement du Canada devrait :

1. **Décentraliser le maintien de l'ordre et les forces policières** Une approche des campements axée sur les droits exige que tous les gouvernements, y compris le gouvernement du Canada en ce qui concerne les terres fédérales, mettent fin à leurs pratiques consistant à utiliser des ordonnances d'intrusion, des règlements et des mesures policières pour expulser les personnes sans-abris des campements. Les infractions aux règlements municipaux ne devraient jamais être utilisées pour cibler les activités de survie et de subsistance des personnes sans abri, y compris le droit d'être simplement présent dans l'espace public.
2. **Obligations intergouvernementales** : En adoptant une approche des campements fondée sur les droits, le gouvernement fédéral a l'obligation de fournir un financement et des services qui compensent l'impact disproportionné auquel sont confrontées les municipalités pour faire face à la crise du logement et à l'existence des campements. Cela comprend des options à court terme, comme des investissements dans des logements modulaires et des espaces d'hébergement adaptés, ainsi que des investissements à plus long terme dans des logements sociaux et abordables.
3. **Participation significative** : Une approche fondée sur les droits exige une participation significative et inclusive des personnes sans domicile à la conception et à la mise en œuvre des politiques, programmes et pratiques qui les concernent. Le gouvernement fédéral doit immédiatement donner la priorité aux connaissances des personnes ayant une expérience vécue du financement des personnes non logées, afin de les aider à élaborer des politiques et des programmes.
4. **Reconnaissance des droits distincts des peuples autochtones** : Une approche fondée sur les droits exige que les gouvernements reconnaissent les droits des autochtones en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des

peuples autochtones, de la Constitution canadienne, des traités et de la jurisprudence. Le gouvernement du Canada – et tous les gouvernements – doit inclure de manière significative tous les intervenants et toutes les nations autochtones concernés, telles qu’identifiés par les peuples autochtones eux-mêmes, dans le développement d’approches politiques concernant les campements. Nous rappelons au gouvernement fédéral qu’il lui incombe de respecter, de protéger et de faire respecter les droits distincts des peuples autochtones, qui sont représentés de manière disproportionnée dans les résidents des campements.

5. **Accès aux services de base** : Une approche fondée sur les droits exige l’accès aux services de base, tels que l’eau potable, les installations sanitaires, l’électricité et le chauffage. Le gouvernement fédéral doit également donner la priorité à la prestation de services de base pour répondre aux besoins fondamentaux comme l’accès à l’eau et à la chaleur, en fournissant des fonds et en donnant des exemples sur les terres fédérales.

Par l’entremise de ces cinq recommandations, nous soutenons que le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership dans cette crise – tant en ce qui concerne les terres fédérales que le financement. C’est l’occasion pour le gouvernement fédéral de reconnaître de manière proactive ses obligations en matière de droits de la personne et de veiller à ce que les droits fondamentaux soient protégés.

Tous les gouvernements sont concernés par ces recommandations et partagent la responsabilité du bien-être des personnes et des communautés, de leur inclusion sociale et de la protection de leurs droits. Tous les résidents des campements sont des titulaires de droits.

Bibliographie

Ressources primaires

Abbotsford (ville) c. Shantz, 2013 BCSC 2612

Ardoch Algonquin First Nation c. Canada (AG), 2003 CAF 473

Bamberger c. Vancouver (Board of Parks and Recreation), 2022 BCSC 49

Batty c. Ville de Toronto, 2011 ONSC 6862

Colombie-Britannique c. Adamson, 2016 BCSC 584

Buechler c. Island Crisis Care Society, 2019 BCSC 1899

Canada (AG) c. Misquadis, 2002 CAF 370

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, c 11

Canada, Emploi et Développement social Canada, *Stratégie nationale sur le logement au Canada : un chez-soi d'abord* (Gatineau : Emploi et développement social Canada, 2018)

Canada, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, *Quelques notions sur le droit au logement au Canada*, par Ryan van den Berg, Publication n° 2019-16-F (Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 21 juin 2019)

Clinique juridique itinérante c. Procureur général du Québec, 2021 QCCS 182

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 7 : The right to adequate housing (Art.11.1) : forced evictions*, UNESCOR, 16th Sess, Supp No 2, UN Doc E/1998/22 (1997)

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No 15 : The Right to Water (Art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, UNESCOR, 29^e session, Doc ONU E/C.12/2002/11 (2003)

Dubois c. Saskatchewan, 2018 SKQB 241

Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), 2004 3 SCR 511

Human Rights Committee, *General Comment No. 36, 2018, on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, UNHRCOR, 124th Sess, UN Doc CCPR/C/GC/36 (2019).

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entré en vigueur le 3 janvier 1976)

Leilani Farha, *Rapport de la rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, et sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte*, Documents officiels de l'assemblée générale des Nations Unies, 73^e Sess, ONU Doc A/73/310/Rev.1 (2018)

Maple Ridge (District) c. Thornhill Aggregates Ltd, [1998] BCJ No 1485, 162 DLR (4th) 203 (BCCA).

Loi sur la stratégie nationale sur le logement, SC 2019, c 29, art. 313

PHS Community Services Society c. Swait, 2018 BCSC 824

Prince George (ville) c. Stewart, 2021 BCSC 2089

Rapport de la rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de la personne sur sa mission aux États-Unis, UNHRCOR, 38^e session, ONU Doc A/HRC/38/33 (2018)

Loi sur la sécurité dans les rues, 1999, S.O. 1999, c. 8

Tanudjaja c. Canada (AG), 2014 ONCA 852

Tanudjaja c. Canada (AG), [2015] SCCA n° 39 (SCC).

Toussaint c. Canada (Procureur général), 2022 ONSC 4747

Vancouver Board of Parks and Recreation c. Sterritt, 2003 BCSC 1421

Vancouver Board of Parks and Recreation c. Williams, 2014 BCSC 1926

Administration portuaire de Vancouver Fraser c. Brett, 2020 BCSC 876

Vancouver Parks Board c. Mickelson, 2003 BCSC 1271

Victoria (ville) c. Adams, 2008 BCSC 1363

Victoria (ville) c. Adams, 2009 BCCA 563

Victoria (ville) c. O'Flynn-Magee, 2011 BCSC 1647

Constatations adoptées par le Comité en vertu de l'article 5 (4) du Protocole facultatif concernant la communication n° 2348/2014, HRC Dec 2348/2014, UNHRC, 2018, 123^e Sess, UN Doc CCPR/C/123/D/2348/2014.

Commission des droits de la personne des Nations unies, *Résolution de la Commission des droits de la personne : 2004/28 : Interdiction des expulsions forcées*, HCROR, 60^e session, Doc ONU E/CN.4/ RES/2004/28 (2004)

Commission des droits de la personne des Nations unies, *Résolution de la Commission des droits de la personne : 2004/28 : Interdiction des expulsions forcées*, HCROR, 60^e session, Doc ONU E/CN.4/ RES/2004/28 (2004)

Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, SC 2021, c 14

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, GA Res 295, Documents officiels de l'assemblée générale des Nations Unies, 61^e Sess., Supp. n° 49, ONU Doc A/RES/61/295 (2007)

Sources secondaires

Jane B Baron, *Homelessness as a Property Problem*, 2004, 36:2 *Urban Lawyer* 273.

