



Commission
canadienne des
droits de la personne

Canadian
human rights
commission

Construction de maisons, défense des droits : une approche fondée sur les droits de la personne dans les accords liés au logement

Préparé par Alexandra Flynn

Professeure agrégée et directrice de l'unité de recherche sur le logement
Allard School of Law, University of British Columbia

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 |
<https://www.ccdp-chrc.gc.ca/individus/le-droit-au-logement>

Le présent rapport a été commandée par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). D'autres rapports semblables sont disponibles sur le site du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance : rondpointdelitinerance.ca/bdf/.

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, Building homes, upholding rights: A human rights approach to housing agreements. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

Flynn, A. (2026). Construction de maisons, défense des droits : une approche fondée sur les droits de la personne dans les accords liés au logement. Bureau du défenseur fédéral du logement.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada
représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2026.

Numéro de catalogue : HR34-30/2026F-PDF
ISBN : 978-0-660-99139-9

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction : une crise du logement.....	5
2. Contexte : la crise du logement au Canada et l'échec de la gouvernance.....	7
3. Le fossé politique : promesses et limites de la LSNL	11
4. Le défi des relations entre les municipalités et le gouvernement fédéral	13
5. Précédent : les leçons de la Loi canadienne sur la santé	14
6. Solution : fédéralisme contractuel pour le droit au logement	16
7. Conclusion	22

Liste des abréviations

CNL : Comité national du logement

FACL : Fonds pour accélérer la construction de logements

FDCC : Fonds pour le développement des collectivités du Canada

HART : Outils d'évaluation des besoins et des ressources en logement

LCS : Loi canadienne sur la santé

LSNL : Loi sur la stratégie nationale sur le logement

PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

SNL : Stratégie nationale sur le logement

TCS : Transfert canadien en matière de santé

Résumé

Le Canada a reconnu le logement adéquat comme un droit fondamental de la personne dans la Loi sur la Stratégie nationale sur le logement (LSNL) de 2019. La crise du logement au Canada continue de s'aggraver. Plus de 4,8 millions de logements sont nécessaires pour rétablir l'accessibilité, les loyers augmentent à un rythme supérieur à 10 % dans la plupart des grandes villes et le nombre de personnes en situation d'itinérance continue d'augmenter. Plus de 60 % des expulsions sont « sans faute », ce qui signifie que les locataires perdent leur logement alors qu'ils n'ont rien fait de mal. Les municipalités et les prestataires de services souffrent du soutien structurel insuffisant, et le manque de responsabilité des gouvernements laisse des millions de personnes sans logement sûr.

Le déficit de gouvernance

Bien que le logement soit un droit fondamental de la personne et qu'il soit essentiel à la santé, à la participation économique et à l'inclusion sociale, il n'existe actuellement aucun mécanisme juridique permettant de tenir les différents paliers de gouvernement au Canada légalement responsables de la garantie de l'accès à un logement adéquat :

- Le logement n'est attribué à aucun palier de gouvernement dans la Loi constitutionnelle de 1867.
- Les instruments internationaux de droit public, bien que ratifiés, ne disposent pas de mécanismes d'application clairs.
- La Loi sur la Stratégie nationale sur le logement reconnaît le logement comme un droit de la personne, mais elle ne s'applique qu'au gouvernement fédéral, n'est pas applicable par les particuliers et ne comprend pas de mécanismes pouvant contraindre les provinces ou les municipalités à agir.
- La Charte canadienne des droits et libertés n'a pas été un instrument adéquat pour garantir le droit au logement.

Fondamentalement, tous les gouvernements jouent un rôle important dans le système du logement, mais aucun cadre juridique commun ne régit leurs obligations au niveau national.

Une voie qui a fait ses preuves : le financement fédéral conditionnel

Le Canada a déjà été confronté à une ambiguïté similaire en matière de compétence : dans le contexte de la santé qui, comme le logement, est mentionnée dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Loi canadienne sur la santé (LCS) démontre que le silence constitutionnel n'empêche pas le leadership national. Par l'entremise du financement conditionnel, le gouvernement fédéral a harmonisé les systèmes provinciaux avec cinq principes

fondamentaux, établissant ainsi une approche nationale coordonnée en dépit de la division des pouvoirs.

Le logement requiert la même ambition.

