



ÉTUDE DE CAS : TORONTO

UNE ANALYSE DES CAMPEMENTS AU CANADA AXÉE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Kaitlin Schwan, Palmira Lutoto, Sam Freeman, Estair van Wager, Alex Flynn, Delaney McCartan
et Lauren Graham

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, Case Study: Toronto—A Human Rights Analysis of Encampments in Canada. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

Schwan, K., Lutoto, P., Freeman, S., van Wagner, E., Flynn, A., McCartan, D. et Graham, L. *Étude de cas : Toronto – Une analyse des campements au Canada axée sur les droits de la personne*. 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

Table des matières

TORONTO, ONTARIO – ÉTUDE DE CAS.....	1
Liste de figures	3
Contexte — Campements à Toronto pendant une crise de santé publique et du logement ...	4
Réactions de la ville aux campements à Toronto — Pouvoir légal et pouvoir discret.....	6
a) Avis d’interdiction et expulsions de campements sur la base des règlements municipaux.....	7
b) Expulsions des campements sur la base d’enjeux de santé, de sécurité et d’incendie.....	8
c) Efforts pour supprimer les ressources créées par la communauté et incapacité à fournir un accès aux ressources de base	9
d) Caractérisation négative des campements et des résidents des campements dans certaines communications de la ville.....	10
e) Utilisation de la police et de la sécurité privée pour la surveillance, le déplacement et l’expulsion	11
Réactions de la société civile aux campements	13
Principales questions relatives aux droits de la personne soulevées par les campements de Toronto.....	13

Liste de figures

Figure 1 : Emplacements des campements de Moss Park, Alexandra Park, Trinity Bellwoods et Lamport Stadium, 2021-2022.	5
Figure 2 : Campement, centre-ville de Toronto. (Samuel Engelking pour NOW Magazine)	10
Figure 3 : Des manifestants qui tentent de renverser une clôture sont aspergés de gaz poivré par des policiers de Toronto qui appliquent un ordre d’expulsion dans un campement au parc Lamport Stadium. (Evan Mitsui/CBC)	11

Contexte – Campements à Toronto pendant une crise de santé publique et du logement

La ville de Toronto (la ville) connaît depuis des années une crise du logement et de l'itinérance qui a été exacerbée par la pandémie de COVID-19. Selon l'Évaluation des besoins de la rue 2021 (Street Needs Assessment), environ 7 347 personnes n'ont pas d'endroit où dormir chaque nuit à Toronto¹. Malgré les efforts de la Ville, les progrès réalisés en matière de fourniture de logements adéquats sont souvent compromis par la crise du logement qui frappe l'Ontario et le Canada en général. L'inabondance, la diminution de l'offre pour les ménages à faible et même à moyen revenu et l'augmentation de la demande ont rendu de plus en plus difficile l'obtention d'un logement adéquat pour les plus marginalisés. Cette crise et les retombées économiques de la pandémie ont mis des milliers de ménages à faible revenu en danger de devenir sans-abri. De nombreux résidents n'ont pas pu payer leur loyer pendant cette période et ont été expulsés². Les données indiquent que le parc de logements abordables est insuffisant pour répondre à l'ampleur de l'insécurité du logement ou celle de la pauvreté dans la ville³. Si certaines personnes en situation d'itinérance sont logées, beaucoup d'autres ne sont pas. Il s'agit d'une tendance inquiétante. Les statistiques de la ville montrent une augmentation du nombre de nouveaux utilisateurs des services d'hébergement tout au long de l'année 2021, les données les plus récentes indiquant que le nombre a augmenté de 3 601 en juin 2021 à 6 708 en octobre 2021⁴.

En raison de ces crises croisées, il y a eu une augmentation significative des campements dans la ville de Toronto en 2020. Les personnes en situation d'itinérance ou de précarité de logement ont été de plus en plus marginalisées pendant la pandémie, et ont notamment eu de plus en plus de mal à satisfaire leurs besoins fondamentaux. Les places d'hébergement étaient limitées et souvent soumises à des conditions strictes et dégradées, y compris des éclosions de COVID-19⁵. Le manque de distanciation sociale dans les refuges de la ville de Toronto et l'incapacité à mettre en place des sites d'isolement pour la COVID-19 ont contribué, en partie, à ce que plus

¹ Ville de Toronto. « Street Needs Assessment 2021 » (2021), en ligne (pdf)

<<https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2021/ec/bgrd/backgroundfile-171729.pdf>> [Street Needs Assessment 2021]. Il convient de noter qu'il s'agit probablement d'un sous-dénombrement, étant donné qu'il ne tient pas compte des situations de sans-abrisme caché.

² Voir, par exemple, N. Ali, Y. Chan, F. Vahid Shahidi, et M. August, *Stop COVID Evictions! Rent Relief Now! A demand for social justice and public health*, (Keep Your Rent Toronto, 2021), en ligne (pdf) : <<https://static1.squarespace.com/static/5eb863c8122cea533e169834/t/5fc98b239c93c058c47ba9dc/1607043908077/StopCOVIDevictions-Final.pdf>>.

³ Voir la publication de la ville de Toronto : « Social Housing Waiting List Reports. » (2021). En ligne : <<https://www.toronto.ca/city-government/data-research-maps/research-reports/housing-and-homelessness-research-and-reports/social-housing-waiting-list-reports/>>.