Blomley, Nicholas, *Precarious Territory : Property Law, Housing, and the Socio-Spatial Order*, 2019, 52:1 *Antipode* 36

Brighenti, Andrea, *Visibility : A category for the social sciences*, 2007, 55:3 *Current Sociology* 323

Ferencz, Sarah, Flynn, Alexandra, Blomley, Nicholas et Sylvestre, Marie-Eve, *Are Tents a 'Home'? Extending Section 8 Privacy Rights for the Precariously Housed*, 2022, 68 *McGill LJ* 1 (à paraître).

- Farha, Leilani, et Schwan, Kaitlin, *The Front-Line Defence : Housing and Human Rights in the Time of COVID-19*, dans Flood et al, eds, *Vulnerable : The Law, Policy, and Ethics of COVID-19* (Ottawa : Université d'Ottawa, 2020)
- Gaetz, Stephen, Dej, Erin, Richter, Tim, & Redman, Melanie, *The State of Homelessness in Canada 2016* (Toronto : Canadian Observatory on Homelessness Press, 2016)
- Herring, Chris, Yarbrough, Dilara, et Marie Alatorre, Lisa, *Pervasive Penalty : How the Criminalization of Poverty Perpetuates Homelessness*, 2020, 67:1 *Social Problems* 1
- Herring, Chris, *The New Logics of Homeless Seclusion : Les campements de sans-abri dans les villes de la côte ouest américaine*, 2014, 13:4 *City & Community* 285
- Kozlowski, James C, *Sweeps' of Homeless Encampments in Parks During COVID-19*, 2021, 56:2 *Parks & Recreation* 1
- MacDonald, Sue-Ann et Gaulin, Dominique, *The invisibility of rural homelessness in a Canadian context*, 2020, 29:2 *J Social Distress & Homeless* 169
- Michael G Young, Nicole Abbott et Emily Goebel, *Telling their story of homelessness : voices of Victoria's Tent City*, 2017, 26:2 *Journal of Social Distress and Homelessness* 79
- Olson, Nicholas et Pauly, Bernadette, *Homeless encampments : connecting public health and human rights*, 2021, 112 *Can J Public Health* 988
- Robinson, Tony, *No Right to Rest : Police Enforcement Patterns and Quality of Life Consequences of the Criminalization of Homelessness* (2019) 51:1 *Urban Affairs Rev* 41
- Roy, Ananya, *Paradigms of Propertied Citizenship : Transnational Techniques of Analysis*, 2003, 38:4 *Urban Affairs Rev* 463
- Shinn, Marybeth et Khadduri, Jill, *In the Midst of Plenty : How To Prevent and End Homelessness in the United States* (Hoboken, New Jersey; Wiley-Blackwell, 2020).
- Skolnik, Terry, *The Punitive Impact of Physical Distancing Laws on Homeless People*, dans Flood et al, eds, *Vulnerable : The Law, Policy, and Ethics of COVID-19* (Ottawa : Université d'Ottawa, 2020)
- Sparks, Tony, *Citizens without property : Informality and political agency in a Seattle, Washington homeless encampment*, 2016, 49:1 *Environment & Planning A : Economy and Space*, 86
- Sparks, Tony, *Neutralizing homelessness, 2015 : Tent cities and ten-year plans*, 2017, 38:3 *Urban Geography* 348
- Speer, Jessie, *'It's not like your home' : Homeless Encampments, Housing Projects, and the Struggle over Domestic Space*, 2016, 49:2 *Antipode* 51.
- Speer, Jessie, *The Rise of the tent ward : Homeless camps in the era of mass incarceration* (2018) 62:1 *Political Geographer* 160
- Yiftachel, Oren, *Critical theory and 'gray space' : Mobilization of the colonized*, 2009, 13 *City* 246

Ressources en ligne

- Agreement signed to end encampments in Vancouver*, 6 avril 2021, en ligne : *Ville de Vancouver* <news.gov.bc.ca/releases/2021AG0043-000637>.
- Austin Grabish, *Residents of homeless encampment gear up for city takedown*, 9 juin 2020, en ligne : *CBC* <cbc.ca/news/canada/manitoba/homeless-camp-take-down-mmf-winnipeg-1.5516957>
- Black, Derrick et Mistry, Anupa, *A Year of Resistance in the Moss Park Encampment*, 12 mars 2021, en ligne : *The Local* : thelocal.to/a-year-of-resistance-in-the-moss-park-encampment/.
- Brittany Rosen, *Camp Samac housing homeless people in Durham during coronavirus pandemic*, (14 mai 2020), en ligne : *Global News* <globalnews.ca/news/6940366/camp-samac-durham-homeless-coronavirus-covid-19/>.
- ACMFI 2020-2021 : *Rapport annuel* [2021], en ligne [pdf] : *Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance* <caeh.ca/wp-content/uploads/CAEH_2020-Annual-Report.pdf>.
- Chen, Dalson, *Windsor's Tent City evicted : Advocacy groups help homeless find new accommodations*, 4 nov. 2020, en ligne : *Windsor Star* <windsorstar.com/news/local-news/windsors-tent-city-evicted-advocacy-groups-help-homeless-find-new-accommodations>
- City of Hamilton Encampment Response* [dernière consultation le 28 octobre 2022], en ligne : *Ville de Hamilton* <www.hamilton.ca/social-services/housing/city-hamilton-encampment-response>
- City of Seattle, Human Services Department, *Seattle Permitted Encampment Evaluation*. Seattle, 2017, en ligne [PDF] : *City of Seattle* <seattle.gov/documents/departments/humanservices/aboutus/final%202017%20permitted%20encampment%20evaluation.pdf>
- Ville de Winnipeg, *On Overview of the Current State of Residents Living in Encampments* (20 septembre 2020), en ligne : *Ville de Winnipeg* <<https://clkapps.winnipeg.ca/dmis/ViewDoc.asp?DocId=20319&SectionId=&InitUrl>>
- Commissioner's statement on recent assaults on homeless people*, 3 août 2022, en ligne : *BC Office of the Human Rights Commissioner* <bchumanrights.ca/news/https-bchumanrights-ca-wp-content-uploads-homeless-violence-statement-pdf/>.
- Cohen, Rebecca, Yetvin, Will, et Khadduri, Jill, *Understanding Encampments of People Experiencing Homelessness and Community Responses*, 2019, en ligne (pdf) : *US Department of Housing and Urban Development* <huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/Understanding-Encampments.pdf>.
- Dickson, Louise et Kines, Lindsay, *In Victoria, a tale of two very different homeless camps*, 15 avril 2020, en ligne : *Times Colonist* <vicnews.com/news/b-c-enacts-provincial-order-to-move-homeless-at-victoria-encampments-into-hotels/>
- Draaisma, Muriel, *Toronto carpenter who builds tiny shelters for unhoused people calls on city to drop legal fight*, 22 février 2021), en ligne : *CBC* <cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-carpenter-khaleel-seivwright-response-city-application-injunction-1.5923854>