Ce rapport propose que le gouvernement fédéral utilise son pouvoir financier pour lier directement les investissements dans le logement à des obligations fondées sur les droits. Par des accords de financement entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux fondés sur les principes des droits de la personne inscrits dans la LSNL – non-discrimination, accessibilité, participation et responsabilité – les gouvernements provinciaux et municipaux seraient tenus de démontrer des progrès concrets vers le droit à un logement adéquat. Ces contrats définiraient des résultats mesurables en matière de logement et des obligations en matière de droits, y compris la protection des locataires, tout en favorisant la flexibilité locale dans l’élaboration des politiques.

Cette approche ne nécessite pas de changement constitutionnel. Elle s’appuie sur les compétences fédérales établies et sur la jurisprudence canadienne qui sous-tendent le fédéralisme coopératif. Les engagements de financement fédéral à grande échelle sont déjà pris dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, ce qui offre une occasion unique de les lier à des résultats fondés sur les droits. En retardant la réforme, on risque d’augmenter le nombre de personnes en situation d’itinérance, d’aggraver le manque d’accessibilité financière et d’accroître les coûts en aval dans les systèmes de santé, de forces policières et d’hébergement d’urgence.

Fonctionnalité	Aujourd’hui : Gouvernance fragmentée	Proposition : Modèle de fédéralisme contractuel
Responsabilité juridique en matière de droit au logement	Les obligations internationales en matière de droits de la personne sont reconnues dans la LSNL, qui cite le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, la LSNL impose des obligations aux acteurs fédéraux.	Les obligations internationales en matière de droits de la personne sont mises en œuvre par des contrats partagés et exécutoires qui lient les obligations au financement.
Lien entre financement et résultats	Limité; les contributions fédérales ne sont pas liées à des indicateurs fondés sur les droits de la personne	Fonds fédéraux subordonnés à des résultats conformes aux droits
Rôle des provinces	Contrôler les outils politiques clés (location, utilisation des terrains), mais sans obligations opposables en matière de droits	Maintien des compétences essentielles, mais respect des normes nationales minimales

Rôle des municipalités	Prestation de services de première ligne avec une autorité et un financement instable	Une autorité claire par l'entremise de contrats s'il y a lieu
Moyens de pression fédéraux	Persuasion politique et financement	Mesures incitatives juridiques et fiscales et options d'application
Transparence et production de rapports	Variable; difficile de comparer les territoires de compétence	Normes nationales; définitions normalisées de termes comme « abordable »; clarté et transparence; tableaux de bord publics
Responsabilité à l'égard des particuliers	Aucun droit opposable à un logement adéquat	Résultats et recours démontrables grâce à des mécanismes de contrôle

Actions fédérales pour la mise en œuvre du droit au logement au Canada

1. Soutien public : leadership pour faire avancer une stratégie nationale

En montrant l'ampleur de la crise du logement, le gouvernement fédéral peut mobiliser du soutien en faveur d'une stratégie nationale en matière de logement, à l'instar du cadre fédéral dans le domaine de la santé. L'objectif du Transfert canadien en matière de santé est de « contribuer à fournir aux Canadiens le meilleur système de soins de santé possible et à mettre des renseignements sur le système de santé à la disposition des Canadiens¹ ». Dans le contexte du logement, l'objectif peut être formulé comme suit : « réaliser progressivement le droit à un logement adéquat pour tous les Canadiens et mettre à la disposition des Canadiens des renseignements sur le système de logement ».

2. Conditionnalité : mise en place d'un transfert national en matière de logement assorti de conditions claires et contraignantes.

Les accords dans le cadre d'un transfert national en matière de logement reposeraient sur des principes et lieraient les fonds fédéraux alloués au logement à des normes fondées sur les droits en accord avec les principes de la LSNL. Pour favoriser la réalisation progressive du droit au logement, il faudrait fixer des objectifs clairs pour les logements très abordables et les logements hors marché, des protections pour les locataires et des objectifs axés sur les résultats pour réduire le nombre de personnes en situation d'itinérance et ayant des besoins impérieux en matière de logement.