⁴ Voir <https://open.toronto.ca/dataset/toronto-shelter-system-flow/>.

⁵ Voir, p. ex., Muriel Draaisma, « Toronto reports COVID-19 outbreaks at 20 homeless shelters, over 300 cases, 1 recent death », *CBC News* (27 avril 2021), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-shelters-in-outbreak-unhoused-people-one-death-covid-19-1.6003201>>.

de 1 300 personnes contractent la COVID-19 au cours des deux premières vagues de la pandémie⁶.

Cette étude de cas explore la croissance de campements à Toronto entre l'été 2020 et l'été 2021, les réponses de la ville aux campements, le rôle de la société civile dans la gestion de cette crise et les implications en matière de droits de la personne. Cette étude de cas s'appuie en grande partie sur des documents accessibles au public et des comptes rendus médiatiques des événements survenus entre mars 2020 et septembre 2021, ainsi que sur des renseignements fournis par des demandes d'accès à l'information et des organisations de la société civile⁷. Nous mettons l'accent en particulier sur les événements survenus dans quatre sites de campement et sur les conséquences de ceux-ci : Moss Park, Alexandra Park, Trinity Bellwoods et Lamport Stadium (voir figure 1), qui étaient peut-être les sites de campement les plus établis au cours de cette période.

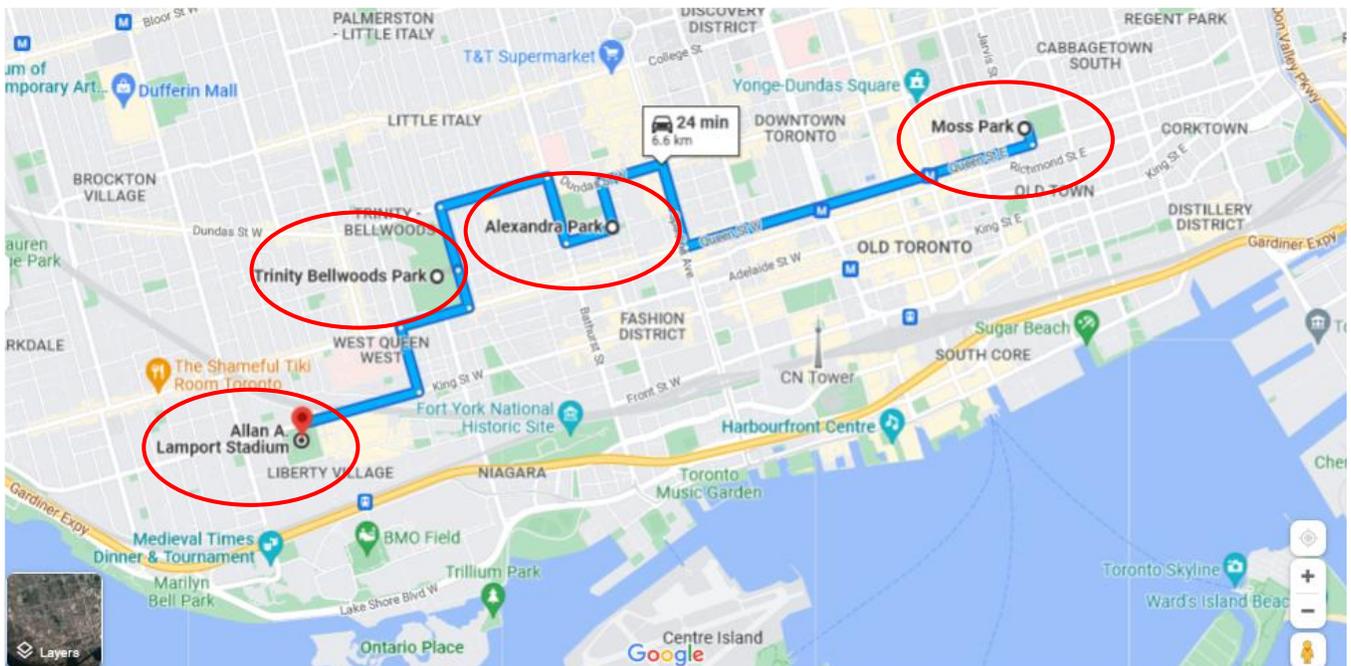


Figure 1 : Emplacements des campements de Moss Park, Alexandra Park, Trinity Bellwoods et Lamport Stadium, 2021-2022.