- Egan, Kelly, *Egan : Not yet in from the cold – the year of shifting homeless encampments*, 29 décembre 2020, en ligne : *Ottawa Citizen* <ottawacitizen.com/news/local-news/egan-not-yet-in-from-the-cold-the-year-of-shifting-homeless-encampments>
- Encampments : Calgary's approach to illegal encampments* (dernière visite le 28 octobre 2022), en ligne : *Ville de Calgary* <wcalgary.ca/csps/abs/illegal-encampments.html>
- Encampment Outreach & Response* (dernier accès le 28 octobre 2022), en ligne : *Ville de Toronto* <toronto.ca/community-people/housing-shelter/homeless-help/encampment-outreach-response/>
- Encampments Rights Review Report on encampments in Toronto during COVID-19*, (2020), p. 13, (PDF) : *Droit au logement à Toronto* <right2housingto.ca/wp-content/uploads/2020/09/R2HTO-Encampments-Review-final.pdf>
- Farha, Leilani, *Communication by the Special Rapporteur on the Right to Housing to Hungary*, 2018, en ligne (PDF) : *HCDH* <scommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?glid=239>
- Farha, Leilani, et Schwan, Kaitlin, *A National Protocol for Homeless Encampments in Canada*, 30 avril 2020, en ligne (PDF) : *The Shift* <make-the-shift.org/wp-content/uploads/2020/04/A-National-Protocol-for-Homeless-Encampments-in-Canada.pdf>
- Fox, Chris, *City opens Covid-19 recovery site for homeless amid of 30 cases in shelter system*, (14 avril 2020), en ligne : *CP24* <cp24.com/news/city-opens-covid-19-recovery-site-for-homeless-amid-news-of-30-cases-in-shelter-system-1.4895234?cache=yes%3FclipId%3D89830%3FclipId%3D89563>
- Griffin, Mary, *Homeless in Victoria say they need help to find permanent homes*, 10 août 2022, en ligne : *Chek News* <cheknews.ca/homeless-in-victoria-say-they-need-help-to-find-permanent-homes-1073904/>
- Hunter, Julie. Linden-Retek, Paul, Shebaya, Sirine, Halpert, Samuel, *Welcome Home : The Rise of Tent Cities in the United States*, 2014, en ligne (PDF) : *Canadian observatory on homelessness* <homelesslaw.org/wp-content/uploads/2018/10/WelcomeHome_TentCities.pdf>.
- Junejo, Samir, Skinner, Suzanne, et Rankin, Sara, *No Rest for the Weary : Why Cities Should Embrace Homeless Encampments*, 2016, en ligne (PDF) : *Seattle University School of Law* <digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=hrap>
- Kaufmann, Bill, *City eases crackdown on homeless camps amid COVID-19 despite increasing complaints*, 15 novembre 2020, en ligne : *Calgary Herald* <calgaryherald.com/news/local-news/city-eases-crackdown-on-homeless-camps-amid-covid-19-despite-increasing-complaints>
- Kines, Lindsay, *Deadline for moving homeless out of Victoria camps extended to May 20*, 8 mai 2020, en ligne : *Times Colonist* <timescolonist.com/news/local/deadline-for-moving-homeless-out-of-victoria-camps-extended-to-may-20-1.24132161>
- Nakonechny, Simon et Shingler, Benjamin, *Montreal's homeless camp emerges as symbol of*

- housing crisis while governments bicker over funds*, 5 septembre 2020, en ligne : CBC <cbc.ca/news/canada/montreal/tent-city-montreal-housing-crisis-1.5713069>
- MacDonald, Sue-Ann, et al, *Démarche qualitative du Deuxième portrait de l'itinérance au Québec : Regards croisés et approfondissement des connaissances*, mai 2022, en ligne (PDF) : CREMIS <api.cremis.ca/wp-content/uploads/2021/12/Rapport-final_2020-05-26_Version-finale_murale.pdf>
- Mississaugas of the New Credit First Nation, *Trailblazers : The Mississaugas of the New Credit First Nation Strategic Plan*, septembre 2017, en ligne (PDF). MNCFN <mncfn.ca/wp-content/uploads/2019/11/MCFN-Strategic-Plan-Final.pdf>
- Musqueam Community Rental Complex, octobre 2021, en ligne : Musqueam <musqueam.bc.ca/wp-content/uploads/2021/10/MCRC_InfoPackage_Fall2021_ecopy_FINAL.pdf>
- Philippe Renaud, *Tolérance zéro pour des campements d'itinérants à Montréal*, 2020, en ligne : Le Devoir <ledevoir.com/societe/580289/montreal-tolerance-zero-pour-des-campements-d-itinerants>
- Province, *City of Victoria sign agreement to end encampments*, 22 mars 2021, en ligne : Government of BC <news.gov.bc.ca/releases/2021AG0022-000521>
- « Sécurité publique » (dernière consultation le 28 octobre 2022), en ligne : Ville de Halifax <halifax.ca/about-halifax/regional-community-planning/public-safety#encampments>
- Responding to Homelessness in our Communities* (dernier accès le 28 octobre 2022), en ligne : Ville d'Edmonton <edmonton.ca/city_government/initiatives_innovation/homeless-on-public-lands.aspx>
- Riebe, Natasha, *Edmonton to revampment strategy amid criticism of current approach*, 11 octobre 2022, en ligne : CBC <cbc.ca/news/canada/edmonton/edmonton-city-council-1.6613276>
- Sheltering in Parks (dernière visite le 28 octobre 2022), en ligne : Ville de Victoria <www.victoria.ca/EN/main/city/bylaw-enforcement/sheltering-in-parks.html>
- « Déclaration – Le Canada doit faire respecter les droits des personnes en situation d'itinérance », 2 mars 2021, en ligne : CCDP <<https://www.chrc-ccdp.gc.ca/fr/ressources/declaration-le-canada-doit-faire-respecter-les-droits-des-personnes-en-situation>>
- Taekema, Dan et Craggs, *Samantha, Court battle over Hamilton tent encampments expected to drag on for days*, 19 octobre 2021, en ligne : CBC <cbc.ca/news/canada/hamilton/encampments-1.6215671>
- Tars, Eric S, *Criminalization of Homelessness*, 2021, en ligne (PDF) : National Low Income Housing <nlihc.org/sites/default/files/AG-2021/06-08_Criminalization-of-Homelessness.pdf>
- Thistle, Jesse, *Définition de l'itinérance autochtone au Canada*, 2017, en ligne (PDF) : Homeless Hub <homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/COHIndigenousHomelessnessDefinition.pdf>
- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, principes fondamentaux*, 2012, en ligne (PDF) : HCDH

[ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf)

Wilhelm, Trevor, *Tent city : homeless encampments have sprung up around Windsor*, 28 août 2020), en ligne : *Windsor Star* <[windsorstar.com/news/local-news/tent-city-homeless-encampments-have-sprung-up-around-windsor](https://www.windsorstar.com/news/local-news/tent-city-homeless-encampments-have-sprung-up-around-windsor)>

Wilhelm, Trevor, *Tent City 2 : 'I wish I wasn't homeless.' Taking homelessness fight to the streets*, 3 septembre 2020, en ligne : *Windsor Star* <[windsorstar.com/news/local-news/i-wish-i-wasnt-homeless-taking-homelessness-fight-to-the-streets](https://www.windsorstar.com/news/local-news/i-wish-i-wasnt-homeless-taking-homelessness-fight-to-the-streets)>

Annexe A : Réponses judiciaires aux campements

Dans cette section, nous examinons les affaires liées aux campements avant et pendant la pandémie. On peut diviser la période pré-pandémique en trois époques : les premières affaires, le tournant de l'affaire *Victoria (City) c. Adams*, et les affaires qui ont suivi et se sont distinguées de *Adams*. Nous examinerons également les politiques gouvernementales qui ont défini la période de pandémie, en dégagant les tendances générales ainsi que les valeurs aberrantes qui apportent un éclairage unique.