¹ Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, L.R.C.). 1985, c. F-8 à l'article 24(b)

3. Incitations fiscales : exiger la transparence par le biais de rapports publics sur les résultats en matière de logement

Le nouveau cadre normaliserait les indicateurs dans tous les territoires de compétence grâce au cadre OPERA, qui est utilisé dans le contexte des droits sociaux et économiques. OPERA met l'accent sur quatre domaines d'analyse : résultats, efforts politiques, ressources et évaluations. Cela permettrait de mieux suivre les progrès réalisés en matière d'expulsions et d'itinérance, d'accessibilité et du caractère adéquat des logements, de logements gérés par les Autochtones et de résultats pour les populations prioritaires. Le cadre pancanadien élargirait le financement direct de municipalités précises en utilisant les modèles existants. Les municipalités, jouant un rôle plus important dans la construction et la prestation de logements, seraient en mesure de mieux planifier grâce à un financement prévisible et à des exigences administratives moindres. Les infrastructures fédérales existantes, telles que la défenseure fédérale du logement, permettraient un suivi et un examen indépendant.

4. Mise en place d'un cadre d'application

Comme dans le domaine des soins de santé, un nouveau cadre permettrait au gouvernement fédéral de suspendre ou de réorienter le financement si les exigences contractuelles ne sont pas respectées, ou d'exiger des plans d'action correctifs assortis d'un calendrier. Cela permettrait d'avoir des conséquences prévisibles et automatiques, plutôt que discrétionnaires.

Conclusion

Le Canada n'a pas besoin d'une réforme constitutionnelle pour réaliser le droit au logement; il peut plutôt utiliser une approche contractuelle pour lier les engagements fédéraux à des obligations applicables. Tout comme le financement conditionnel sert de base à un système de soins de santé universel à l'échelle du pays, le gouvernement fédéral peut, et doit, étendre l'utilisation de sa capacité financière pour mettre en pratique le droit au logement. Les avantages de cette approche sont les suivants : une approche intergouvernementale transparente et responsable en matière de logement; une protection plus forte de la dignité humaine et du droit au logement dans l'ensemble du Canada; et le ciblage des domaines nécessitant une collaboration intergouvernementale immédiate, notamment la sécurité du logement, l'itinérance chronique et l'offre de logements hors marché très abordables. Alors que la première Stratégie nationale sur le logement arrive à son terme en 2027-2028, une occasion importante se présente d'intégrer les principes des droits de la personne dans les accords intergouvernementaux lors de son renouvellement.

1. Introduction : une crise du logement

Le Canada connaît une crise du logement alarmante, avec un déficit d'au moins 4,8 millions de logements pour rétablir les niveaux d'accessibilité² et une augmentation d'au moins 10 % des coûts de location dans la plupart des zones métropolitaines³. Plus de 60 % des personnes évincées au Canada le sont « sans faute », ce qui signifie que le locataire n'a rien fait de mal⁴, et le nombre de personnes itinérantes a augmenté d'année en année depuis 2018⁵.

Malheureusement, la Constitution canadienne⁶ ne dit pas à qui incombe la responsabilité ultime de résoudre cette crise. Les articles 91 et 92 détaillent les domaines politiques qui s'appliquent aux gouvernements fédéral et provinciaux, les questions plus nationales ou internationales, telles que la défense, la navigation et les banques, relevant du gouvernement fédéral, et les questions « locales » ou « privées », telles que la propriété et les droits civils, relevant de l'autorité provinciale. Le logement ne figure explicitement sur aucune des deux listes. Les administrations municipales n'ont aucune compétence en vertu de la Constitution, si ce n'est qu'elles relèvent de l'autorité provinciale. Si la Constitution canadienne reconnaît les droits des Autochtones et les droits issus des traités, elle accorde également au gouvernement fédéral l'autorité sur les questions autochtones, y compris le logement⁷. Les trois territoires du Canada – le territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le territoire du Nunavut – ne sont pas nommés dans la Constitution, mais ont conclu des accords avec le gouvernement fédéral qui précisent leurs pouvoirs⁸. Il en résulte un cadre juridique profondément fragmenté et confus. Cette ambiguïté a souvent conduit les différents paliers de gouvernement à se traiter comme des adversaires plutôt que comme des partenaires.

² Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Doubler le rythme de la construction au cours de la prochaine décennie permettrait de rétablir l'abordabilité à son niveau de 2019* (Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2025), en ligne : <<https://www.cmhc-schl.gc.ca/salle-de-presse/news-releases/2025/schl-publie-dernier-rapport-sur-penurie-logements>>.

³ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché locatif de l'automne 2024* (Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2024), en ligne : <<https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionals/housing-markets-data-and-research/market-reports/rental-market-reports-major-centres>>.