⁶ Benjamin Elliot, Covid in Toronto: Staying Safe a Daily Struggle for the Homeless, The Signal, 28 avril 2021, en ligne : <<https://signalhfx.ca/staying-safe-a-daily-struggle-for-the-homeless/>>

⁷ Pour une comptabilité solide de la méthodologie employée, voir McCartan, D., Graham, L., Van Wager, E., Schwan, K., et Flynn, A. (2021). *Trespassing on the Right to Housing: A human rights analysis of the City of Toronto's response to encampments during COVID-19*. Toronto, ON : Environmental Justice & Sustainability Law Clinic, Osgoode Hall Law School. En ligne à <https://ejclinic.info.yorku.ca/files/2021/12/trespassing-on-the-right-to-housing-city-of-toronto-report-20-december-2021.pdf?x86560>

Réactions de la ville aux campements à Toronto – Pouvoir légal et pouvoir discret

Malgré le rôle important que les campements jouent dans la vie de certaines personnes qui n'ont pas de logement, nos recherches indiquent que l'approche de la ville de Toronto à l'égard des campements entre 2020 et 2021 comprenait des politiques, des programmes et des règlements qui ont déplacé les personnes non logées des campements, les criminalisant ainsi pour leur pauvreté dans certains cas⁸. Cela s'est fait par l'utilisation de deux grands types de pouvoirs : les pouvoirs formels « légaux » et les pouvoirs « discrets ». Ceux-ci peuvent être compris de la manière suivante :

Les **pouvoirs légaux** comprennent les règlements municipaux, qui sont des règles qui régissent les actions des résidents de la ville. Par exemple, une ville peut accuser les résidents d'un campement d'avoir enfreint le règlement sur les parcs ou le règlement sur les déchets et les rues. Les villes peuvent choisir d'émettre des contraventions et des avis d'interdiction pour expulser les résidents des campements des parcs publics sur la base de ces règlements. Elles peuvent également choisir de demander à la police de faire respecter les avis et d'expulser les personnes du parc. Il est important de noter que les villes ne sont pas obligées d'appliquer ces règlements; elles disposent d'un pouvoir discrétionnaire dans leur mise en œuvre et leur application.

Les **pouvoirs discrets** sont des stratégies de persuasion, parfois utilisées par des acteurs politiques, pour réorienter le point de vue des gens sur un sujet afin de promouvoir les intérêts des acteurs politiques et de contrôler la trame narrative d'un enjeu dans leur territoire de compétence⁹. Le langage utilisé par les médias, lors des réunions du conseil municipal, dans les politiques écrites ou même sur les médias sociaux peut changer le point de vue d'une personne sur un enjeu. Par exemple, certaines villes choisissent de caractériser les campements comme des dangers pour les communautés environnantes ou de donner la priorité aux préoccupations des résidents logés dans les quartiers où se trouvent des campements. Les villes peuvent utiliser ces pouvoirs pour façonner l'opinion publique et justifier leurs actions¹⁰.

Les approches courantes pour utiliser ces pouvoirs sont les suivantes : (a) les avis d'interdiction et les expulsions de campements sur la base des règlements municipaux; (b) les expulsions de campements sur la base d'enjeux de santé, d'incendie et de sécurité; (c) les efforts visant à supprimer les ressources créées par la communauté et l'incapacité à fournir un accès aux ressources de base; (d) les caractérisations négatives des campements et des résidents des campements dans les communications de la ville; et (e) l'utilisation des forces de police et de la sécurité privée pour la surveillance, le déplacement et l'expulsion. Bien que la ville ait sans aucun doute connu quelques réussites dans la transition des personnes résidant dans les campements vers le logement, dans une large mesure, de nombreuses personnes expulsées des campements se sont vues offrir des places dans des refuges pour sans-abris ou ont simplement été déplacées et devaient s'en aller. Bien que les cas de transitions réussies vers le logement

⁸ *Ibid.*

⁹ Naren Chitty et al, *The Routledge Handbook of Soft Power* (Oxon : Routledge, 2017), p. 1.

¹⁰ *Supra* note 7.

doivent être célébrés et encouragés, et bien qu'il faut reconnaître la complexité de la situation à laquelle la ville a dû faire face, notre examen suggère que, dans de nombreux cas, la ville n'a pas pris en compte les droits de la personne des résidents, ce qui a finalement eu un impact sur la réussite de son approche.

Cette section met l'accent sur les cas où l'utilisation par la ville de pouvoirs légaux et discrets *n'a pas permis* de faire respecter le droit au logement, étant donné que ces cas fournissent un aperçu essentiel des domaines qui nécessitent une surveillance et une responsabilisation en matière de droits de la personne.

a) Avis d'interdiction et expulsions de campements sur la base des règlements municipaux

Au fur et à mesure que le nombre de personnes résidant dans des campements augmentait pendant la pandémie de COVID-19, la ville de Toronto s'est tournée de plus en plus vers les règlements sur les parcs, les avis d'interdiction et les expulsions des campements comme principale réponse aux campements. Le règlement municipal sur les parcs régit les activités autorisées dans les parcs publics¹¹. Il s'agit des règlements les plus souvent invoqués par la ville dans sa réponse aux campements. Le raisonnement de la ville pour entreprendre ces mesures, tel qu'il a été soutenu dans le procès *Black c. Toronto*, est que « les gens ne devraient pas être en mesure de refuser d'utiliser le système de refuge lorsque la ville a fait de son mieux pour répondre aux préoccupations liées à la COVID-19 »¹². Trois règlements ont été principalement utilisés pour justifier l'élimination des campements par la ville : Chapitre 608-13, Chapitre 608-14 et Chapitre 608-53¹³. Les deux premiers règlements rendent les campements illégaux en interdisant le camping dans les parcs (chapitre 608-13), et la construction d'une structure, telle qu'une tente, dans un parc (chapitre 608-14)¹⁴. Ce dernier (chapitre 608-53) permet aux agents du parc d'agir en cas de non-respect des règlements¹⁵. Ces règlements rendent l'installation dans un campement illégale. En outre, les ambassadeurs des parcs reçoivent l'instruction, au cours de leur formation, de contacter les services de police de Toronto et de citer la Loi sur l'entrée sans autorisation si des personnes érigent des structures dans les parcs.