Il est important de noter que de nombreuses affaires liées aux campements qui sont portées devant les tribunaux sont déterminées à un stade préliminaire, par exemple sur une demande d'injonction. Dans une décision d'injonction réussie, l'application des règlements administratifs peut se poursuivre même si les mérites des arguments fondés sur la Charte sont rarement entendus ou déterminés lors du procès. Les résultats de ces affaires déterminent effectivement le résultat sur le terrain, car un campement est démantelé ou est autorisé jusqu'à ce que des logements adéquats soient proposés. Ces décisions signifient que la municipalité a réussi à faire valoir qu'elle subirait un préjudice irréparable, ou que la mise en balance des inconvénients favorise l'application du règlement. Nous avons donc suggéré de traiter avec prudence les revendications des administrations municipales concernant la validité des règlements administratifs fondée sur l'octroi d'une injonction.

A. Affaires judiciaires sur les campements avant la pandémie

Les premiers cas : Mickelson et Sterritt

La jurisprudence canadienne relative aux campements a débuté en 2003 avec deux affaires de la Colombie-Britannique jugées à moins de deux semaines d'intervalle²²⁴. Le demandeur dans les deux cas était le Vancouver Board of Parks and Recreation (le Conseil), qui cherchait à obtenir des ordonnances du tribunal pour expulser plusieurs résidents du campement de Thornton Park dans l'affaire *Vancouver Parks Board c. Mickelson* et de Portside Park dans l'affaire *Vancouver Board of Parks and Recreation c. Sterritt*²²⁵. Bien que ces affaires aient été largement négligées par la suite, elles ont néanmoins ouvert la voie au traitement judiciaire des campements. Les affaires à venir continueront à porter sur les injonctions, les règlements municipaux et le non-respect des droits garantis par la Charte.

Dans l'affaire *Mickelson*, le Conseil a demandé une déclaration selon laquelle les défendeurs avaient violé l'article 11 du règlement municipal sur le contrôle des parcs et commis une

²²⁴ Il existe des affaires canadiennes antérieures traitant d'occupations de protestation qui font référence à l'itinérance, ainsi qu'une affaire de 1939 concernant des camps de secours fédéraux établis pendant la Grande Dépression qui étaient destinés en partie à lutter contre l'itinérance. Il y a aussi l'affaire *Vancouver (ville) c. Maurice*, 2002 BCSC 1421, bien qu'elle ait été décrite à l'époque comme un squat/une protestation plutôt qu'un campement et que le raisonnement soit plus mince et moins influent que les affaires de l'année suivante. Par conséquent, nous considérons les affaires examinées comme le point de départ de la jurisprudence actuelle.

²²⁵ *Vancouver Parks Board c. Mickelson*, 2003 BCSC 1271 [*Mickelson*]; *Vancouver Board of Parks and Recreation c. Sterritt*, 2003 BCSC 1421 [*Sterritt*]. Il n'est pas clair pourquoi il s'agit du Parks Board dans une affaire et le Board of Parks and Recreation dans l'autre; le sommaire pour les deux cas indique le Vancouver Board of Parks and Recreation.

intrusion, ainsi qu'une injonction permanente interdisant aux résidents du campement de « construire, placer ou maintenir des structures dans le parc » et une injonction interlocutoire obligatoire les obligeant à retirer leurs structures²²⁶. Le juge a donné raison au Conseil et a appliqué le test de l'injonction principale de *RJR-MacDonald*. Il a notamment été jugé que le conseil « subirait un préjudice irréparable puisqu'il ne peut être correctement indemnisé pour la violation du règlement²²⁷ ». L'argument invoquant la violation des droits de la Charte a été largement rejeté, apparemment en partie parce que les défendeurs n'ont pas déposé de mémoire de défense²²⁸. Cela dit, la décision d'appliquer le critère d'injonction de *RJR-MacDonald* plutôt que le critère moins onéreux de *Maple Ridge (District) c. Thornhill Aggregates Ltd*²²⁹ parce que des droits garantis par la Charte ont été soulevés aura une influence sur les décisions futures. Selon le test *Thornhill*, la municipalité n'aurait qu'à établir une violation claire du règlement et, en dehors de circonstances exceptionnelles, une injonction serait accordée. Le test *RJR-MacDonald* requiert une analyse en trois parties qui examine s'il existe une question sérieuse à juger, si la partie demandant l'injonction subirait un préjudice irréparable si elle n'était pas accordée, et quelle partie la balance des inconvénients favorise, à la lumière de l'intérêt public en jeu.

Dans l'affaire *Sterritt*, le Conseil a demandé une injonction interlocutoire obligatoire pour obliger les défendeurs à retirer leurs structures et leurs biens du parc Portside²³⁰. Le juge Meiklem cite *Mickelson* et note les circonstances presque identiques, adopte le raisonnement et émet une injonction et une interdiction presque identiques (bien que le Conseil ne semble pas avoir fait une demande identique)²³¹. *Sterritt* mentionne expressément la sécurité, l'ordre et la propreté du campement, ainsi que le fait qu'une grande partie des défendeurs sont autochtones, des facteurs qui s'avéreront importants dans les affaires ultérieures²³².

Le point tournant : Victoria (ville) c. Adams

La décision historique rendue dans l'affaire *Victoria (ville) c. Adams* a façonné les affaires qui ont suivi, y compris celles qui ont été décidées pendant la pandémie. En octobre 2005, un campement d'environ 70 résidents à Cridge Park a fait l'objet d'une demande d'injonction de la part de la ville de Victoria. La ville a demandé une injonction interlocutoire pour empêcher les résidents de flâner et de « s'installer temporairement pour la nuit » dans le parc²³³. Bien que l'injonction ait été accordée et que le campement ait été démantelé, les résidents se sont opposés à l'injonction au tribunal et un procès a été nécessaire²³⁴. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a donné raison aux défendeurs. Dans sa décision, le juge Ross a conclu que des articles du règlement municipal sur les parcs et du règlement sur les rues et la circulation avaient porté atteinte aux droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garantis par l'article 7 aux défendeurs et n'étaient pas protégés par l'article 1 de la Charte. La

²²⁶ *Mickelson*, supra note 226, paragraphe 1.

²²⁷ *Ibid*, paragraphes 7 et 25. Cette citation, ainsi que toutes les autres dans cet annexe, a été traduite de l'anglais par nos soins.

²²⁸ *Ibid*, paragraphes 27 et 32.

²²⁹ [1998] BCJ n° 1485 au paragraphe 9, 162 DLR (4 th) 203 (BCCA).