Après un bref moratoire en 2020, la ville de Toronto a commencé à appliquer les règlements des parcs qui interdisent de s'y abriter. Des avis d'entrée sans autorisation ont été émis, et la ville a commencé à expulser les résidents et à démanteler les campements. La ville a relogé certains résidents des campements à l'intérieur, dans des places d'hébergement nouvellement acquis et dans des hôtels d'hébergement d'urgence, et dans de rares cas, les résidents ont obtenu un logement. Si certains résidents des campements ont accepté de déménager dans des refuges pour sans-abris, beaucoup n'ont pas accepté, et certains se sont sentis contraints ou forcés d'accepter les offres de ces espaces intérieurs¹⁶. Des policiers ou des agents de sécurité privés étaient souvent présents lorsque les employés de la ville proposaient des espaces intérieurs, et

¹¹ Ville de Toronto. « Application des règlements municipaux » (2021). En ligne : [Ville de Toronto <https://www.toronto.ca/city-government/public-notice-bylaws/bylaw-enforcement>](https://www.toronto.ca/city-government/public-notice-bylaws/bylaw-enforcement).

¹² *Black et al c. City of Toronto*, 2020 ONSC 6398 [*Black c. Toronto*].

¹³ Ville de Toronto, règlement n° 608, *Parcs*, (30 octobre 2020), art. 13 [*règlement sur les parcs*].

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ McCartan et al., 2021.

ces offres étaient parfois fournies avec peu de renseignements et dans des délais très courts. Par la suite, de nombreuses personnes sont retournées dans les campements après avoir quitté les refuges et les hôtels en raison d'éclosions de COVID-19, de problèmes de sûreté et de sécurité, ou du besoin d'être à proximité des soutiens et services qu'elles connaissent. D'autres ont continué à se sentir plus en sécurité à l'extérieur jusqu'à ce qu'un logement permanent puisse leur être proposé et ont refusé de quitter les foyers et les réseaux de soutien qu'ils avaient établis dans les campements.

La ville a refusé les demandes d'abrogation ou de modification du règlement interdisant de s'abriter dans les parcs pour tenir compte du fait que de nombreuses personnes n'ont d'autre choix que de vivre dans des campements pendant la pandémie. En effet, la ville s'est engagée à nouveau à faire respecter ces règles pendant les deuxième et troisième vagues de la pandémie. Par conséquent, de nombreux résidents des campements vivaient sous la menace quasi constante d'une expulsion et d'une criminalisation pendant cette période, malgré la rareté des options de logement adéquates et abordables à leur disposition.

Il est essentiel de noter que, malgré la présence des règlements qui fournissent une base juridique pour l'expulsion et la criminalisation des personnes vivant dans des campements dans les parcs publics, il n'y a jamais eu d'obligation d'appliquer ces lois. La ville a toujours disposé d'un pouvoir discrétionnaire quant à la manière de traiter les campements et de promouvoir la santé et le bien-être de ceux qui y vivent¹⁷.

b) Expulsions des campements sur la base d'enjeux de santé, de sécurité et d'incendie

La ville invoque souvent des problèmes de santé, de sécurité et d'incendie pour justifier l'émission d'avis d'interdiction. La ville a fait référence à plusieurs préoccupations concernant la sécurité incendie dans les campements, notamment l'inflammabilité des structures utilisées comme abris, l'utilisation de générateurs à essence et de réservoirs de propane, la présence de sources d'inflammation multiples comme les feux ouverts et les cigarettes¹⁸, et les difficultés associées à la détection de la fumée, des incendies et du monoxyde de carbone dans les environnements extérieurs¹⁹. Cependant, 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 ou d'incendie.²⁰ En

¹⁷ McCartan et al., 2021, p. 38.

¹⁸ Victoria Gibson. « Six years after a tragic death, a rash of Toronto encampment fires revives calls to hand out safer heat sources », *Toronto Star* (31 décembre 2020), en ligne : <https://www.thestar.com/news/gta/2020/12/31/six-years-after-a-tragic-death-a-rash-of-toronto-encampment-fires-revives-calls-to-hand-out-safer-heat-sources.html>.

¹⁹ Ville de Toronto. Communiqué de presse, « Frequently Asked Questions — Wooden Structures in Encampments » (25 février 2021), en ligne : <https://www.toronto.ca/news/faq-wooden-structures-in-encampments/>[FAQ].