²³⁰ Voir *Sterritt*, supra note 226, paragraphe 1.

²³¹ Voir *ibid* aux paragraphes 6, 11-12.

²³² Voir *ibid* aux paragraphes 2-3, 6-7.

²³³ *Victoria (City) c. Adams*, 2008 BCSC 1363 aux paragraphes 7-10 [*Adams I*].

²³⁴ Voir *ibid*, paragraphes 11-14.

décision mentionnait les articles en infraction des règlements « sans force et sans effet dans la mesure et seulement dans la mesure où ils s'appliquent à empêcher les personnes sans-abris d'ériger un abri temporaire²³⁵ ». Bien que les faits de l'affaire *Adams* ne soient pas très différents de ceux de l'affaire *Mickelson* ou *Sterritt*, les arguments des défendeurs relatifs à la Charte ont été pleinement défendus et ont donc été examinés de manière beaucoup plus complète que dans les affaires précédentes. Il s'agissait notamment de mettre l'accent sur la pénurie de lits dans les refuges par rapport au nombre de personnes en situation d'itinérance, de sorte que pour beaucoup d'entre eux, camper à l'extérieur était manifestement leur seule option²³⁶. Enfin, il y avait la volonté et la capacité de persister à contester la ville devant les tribunaux pendant plus de quatre ans et de financer et participer à une audience complète sur le fond.

La ville a fait appel devant la Cour d'appel provinciale, qui a confirmé la décision de première instance mais a modifié la déclaration pour en restreindre l'application²³⁷. Dans sa décision de 2009, la Cour d'appel a déclaré les règlements « inopérants dans la mesure et uniquement dans la mesure où ils s'appliquent pour empêcher les personnes sans-abris d'ériger des abris temporaires pour la nuit dans les parcs lorsque le nombre de personnes sans-abris dépasse le nombre de lits d'hébergement disponibles dans la ville de Victoria²³⁸ ». Cette révision de la déclaration a considérablement limité les circonstances dans lesquelles elle pouvait être appliquée, car la décision de la Cour d'appel lie tous les autres tribunaux de la Colombie-Britannique dans les affaires futures. Comme nous l'expliquons ci-dessous, le lien entre la disponibilité de places dans les refuges et le droit d'ériger un abri temporaire est l'une des caractéristiques les plus durables de la jurisprudence, tant en Colombie-Britannique qu'à l'extérieur de la province.

Distinguer d'Adams : Occupy, Shantz, Adamson et au-delà

À la suite de l'affaire *Adams*, de multiples affaires liées aux campements ont surgi impliquant le mouvement Occupy. Deux d'entre eux ont cité *Adams*, y compris la décision ontarienne *Batty c. Ville de Toronto*, mais ont finalement fait une distinction, étant donné que les campements d'Occupy faisaient appel à des droits de la Charte différents de ceux du campement dans *Adams*²³⁹. Le résultat pour un campement de personnes sans-abris dans l'affaire *Vancouver Board of Parks and Recreation c. Williams* s'est rapproché de *Mickelson* et *Sterritt*, en partie parce que le juge dans *Williams* semblait accepter que Vancouver avait une capacité suffisante pour héberger les résidents du campement, contrairement à *Adams*²⁴⁰. Deux longues affaires allaient suivre, chacune donnant lieu à de multiples décisions : *Abbotsford (ville) c. Shantz et Colombie-Britannique c. Adamson*. Ces décisions ont confirmé que l'application du test d'injonction *RJR-MacDonald* s'applique lorsque des questions de Charte sont soulevées.

²³⁵ *Ibid* au paragraphe 239.

²³⁶ Voir *ibid*, paragraphes 37 à 66.

²³⁷ Voir *Victoria (ville) c. Adams*, 2009 BCCA 563 aux paragraphes 160-166 [*Adams II*].

²³⁸ *Ibid* au paragraphe 166. Le soulignement a été ajouté pour mettre en évidence les ajustements de la Cour.

²³⁹ Voir *Batty c. Ville de Toronto*, 2011 ONSC 6862, note 17. Voir également *Victoria (ville) c. O'Flynn-Magee*, 2011 BCSC 1647, aux paragraphes 41-42.

²⁴⁰ Voir *Vancouver Board of Parks and Recreation c. Williams*, 2014 BCSC 1926, aux paragraphes 55-57.

La première décision *Shantz*, rendue en 2013, a accordé une injonction d'expulsion des résidents du campement et leur a interdit d'allumer des feux et de commettre des intrusions. Le juge a notamment discuté des problèmes avec les refuges locaux et a exprimé son inquiétude quant aux tactiques utilisées pour démanteler les campements²⁴¹. La deuxième décision en 2015 a résulté du fait que la ville a demandé une injonction permanente contre les défendeurs ainsi que des dommages et intérêts contre M. Shantz, un activiste associé au groupe BC/Yukon Drug War Survivors qui soutenait le camp. Cette affaire a corroboré les allégations selon lesquelles du fumier de poulet et du gaz poivré avaient été utilisés par des employés de la ville lors d'expulsions²⁴² et a fourni une analyse approfondie de la façon dont les règlements municipaux contre le camping avaient une incidence sur les droits garantis par la Charte en vertu des articles 2, 7 et 15²⁴³. Le tribunal a estimé que seul l'article 7 avait été violé et qu'il n'était pas sauvé par l'article 1, car les règlements administratifs ne portaient pas une atteinte minimale²⁴⁴. Ce faisant, la Cour a précisé que la Charte ne créait pas d'obligations positives en matière de logement et a rejeté l'itinérance comme motif de protection en vertu de la protection des droits à l'égalité de l'article 15 de la Charte, en s'appuyant sur la décision *Tanudjaja* de la Cour d'appel de l'Ontario²⁴⁵.

Adamson impliquait uniquement le gouvernement provincial, étant donné que le campement en question était situé sur l'espace vert d'un palais de justice provincial à Victoria. Le campement a été formé en novembre 2015, et la province a demandé une injonction en mars 2016 après que les tentatives d'expulsion des résidents par l'entremise de la loi sur les intrusions et de la loi sur les services d'incendie n'aient pas permis de libérer complètement le campement. La province a plaidé contre le test *RJR-MacDonald* en faveur du test *Thornhill* mais le tribunal a rejeté cette déviation par rapport à *Williams, Shantz et Mickelson*²⁴⁶. L'injonction a été refusée, le juge Hinkson (qui a également statué sur l'affaire *Shantz* [2015]) remettant en cause la quasi-présomption selon laquelle le gouvernement subirait un préjudice irréparable s'il autorisait les campements, procédant à l'examen exhaustif des avantages des campements, notamment l'amélioration de la santé, l'accès aux services, la sécurité des personnes et des biens et le sentiment d'appartenance à la communauté, et concluant à une balance des inconvénients en faveur des résidents²⁴⁷. La décision a également noté que, comme dans l'affaire *Adams*, le nombre de personnes en situation d'itinérance continuait à dépasser le nombre de places dans les refuges, ce qui signifie que le démantèlement du campement du palais de justice entraînerait simplement la « migration » des mêmes problèmes vers d'autres secteurs de la ville de Victoria²⁴⁸. Une deuxième décision rendue par le juge Hinkson en juillet 2016 a accordé une injonction contre le même campement, estimant que la province avait suffisamment augmenté le nombre de places de logement de remplacement disponibles et que les conditions dans le campement s'étaient détériorées dans les mois qui ont suivi, augmentant

²⁴¹ Voir *Abbotsford (ville) c. Shantz*, 2013 BCSC 2612, aux paragraphes 20 à 53.