²⁰ Boucher, L. M., Dodd, Z., Young, S., Shahid, A., Bayoumi, A., Firestone, M. et Kendall, C. E. (2022). « They have their security, we have our community: Mutual support among people experiencing homelessness in encampments in Toronto during the COVID-19 pandemic. » *SSM-Qualitative Research in Health*, 2, 100163.

outre, bon nombre de ces préoccupations pourraient être résolues par la prestation de services de base par la ville.

c) Efforts pour supprimer les ressources créées par la communauté et incapacité à fournir un accès aux ressources de base

Bien que la ville ait fourni un accès à des systèmes de gestion des déchets pour certains campements, il a été signalé que, dans l'ensemble, les conditions dans les campements ne répondaient pas aux normes juridiques des droits de la personne²¹. Par exemple, la plupart des résidents des campements n'avaient pas accès aux ressources de base, notamment l'eau, les toilettes, la nourriture et les produits d'hygiène, et ils devaient compter sur des systèmes et organismes de soutien communautaires pour répondre à ces besoins²². Les rapports indiquent que les services de base restent limités, imprévisibles ou absents dans de nombreux campements, et que les services peuvent être établis et supprimés de manière incohérente²³. Ceci est incompatible avec une approche fondée sur les droits, étant donné que les services de base, tels que l'eau potable, les installations sanitaires, l'électricité et le chauffage, sont essentiels à la survie et constituent la pierre angulaire d'une approche du sans-abrisme et des campements fondée sur les droits de la personne²⁴. L'incapacité des gouvernements à fournir ces services de base constitue une violation de toute une série de droits de la personne²⁵ et menace la dignité, la sécurité, la santé et le bien-être des personnes qui vivent dans des campements²⁶.

En l'absence de services de base, les personnes qui vivent dans les campements et leurs alliés se sont souvent auto-organisés pour répondre à leurs besoins et combler les lacunes dans les services. Par exemple, certains campements disposaient d'un stock centralisé de matériel de réduction des risques, d'eau, de fournitures médicales et d'autres ressources clés qui étaient partagées entre les personnes résidant dans le campement²⁷. Les opérations de fermeture des campements menées par la ville saperaient ces efforts et entraîneraient la perte ou la destruction de ces ressources et des systèmes d'entraide auto-établis pour répondre aux besoins fondamentaux. De manière générale, les règlements municipaux permettaient de retirer les biens personnels des personnes résidant dans les campements. Dans le cadre de l'application des règlements, un agent de police peut « supprimer [un] empiètement, installer une clôture appropriée et récupérer toutes les dépenses liées à la suppression » si les gens ne se

²¹ McCartan et al., 2021. Voir également Boucher et al., 2022.

²² McCartan et al., 2021. Voir également Boucher et al., 2022.

²³ McCartan et al., 2021. Voir également Boucher et al., 2022.

²⁴ A/HRC/43/4. Comme indiqué dans [A National Protocol for Homeless Encampments in Canada – A Human Rights Approach](#), les gouvernements doivent se conformer au droit international en matière de droits de la personne : (1) accès à une eau potable saine et propre, (2) accès à des installations d'hygiène et d'assainissement, (3) ressources et soutien pour assurer la sécurité incendie, (4) systèmes de gestion des déchets, (4) soutiens et services sociaux, et garantie de la sécurité personnelle des résidents, (5) installations et ressources qui soutiennent la sécurité alimentaire, (6) ressources pour soutenir la réduction des dommages, et (7) prévention des rongeurs et des parasites.

²⁵ A/HRC/43/4.

²⁶ Nations Unies — Eau. Droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Disponible à l'adresse <https://www.unwater.org/water-facts/human-rights-water-and-sanitation/>

²⁷ Boucher et al., 2022.

conformement pas aux ordres de quitter le parc²⁸. Dans ce cas, le terme « empiètement » peut désigner les abris que les gens ont établis dans des campements. Le chapitre 608-53 (B) (2)



Figure 2 : Campement, centre-ville de Toronto. (Samuel Engelking pour NOW Magazine)

autorise un agent chargé de l'application des règlements municipaux à « retirer du parc, pour le placer dans une fourrière ou une installation d'entreposage, tout animal ou toute chose qui appartient à, ou est sous le contrôle de, la personne qui, selon l'agent, est ou était impliquée dans la contravention²⁹ ».

Cela est peut-être le plus évident dans le cas des mini-maisons construites par Khaleel Seivwright. À l'automne 2020, Khaleel Seivwright, un charpentier local, construisait des abris pour mettre les résidents des campements à l'abri du froid. Cependant, la ville a émis des avertissements et a ordonné à Seivwright de cesser la construction des abris. La ville a indiqué qu'elle avait des inquiétudes quant aux risques pour la santé et la sécurité incendie avant de procéder au retrait et à la démolition des abris. La ville a suggéré que les résidents du campement se rendent plutôt au Better Living Centre pour se faire héberger. Cependant, certains de ceux qui ont réussi à se rendre au refuge sont retournés sur les sites de campement étant donné le manque de sécurité, de sûreté et d'intimité dans le Better Living Centre.

d) Caractérisation négative des campements et des résidents des campements dans certaines communications de la ville

²⁸ Ville de Toronto, règlement n° 608, *Parcs*, (30 octobre 2020), art. 13 [*règlement sur les parcs*]. Cette citation, comme toutes les autres citations au long du texte, a été traduit de l'anglais par nos soins.

²⁹ Nicholas Blomley, Alexandra Flynn et Marie-Ève Sylvester, "Governing the Belongings of the Precariously Housing : A Critical Legal Geography" (2020) *16 Annu Review Law Soc Sci* 165 at 157.