²⁴² Voir *ibid* aux paragraphes 100, 107-115.

²⁴³ Voir *ibid*, paragraphes 146 à 236.

²⁴⁴ Voir *ibid*, paragraphes 237-247.

²⁴⁵ Voir *ibid*, paragraphes 148, 177, 231-234.

²⁴⁶ Voir *Colombie-Britannique c. Adamson*, 2016 BCSC 584 aux paragraphes 23-35.

²⁴⁷ Voir *ibid*, paragraphes 54-59 et 125-179.

²⁴⁸ *Ibid*, paragraphes 64-73 et 184-185.

les coûts encourus par la province et la ville et diminuant les avantages obtenus par les résidents du campement²⁴⁹.

Les autres affaires de campement en Colombie-Britannique entre 2017 et 2020 ont largement maintenu les principes établis par les affaires précédentes, étant déterminées principalement sur des circonstances factuelles déjà explorées plutôt que sur des faits ou des raisonnements nouveaux. Il convient de noter deux cas qui traitent de l'impact de la relocalisation des résidents des campements. Une douzaine d'anciens résidents du campement d'*Adamson* ont contesté avec succès devant la Residential Tenancy Branch une politique restrictive concernant les visiteurs imposée au Johnson Street Community Housing Project. Les exploitants, embauchés par BC Housing, ont demandé un contrôle judiciaire de la décision de la direction générale, qui a été jugée raisonnable et équitable sur le plan de la procédure²⁵⁰. Dans la foulée de l'affaire *Nanaimo (ville) c. Courtoreille* [2018], des questions de zonage municipal se sont posées autour des propriétés achetées pour loger les résidents du campement. Le tribunal a estimé que l'immunité de la Couronne protégeait les gouvernements et leurs agents en contournant les exigences de zonage²⁵¹. Enfin, nous avons vu une autre affaire de campement de protestation examinée en Saskatchewan en 2018, où *Shantz* a été cité comme un exemple de la façon dont les « intérêts sociétaux » et « la détresse des personnes sans-abris » pouvaient être conciliés, bien que l'itinérance et les droits de l'article 7 n'aient pas été des questions dans la décision. Ces décisions ont ordonné que le campement soit démantelé²⁵².

B. Affaires judiciaires relatives aux campements pendant la pandémie

Plusieurs affaires ont été portées devant les tribunaux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique depuis le début de la pandémie en mars 2020 : les affaires ontariennes *Sanctuary et al. c. Toronto (ville) et al.*, *Black et al. c. Toronto*, et *Poff c. Hamilton (ville)*, et les affaires de la Colombie-Britannique *Bamberger c. Vancouver (Board of Parks and Recreation)*, *Prince George (ville) c. Stewart*, et *Vancouver Fraser Port Authority c. Brett*. Le Québec a également connu une décision majeure sur l'itinérance dans la pandémie avec *Clinique Juridique Itinérante c. Procureur général du Québec* [2021]. Ces affaires ont permis des avancées inédites, même si elles n'ont pas réussi à protéger les campements²⁵³.

Sanctuary concernait deux décisions dans lesquelles une coalition de groupes de défense des droits avait initialement demandé une injonction pour interdire à la ville d'exploiter des refuges qui ne respectaient pas les règles relatives à l'éloignement des lits; en mai 2020, la requête a été ajournée, car les deux parties ont composé un accord de règlement provisoire qui exigeait des

²⁴⁹ Voir *Colombie-Britannique c. Adamson*, 2016 BCSC 1245.

²⁵⁰ Voir *PHS Community Services Society c. Swait*, 2018 BCSC 824.

²⁵¹ Voir *Buechler c. Island Crisis Care Society*, 2019 BCSC 1899.

²⁵² Voir *Dubois c. Saskatchewan*, 2018 SKQB 241.

²⁵³ Il convient de noter que, bien que cela n'ait pas abouti à une décision majeure sur la question, à Hamilton, les efforts combinés de Keeping Six, HAMSMaRT, la Hamilton Community Legal Clinic et Wade Poziomka ont réussi à obtenir une injonction temporaire contre le démantèlement d'un campement en juillet/août 2020 : « Community updates » (2020), en ligne : [Hamilton Justice <hamiltonjustice.ca/en/encampment-advocacy/>](https://hamiltonjustice.ca/en/encampment-advocacy/). La ville a conclu un accord avec ces groupes pour mettre fin à l'injonction en octobre : Dan Taekema et Samantha Craggs, « Court battle over Hamilton tent encampments expected to drag on for days », 19 octobre 2021, en ligne : [CBC <cbc.ca/news/canada/hamilton/encampments-1.6215671>](https://cbc.ca/news/canada/hamilton/encampments-1.6215671).

rapports réguliers à la coalition²⁵⁴. L'accord reconnaît les campements, en notant que les nouveaux espaces ouverts pour accueillir les résidents des campements doivent également respecter les normes de distanciation. En juin, la ville a prétendu s'être conformée à l'accord, mais la coalition a affirmé qu'elle en avait violé les termes et a demandé une ordonnance le déclarant²⁵⁵. Avant de rendre sa décision sur l'accord, la Cour a statué sur une motion de refus : Les témoins de la ville ont refusé de répondre à certaines questions concernant les documents relatifs à la mise en œuvre de la distanciation, la capacité globale du système d'hébergement, les processus et politiques internes, etc.²⁵⁶ La requête a été acceptée en partie, certains des refus ayant été jugés corrects²⁵⁷.

Le tribunal a finalement conclu que la ville avait violé l'accord de règlement provisoire et qu'elle était obligée de continuer à rendre compte à la coalition de ses progrès dans la mise en œuvre de la distanciation dans ses refuges²⁵⁸. La ville a reconnu que certains sites n'étaient pas entièrement conformes, mais a fait valoir que les exigences de la pandémie devaient être prises en compte pour déterminer s'ils avaient fait de leur mieux. Le tribunal a estimé que « le contexte de la pandémie... est à double tranchant » et a soulevé le besoin de responsabilisation, en particulier en ce qui a trait à la population des personnes sans-abris déjà vulnérables²⁵⁹. Malgré les inquiétudes suscitées par les communications internes, le tribunal n'a pas conclu que la ville avait agi de mauvaise foi²⁶⁰. Bien que limitée, la décision de *Sanctuary* a été une victoire en termes de responsabilité et de révélation des lacunes des refuges de la ville dans la réponse à la pandémie, ce qui est important étant donné les efforts continus pour déplacer les résidents des campements dans des refuges et des logements.

Dans *Black*, 14 résidents de campements de Toronto ont demandé une injonction empêchant la ville d'appliquer les règlements (après la levée du moratoire sur l'évacuation des campements) qui interdisent le camping et les structures dans les parcs. Les résidents ont fait valoir que l'application de la loi violerait leurs droits en vertu des articles 7, 12 et 15 de la Charte²⁶¹. L'injonction a été refusée en application du test *RJR-MacDonald*, la demande échouant sur la troisième partie de la balance des inconvénients qui examine le préjudice relatif aux parties²⁶². Contrairement à *Adams*, *Shantz* ou *Adamson*, la décision rendue dans l'affaire *Black* ne reposait pas uniquement sur la disponibilité de places d'hébergement, mais le tribunal a estimé que les éléments de preuve dont il disposait établissaient qu'il y avait suffisamment de places²⁶³. Cette différence provient en partie de la nouveauté de la demande. Ici, l'injonction a été demandée par (plutôt que contre) les résidents du campement afin d'interdire l'application de la loi pendant la pandémie. Il ne s'agissait pas d'une contestation plus large de la validité des règlements administratifs eux-mêmes. Dans l'ensemble, l'acceptation par la Cour de l'existence d'un nombre suffisant d'espaces d'hébergement et de services de proximité sans examen plus

²⁵⁴ Voir *Sanctuary et al c. Toronto (ville)*, 2020 ONSC 6207 aux paragraphes 6-7.

²⁵⁵ Voir *ibid*, paragraphes 8-10

²⁵⁶ Voir *ibid*, paragraphes 88-136.

²⁵⁷ Voir *ibid*, paragraphes 145-147.

²⁵⁸ Voir *ibid*, paragraphes 214-216.

²⁵⁹ *Ibid*, paragraphes 68-75.

²⁶⁰ Voir *ibid*, paragraphes 142-159.

²⁶¹ Voir *Black et al c. City of Toronto*, 2020 ONSC 6398 aux paragraphes 1-2.

²⁶² Voir *ibid*, paragraphes 76-150.

²⁶³ Voir *ibid*, paragraphes 86 à 99.

approfondi, et compte tenu des affirmations contraires des défenseurs, est peut-être l'aspect le plus regrettable de la décision, car elle implique que le seuil pour établir une capacité d'hébergement suffisante est faible. Il est à noter que la Cour a également importé les motifs de l'affaire *Batty* dans le contexte de l'article 2 du droit à la liberté d'expression, bien qu'elle ait tenu compte des décisions de la Colombie-Britannique dans les affaires *Adamson* et *Abbotsford*. Comme indiqué dans l'arrêt *Stewart*, discuté ci-dessous, les campements établis pour servir d'abri aux personnes sans-abris « doivent être distingués » des campements motivés par une activité expressive et la défense d'un changement économique et politique²⁶⁴. L'analyse des limites des droits expressifs de l'article 2 (b) ne doit pas servir à refuser la protection lorsque « l'un des droits de la personne les plus élémentaires et fondamentaux garantis par notre Constitution » est en jeu²⁶⁵.

Malgré le rejet de la demande, le raisonnement dans l'affaire *Black* est remarquable dans son traitement des arguments fondés sur l'égalité. Dans l'affaire *Adams*, la BCSC a accepté que les résidents du campement aient soulevé une question sérieuse à juger concernant l'article 15 de la Charte et le *Code des droits de la personne de l'Ontario*, en notant le nombre disproportionné d'Autochtones et de personnes issues de la diversité du genre parmi les populations des campements²⁶⁶. Le critère d'une question grave à juger est faible et n'indique pas la probabilité de succès, en particulier compte tenu de la possibilité qu'une violation de la Charte soit sauvée par les limites raisonnables de l'article premier, mais il offre la possibilité d'explorer l'article 15 plus en profondeur que ne l'ont fait les affaires précédentes. De plus, la Cour a spécifiquement refusé d'appliquer l'analyse de l'article 15 de l'arrêt *Tanudjaja c. Canada*, rejetant l'« itinérance » comme motif analogue en vertu de l'article 15 dans le contexte des campements²⁶⁷. Les réclamations futures pourraient être fondées directement sur d'autres motifs tels que le fait d'être Autochtone, le sexe, l'ethnie ou le handicap, en plus de réexaminer la question de savoir si l'itinérance est un motif analogue²⁶⁸.

La décision *Brett* 2020 de Vancouver illustre la continuité des campements au fil des ans, malgré les démantèlements, et l'implication continue des activistes²⁶⁹. Fait unique, comme le campement se trouvait sur les terres du Port Authority, l'affaire était fondée sur l'intrusion en common law ou sur le *Règlement sur l'exploitation des administrations portuaires* en vertu de la *Loi maritime du Canada*, plutôt que sur une violation de la loi provinciale sur l'intrusion ou d'un règlement municipal²⁷⁰. Néanmoins, *RJR-MacDonald* a été appliqué. Un préjudice irréparable a été établi par le fait que les résidents du campement n'avaient « aucun moyen apparent

²⁶⁴ *Prince George (ville) c. Stewart*, 2021 BCSC 2089 au para 83 [*Stewart*].

²⁶⁵ *Adams II*, *supra* note 238 au paragraphe 75.

²⁶⁶ Voir *Adams I*, *supra* note 234, paragraphes 60-61.

²⁶⁷ *Ibid* au paragraphe 62.

²⁶⁸ Voir *Tanudjaja ONCA*, *supra* note 36 au paragraphe 37.

²⁶⁹ Plus précisément, la plaignante Christine Brett était également impliquée dans l'affaire de campement *Saanich (District) c. Brett*, 2018 BCSC 1648 et dans une ordonnance rendue concernant un campement dans *Duncan (ville) c. Brett* [2017] BCSC WL10398269. La décision dans *Brett* (2020) note que *Williams* a accordé une injonction contre un campement dans le parc Oppenheimer, qui s'est finalement reformé et a persisté jusqu'à ce qu'un arrêté ministériel soit pris le 24 avril 2020 pour évacuer le campement. Le parc Oppenheimer est situé à un kilomètre au sud-ouest du 101 West Waterfront Road, où le campement en cause dans *Brett* s'est formé le 8 mai 2020. Voir *Vancouver Fraser Port Authority c. Brett*, 2020 BCSC 876 aux paragraphes 10-15, 28-31 [*Brett*].

²⁷⁰ Voir *Brett*, *supra* note 270, paragraphes 36-41.

d'indemniser le demandeur » pour tous les coûts résultant de leur présence continue, et a conclu que la balance des inconvénients favorisait l'autorité portuaire, une grande partie de la preuve des défendeurs étant rejetée comme conjecture²⁷¹.