Dans certains cas, la ville utilise des pouvoirs discrets dans le cadre de litiges, de communiqués de presse et d'autres communications publiques pour caractériser négativement les résidents des campements et détourner l'attention des obligations en matière de droits de la personne. Ce point est détaillé dans [Trespassing on the Right to Housing : A human rights analysis of the City of Toronto's response to encampments during COVID-19](#), qui a révélé que les tribunaux et la ville se sont appuyés sur des récits préjudiciables pour donner la priorité aux droits et aux intérêts des résidents logés voisins des campements et justifier le non-respect des droits de la personne des résidents des campements³⁰. Par exemple, les règlements des parcs ont été mobilisés par la ville pour qualifier les résidents des campements d'« intrus ». La ville s'appuie sur cette formulation pour affirmer que les résidents des campements ne sont pas *expulsés*, parce qu'ils n'ont aucun droit légal de s'y trouver. Par conséquent, les protections procédurales et autres ne s'appliquent pas lorsque les campements sont évacués.

e) Utilisation de la police et de la sécurité privée pour la surveillance, le déplacement et l'expulsion

La police et la sécurité privée ont été largement utilisées dans la réponse de la ville de Toronto aux campements au cours de la période étudiée. Cela a peut-être été le plus évident lors de la troisième vague de la pandémie, lorsque la ville a mis en œuvre une série agressive d'expulsions de campements au Lamport Stadium, à Trinity Bellwoods et à Alexandra Park en juin et juillet 2021.



Figure 3 : Des manifestants qui tentent de renverser une clôture sont aspergés de gaz poivré par des policiers de Toronto qui appliquent un ordre d'expulsion dans un campement au parc Lamport Stadium. (Evan Mitsui/CBC)

³⁰ McCartan et al., 2021.

Avant les expulsions, au printemps 2021, la ville a créé le [programme Pathways Inside](#) afin de fournir des places d'hébergement supplémentaires. Après l'annonce du programme, des avis d'interdiction demandant aux résidents des campements de libérer les parcs avant le 6 avril 2021 ont été émis à Moss Park, Alexandra Park, Trinity Bellwoods et Lamport Stadium. Les avis d'interdiction n'ont pas été appliqués étant donné les cas de COVID-19 qui ont été signalés à l'Esplanade, l'un des refuges où les résidents devaient être relogés. Cependant, les avis d'interdiction ont été réaffichés et appliqués tout au long de l'été 2021. Trois sites de campement (Trinity Bellwoods Park, Alexandra Park et Lamport Stadium) ont fait l'objet d'expulsions qui impliquaient plusieurs policiers et agents de sécurité privés. Les expulsions qui ont eu lieu à Alexandra Park et au Lamport Stadium ont été considérées comme les « expulsions de campements les plus violentes à ce jour³¹ ». Les résidents et les défenseurs ont été frappés à coups de pied, étranglés, agressés, arrêtés et détenus sans accès à un avocat et sans information sur les charges pendant plusieurs heures³². Plusieurs blessures graves, dont un poignet cassé, un nez cassé et une commotion cérébrale, ont été signalées à la suite de l'usage de la force sur les résidents et les défenseurs par les policiers et les agents de sécurité³³. Les journalistes, les observateurs juridiques et les médecins ont été priés de quitter les lieux et menacés de poursuites pour entrée sans autorisation et d'arrestations s'ils ne s'exécutaient pas.³⁴

Fait remarquable, la ville a révélé par la suite qu'elle avait dépensé près d'un million de dollars pour expulser les résidents de ces campements³⁵. Avec seulement 60 résidents présents au moment de l'expulsion, une étude a noté que les coûts correspondaient à « 33 000 dollars par personne expulsée, ce qui est suffisant pour payer le loyer moyen de Toronto pendant environ 16 mois³⁶ ». Malgré cela, très peu de personnes expulsées de Trinity Bellwoods, Alexandra Park

³¹ Voir, par exemple, Victoria Gibson et Jennifer Pagliaro, « Roughly two dozen evicted from Trinity Bellwoods encampments after tense standoff with Toronto police, private security », *Toronto Star* (23 juin 2021), en ligne : <<https://www.thestar.com/news/gta/2021/06/22/city-officers-police-removing-homeless-encampments-at-trinity-bellwoods-park.html>>.

³² Voir, Jeff Gray, « Toronto encampment protests decry 'political' charges », *The Globe and Mail*, 13 octobre 2021, en ligne : <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-toronto-encampment-protesters-decry-political-charges/>>; voir aussi : Parkdale Community Legal Services, « PCLS Endorses Joint Statement on the Lamport Stadium Encampment Clearing » (4 août 2021), en ligne : <<https://www.parkdalelegal.org/news/pcls-endorses-joint-statement-on-the-lamport-stadium-encampment-clearing/>>.

³³ Pour une liste plus complète des blessures et la déclaration faite par Parkdale Community Legal Services : Parkdale Community Legal Services, « PCLS Endorses Joint Statement on the Lamport Stadium Encampment Clearing » (4 août 2021), en ligne : *PCLS* <<https://www.parkdalelegal.org/news/pcls-endorses-joint-statement-on-the-lamport-stadium-encampment-clearing/>>.

³⁴ Voir, par exemple, « 26 arrested, violent clashes erupt as police evict homeless at Lamport Stadium encampment », *City News* (21 juillet 2021), en ligne : <<https://toronto.citynews.ca/2021/07/21/homeless-encampment-lamport-stadium-park/>>.

³⁵ Ville de Toronto, communiqué de presse, « City of Toronto final costs of enforcement of trespass notices in City parks » (17 septembre 2021) : *Ville de Toronto* <<https://www.toronto.ca/news/city-of-toronto-final-costs-of-enforcement-of-trespass-notices-in-city-parks/>>.

³⁶ McCartan et al., 2021, p. 20.

et Lamport Stadium ont trouvé un logement permanent, la majorité ayant simplement été déplacée vers d'autres espaces extérieurs³⁷.

Une telle réponse aux campements qui met l'accent sur les forces de l'ordre s'écarte de la motion adoptée le 29 juin 2020 qui visait à réaffecter le budget pour développer une « réponse alternative non policière qui impliquerait une collaboration avec les organisations communautaires, les services sociaux et les agences de santé mentale³⁸ ».

Réactions de la société civile aux campements

Les réactions de la société civile aux campements de Toronto ont été profondément polarisées, certains résidents de Toronto exprimant une profonde colère et une grande frustration du fait que les campements empiètent sur leur accès aux parcs de la ville et sur la jouissance de ces derniers³⁹. Cependant, la ville de Toronto a également été le lieu d'une organisation, d'un activisme et d'une aide mutuelle très solides en réponse aux campements pendant la pandémie. Outre l'augmentation significative des services de proximité offerts par les fournisseurs de refuges, les prestataires de services et d'autres organismes alliés (p. ex., YWCA, Native Men's Residence, Sanctuary Sistering), les efforts déployés dans toute la ville pour fournir une aide humanitaire aux personnes résidant dans les campements se sont multipliés. Il peut s'agir d'un voisin qui dépose de la nourriture, de l'eau ou d'autres ressources pour les résidents d'un campement, ou d'un effort d'aide mutuelle très organisé sur plusieurs sites⁴⁰. Pendant la durée de notre recherche, l'[Encampment Support Network](#) (ESN) était peut-être l'un des groupes d'entraide les plus efficaces et les mieux organisés pour soutenir les personnes résidant dans les campements de Toronto, notamment : ESN Parkdale, ESN Trinity Bellwoods, ESN Scadding Court, ESN Moss Park, ESN LNP et ESN Cherry Beach. Cependant, comme l'ont documenté ESN et d'autres, les inspecteurs municipaux, le personnel de la ville et les agents de police ont régulièrement enlevé ou détruit les ressources fournies aux campements par les alliés⁴¹.

Principales questions relatives aux droits de la personne soulevées par les campements de Toronto

³⁷ McCartan et al., 2021, p. 20.

³⁸ Ville de Toronto <<http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2020.CC22.2>>. Conseil municipal de Toronto, CC 22,2, « Changes to Policing in Toronto » (29 juin 2020), en ligne : <<http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2020.CC22.2>>.

³⁹ Voir, par exemple, Muriel Draaisma, « City in talks to move homeless people out of tents in 2 parks as nearby residents say they feel unsafe » CBC, 28 juin 2020, en ligne à l'adresse : <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/city-mayor-george-hislop-park-sanctuary-homeless-encampment-residents-1.5630356>

⁴⁰ Boucher et al., 2022.

⁴¹ Boucher et al., 2022. Voir également les déclarations publiques de l'Encampment Support Network, disponibles à l'adresse suivante : <https://www.encampmentsupportnetwork.com/public-statements/>

L'escalade de la crise du logement, la surcharge des refuges et la pandémie ont créé les conditions nécessaires à l'aggravation de l'itinérance et à l'émergence de campements à Toronto. Bien que nombre de ces conditions ne relèvent pas du pouvoir ou de la compétence de la ville, il n'en demeure pas moins que la ville de Toronto a l'obligation de faire respecter le droit au logement. La réponse de la ville de Toronto aux campements soulève de nombreuses questions relatives aux droits de la personne, notamment les questions d'accès à la justice liées aux violations des droits de la personne subies par les résidents des campements. Il convient de noter les éléments suivants :

- **Non-respect des engagements municipaux et fédéraux en matière de droits de la personne** – Comme de nombreuses autres municipalités, la réponse de la ville de Toronto aux campements n'a pas reflété ses propres engagements à faire respecter le droit au logement tel qu'énoncé dans la [charte du logement de Toronto](#) (*Toronto Housing Charter*) et dans le [plan d'action 2020-2030 de HousingTO](#) (*2020-2030 HousingTO Action Plan*). Dans sa charte du logement de Toronto de 2019, la Ville a reconnu que le logement est un droit fondamental de la personne, essentiel à la dignité et au bien-être inhérents de la personne et à la construction de communautés durables et inclusives⁴². De même, de nombreuses actions de la ville sont manifestement incompatibles avec la *Loi sur la stratégie nationale du logement*, malgré l'applicabilité de cette législation fédérale à tous les ordres de gouvernement. Nos recherches suggèrent que souvent les fonctionnaires et les acteurs gouvernementaux ne comprennent pas la gravité de ces violations des droits de la personne et que ces droits ne figurent pas dans la prise de décision et l'élaboration des politiques concernant les campements.
- **Accès à la justice** – Il y a une absence notable de mécanismes de responsabilité par lesquels les résidents des campements pourraient demander réparation pour les violations des droits de la personne perpétrées à leur encontre, à l'intérieur et à l'extérieur de la ville de Toronto⁴³. Ceci est contraire au droit au logement, qui exige des gouvernements qu'ils mettent en place des infrastructures pour permettre aux membres de la communauté de faire valoir leur droit au logement et d'accéder à des recours en cas de traitement injuste ou illégal⁴⁴.
- **Participation significative** – La participation significative des personnes en situation d'itinérance à la conception et à la mise en œuvre des politiques, programmes et pratiques qui les concernent est essentielle à la réalisation du droit au logement. Garantir une participation significative est « essentiel au respect de l'autonomie, de la dignité, de l'agence et de l'autodétermination des personnes⁴⁵ ». La collaboration du gouvernement avec des experts qui ont une expérience vécue garantit la prise en compte des expériences des personnes vivant dans des campements qu'on doit traiter comme des experts de leur