Un an après l'arrêt *Brett*, les résidents du campement ont contesté une ordonnance d'expulsion prise à l'encontre des résidents du campement du parc CRAB, adjacent aux terres examinées par le tribunal dans *Brett*. Dans l'affaire *Bamberger*, les résidents n'ont pas invoqué l'article 7, se concentrant plutôt sur des questions de procédure concernant l'absence de consultation des résidents avant les ordonnances et sur des questions relatives au caractère raisonnable de la décision du Conseil des parcs. Cependant, le tribunal a été attentif aux questions relatives à l'article 7, ce qui a permis de conclure que les résidents avaient le droit d'être avertis et d'avoir la possibilité de s'exprimer avant de recevoir l'ordre de partir. Le tribunal a également décidé que le Conseil des parcs était déraisonnable parce qu'il ne disposait pas d'informations précises concernant la disponibilité de logements de rechange pour les personnes vivant dans le CRAB Park. Sur ces bases, la Cour a annulé l'ordonnance interdisant l'hébergement de nuit dans un parc de Vancouver et a renvoyé la décision pour réexamen²⁷². Bien que l'ordonnance contestée ait été mise en œuvre pendant la troisième vague de la pandémie, la pandémie elle-même n'était pas une considération indépendante pour la Cour. Au contraire, la pétition a abouti parce que le directeur général n'avait pas de base factuelle raisonnable pour conclure qu'il existait des options intérieures suffisantes et appropriées pour les personnes qui s'abritaient dans le parc en question²⁷³.

Au Québec, *Clinique juridique itinérante* a contesté le couvre-feu provincial imposé le 6 janvier 2021 (décret gouvernemental 2-2021) au motif qu'il portait atteinte aux droits garantis par l'article 7 de la Charte (ainsi qu'aux droits garantis par la Charte provinciale) des personnes en situation d'itinérance²⁷⁴. Ayant été rendue après le pic de la deuxième vague, la décision a pris en compte les éclosions dans les refuges comme une raison valable pour que les gens n'y aient pas recours, en plus des problèmes soulevés par les refuges refusant l'admission sur la base de divers facteurs.²⁷⁵ Le tribunal a donné raison aux requérants, concluant que tous les éléments du test *RJR-MacDonald* avaient été satisfaits et notant dans la section sur la balance des inconvénients que l'application de la loi par la police pouvait être imprévisible et que l'exemption ne s'appliquerait qu'à un faible pourcentage de la population globale²⁷⁶. Bien qu'il ne soit pas directement lié aux campements, le couvre-feu est intervenu un mois après que la police a démantelé le campement de la rue Notre-Dame à Montréal²⁷⁷.

L'absence d'options intérieures suffisantes et appropriées était également un facteur important dans l'affaire *Prince George (ville) c. Stewart*. Dans cette affaire, une municipalité a demandé

²⁷¹ *Ibid* aux paragraphes 102-115, 68-75.

²⁷² Voir *Bamberger c. Vancouver (Board of Parks and Recreation)*, 2022 BCSC 49 aux paragraphes 63-64.

²⁷³ Voir *ibid* au paragraphe 150.

²⁷⁴ Voir *Clinique*, *supra* note 45, paragraphe 9.

²⁷⁵ Voir *ibid* au paragraphe 10.

²⁷⁶ Voir Isaac Olson, « Forced out of Montreal encampment, disbanded homeless community spreads out into city », 9 décembre 2020, en ligne : CBC <[cbc.ca/news/canada/montreal/homeless-montreal-shelters-encampment-1.5834917](https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/homeless-montreal-shelters-encampment-1.5834917)>.

²⁷⁷ Voir Sidhartha Banerjee, « Montreal authorities clear out Notre-Dame Street homeless camp over safety concerns », 7 décembre 2020, en ligne : *Global News* <globalnews.ca/news/7505640/notre-dame-street-homeless-camp-evictions-begin/>.

deux injonctions statutaires (et un ordre d'exécution de la police) contre les occupants d'un campement. Bien que le juge a permis la demande en partie en permettant le démantèlement d'un site de campement, la municipalité n'a pas pu établir que l'autre site de campement contrevenait au règlement de zonage en raison du manque de solutions de rechange viables²⁷⁸. Le tribunal a estimé que les lits de refuge existants n'étaient pas suffisamment « à faible barrière²⁷⁹ ». Par exemple, les refuges imposaient des critères d'admissibilité qui excluaient souvent les personnes souffrant de toxicomanie ou de problèmes de santé mentale de l'accès à ces espaces. Parmi les autres obstacles mentionnés par le tribunal figurent le manque de pièces d'identité et l'absence de comptes ou de dossiers bancaires²⁸⁰. Notamment, le juge en chef Hinkson a brièvement considéré le rôle de la pandémie dans le manque d'espaces d'hébergement normalement accessibles²⁸¹. La décision est également importante, car le juge a tenu compte à la fois du climat et du contexte de la colonisation. Prenant acte des impacts continus de la colonisation, comme les pensionnats, le juge a noté le nombre disproportionné d'Autochtones dans le campement. À plusieurs reprises dans sa décision, le juge a également noté le climat froid et le manque de logements appropriés et d'installations de jour. Cela peut impliquer que les protections de la Charte concernant l'hébergement de nuit peuvent également être étendues aux situations de jour où le froid constitue une menace importante. Dans une deuxième demande d'injonction dans l'affaire *Prince George (ville) c. Johnny* qui portait sur le même campement, la ville a fait valoir qu'elle avait satisfait aux conditions préalables énoncées dans l'arrêt *Stewart*. La demande a été rejetée pour des raisons similaires, le tribunal estimant qu'il y avait toujours un manque d'espaces d'hébergement accessibles à certains résidents du campement, ainsi que des problèmes avec les installations limitées de jour.

Poff c. Hamilton (ville), est un autre exemple de demande d'injonction introduite par les résidents d'un campement. Cette affaire faisait suite à une demande antérieure réussie en août 2020, qui avait donné lieu à un règlement négocié et à un protocole d'application des règlements convenu par les défenseurs et le conseil municipal. Lorsque la ville a voté l'abrogation du protocole, un an plus tard, les résidents du campement ont introduit une contestation fondée sur la Charte ainsi qu'une autre demande pour que la ville soit empêchée d'appliquer les règlements anti-camping jusqu'à ce que la contestation fondée sur la Charte puisse être entendue et jugée sur le fond. Le tribunal a refusé d'accorder l'injonction, estimant que les cinq résidents qui ont présenté la demande n'étaient plus dans des campements et ne pouvaient pas établir un préjudice irréparable. Le tribunal a notamment refusé de prendre en compte la population plus large des personnes sans-abris dans cette analyse. À la suite de l'arrêt *Black*, la Cour a également importé l'analyse du contexte des campements de protestation dans l'arrêt *Batty* sans reconnaître les droits très différents de la Charte en jeu en vertu de l'article 7. Le tribunal a rejeté les arguments selon lesquels les refuges comportaient des barrières élevées à l'entrée et mettaient l'accent sur le « choix » de rester dans les campements.

Cela indique que les tribunaux de l'Ontario adoptent une approche nettement différente de celle de la Colombie-Britannique, en mettant l'accent sur les droits de propriété des municipalités sans tenir compte du contexte social des campements, de la toxicomanie, des impacts continus du colonialisme et de la discrimination systémique à l'égard des Noirs et des

²⁷⁸ Voir *Stewart*, *supra* note 265 au paragraphe 84.

²⁷⁹ *Ibid* au paragraphe 81.

²⁸⁰ Voir *ibid* aux paragraphes 67-68, 73.

²⁸¹ Voir *ibid* au paragraphe 73.

Autochtones en matière de logement et de maintien de l'ordre. Ces cas démontrent également que les faits uniques de chaque action en justice sont importants, plutôt que des questions plus larges de disponibilité de logements pour les personnes vulnérables.