⁴² Ville de Toronto. (2017). *Charte du logement de Toronto*. Toronto, ON : Ville de Toronto <https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2017/11/8eca-2016-TOHousingCharter.pdf>

⁴³ McCartan et al., 2021.

⁴⁴ A/HRC/43/43. Voir également Dragicevic, N., et Porter, B. (2020). *Human rights cities: The power and potential of local government to advance economic and social rights*. Toronto, ON : Maytree. <https://maytree.com/publications/human-rights-cities/>.

⁴⁵ Farha & Schwan, 2020, p. 2.

propre vie et comme des partenaires dans la prise de décision⁴⁶. Notre étude de cas de Toronto a révélé peu de voies par lesquelles les personnes résidant dans les campements de Toronto ont pu s'impliquer de manière significative dans le développement de solutions politiques à la crise de l'itinérance.

- **Les droits distincts des personnes autochtones** — 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, la déconnexion intergénérationnelle de la langue et de la culture, et le sous-financement chronique du logement et des services sociaux pour les communautés autochtones⁴⁷. Conformément aux normes internationales en matière de droits de la personne, l'engagement de la ville de Toronto envers les autochtones qui vivent dans des campements « doit être guidé par l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser leurs droits distincts. Cela commence par la reconnaissance de la relation distincte que les peuples autochtones entretiennent avec leurs territoires, et de leur droit à construire des abris selon des modalités qui revêtent une importance culturelle, historique et spirituelle⁴⁸. » En vertu de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), les gouvernements doivent également garantir la participation des peuples autochtones à tous les processus décisionnels qui les concernent⁴⁹. 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*⁵⁰. En outre, la ville de Toronto a également des obligations précises et permanentes, en vertu des traités et de la constitution, envers des nations autochtones distinctes.

Les obligations de la ville de respecter et de protéger les droits distincts des nations autochtones, de faire avancer la cause de la vérité et de la réconciliation et de respecter les obligations découlant des traités conclus avec diverses nations autochtones s'entrecroisent avec les obligations plus générales en matière de droits de la personne, qui consistent à garantir le droit au logement des personnes sans logement qui vivent dans des campements sur les territoires autochtones (y compris les territoires non cédés). La complexité de ces intersections mérite une attention particulière et une analyse approfondie. Il est important de noter que les paliers supérieurs de gouvernement – en particulier le gouvernement fédéral – ont des obligations spécifiques envers les peuples autochtones qui ont une incidence directe sur la capacité des gouvernements municipaux à respecter, à protéger et à réaliser de manière significative les droits de la personne distincts des peuples autochtones. Il est urgent de procéder à une analyse à la fois juridique et axée sur les droits de la personne – dirigée et contrôlée par les peuples autochtones eux-mêmes – afin de déterminer comment les efforts déployés par les municipalités pour répondre aux

⁴⁶ A/HRC/43/4. Voir également Farha et Schwan, 2020.

⁴⁷ Chardon, 2017, p. 8.

⁴⁸ Farha et Schwan, 2021.

⁴⁹ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. En ligne : <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>

⁵⁰ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 3 SCR 511.

campements peuvent le mieux protéger, respecter et faire progresser les droits inhérents des peuples autochtones, ainsi que le droit au logement.

- **Prestation de services de base** – L'accès aux services de base, tels que l'eau potable, les installations sanitaires, l'électricité et le chauffage, est essentiel à la survie et constitue la pierre angulaire d'une approche de l'itinérance et des campements fondée sur les droits de la personne⁵¹. L'incapacité des gouvernements à fournir ces services de base constitue une violation de toute une série de droits de la personne⁵² et menace la dignité, la sécurité, la santé et le bien-être des personnes vivant dans des campements⁵³. Bien que nous ayons noté certaines réussites à cet égard, la ville de Toronto n'a pas réussi à fournir suffisamment de services de base aux personnes qui résidaient dans des campements pendant la pandémie. Les graves conséquences et la nature flagrante de cet échec dans une ville aussi riche méritent un examen approfondi des droits de la personne.

⁵¹ A/HRC/43/4.

⁵² A/HRC/43/4.

⁵³ Nations Unies — Eau. Droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement. Disponible à l'adresse <https://www.unwater.org/water-facts/human-rights-water-and-sanitation/>