⁴ Silas Xuereb & Craig Jones, *Estimating No-Fault Evictions in Canada: Understanding BC's Disproportionate Eviction Rate* (Vancouver : University of British Columbia, School of Population and Public Health, 2023), en ligne : <<https://bsh.ubc.ca/research/estimating-no-fault-evictions/>>.

⁵ Estair Van Wagner & Alexandra Flynn, « Human Rights Cities: Realizing the Right to Housing at the Municipal Scale » (2024) 57:1 *UBC Law Review* 235.

⁶ *Loi constitutionnelle, de 1867* (R.-U.), 30 et 31 Victoria, ch. 3, art. 91-92.

⁷ Ryan Walker, « Aboriginal Self-determination and Social Housing in Urban Canada: A Story of Convergence and Divergence » (2008) 45(1) *Urban Studies* 185-205.

⁸ Gouvernement du Canada, « Provinces et territoires » (2025), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales/services/provinces-territoires.html>>.

Historiquement, le gouvernement fédéral a joué un rôle important dans la politique du logement. Toutefois, depuis que le gouvernement fédéral s'est retiré de la politique fédérale du logement dans les années 1980, les provinces et les municipalités sont les plus directement responsables de la gestion du logement⁹. Les provinces gèrent des domaines essentiels tels que l'aménagement du territoire, le fonctionnement et le financement des logements sociaux, la politique d'aide sociale et la législation sur la location¹⁰. Ces politiques déterminent l'accessibilité et la sécurité du logement, mais ne répondent souvent pas aux besoins fondamentaux. Par exemple, les taux d'aide sociale restent bien inférieurs au niveau des loyers du marché dans la plupart des régions, et les protections locatives sont trop faibles pour empêcher les évictions sans faute¹¹. Les municipalités jouent également un rôle actif dans la mise en œuvre de la politique du logement, notamment par l'entremise du zonage, de la lutte contre l'itinérance et de la coordination des programmes locaux de logement¹². Mais malgré ces responsabilités centrales, aucun gouvernement n'est clairement et légalement lié par des obligations positives et exécutoires en matière de droits de la personne dans le domaine du logement¹³.

Ce n'est pas la première fois que le Canada est confronté à un domaine d'intérêt national ambigu du point de vue constitutionnel. Les racines du système de santé publique canadien constituent un précédent utile¹⁴. Avant la Seconde Guerre mondiale, les soins de santé étaient largement privatisés et, en 1961 encore, près de la moitié des Canadiens n'étaient pas couverts par une assurance maladie. L'augmentation des coûts et l'inégalité d'accès ont contribué à une insécurité financière généralisée, les dépenses liées à la santé étant l'une des principales causes de faillite personnelle¹⁵. En 1947, la province de la Saskatchewan, sous la direction du premier ministre Tommy Douglas, a mis en place le premier programme d'assurance hospitalisation au Canada¹⁶. Dix ans plus tard, le gouvernement fédéral a mis en place un programme national

⁹ Voir : Steve Pomeroy, *Contexte de base sur le système de logement au Canada* (Canadian Housing Evidence Collaborative, 2021), préparé pour le Bureau de la défenseure fédérale du logement, en ligne : <<https://chec-ccl.ca/wp-content/uploads/2022/08/Background-Primer-on-Canadas-Housing-system-APRIL-20-2021.pdf>>.

¹⁰ Jill Atkey et al., *The Municipal Role in Housing* (The Institute on Municipal Finance & Governance, 2022), Who Does What Series, en ligne : <https://imfg.org/wp-content/uploads/2022/04/imfgwdw_no1_housing_april_5_2022.pdf>.

¹¹ Silas Xuereb & Craig Jones, *supra* note 4.

¹² S. Pomeroy, *supra* note 9.

¹³ Tanudjaja c. Canada (Procureur général), 2014 CAON 852. [Tanudjaja]

¹⁴ Christopher Ruddy & Sue C Sullivan, « La santé publique : Une histoire canadienne (Association canadienne de santé publique, 2010).

¹⁵ *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791.

¹⁶ Association médicale canadienne, « Qui a créé le système universel de soins de santé du Canada? » dans Soins de santé 101, en ligne : <<https://www.cma.ca/fr/tellement-sante/qui-cree-systeme-universel-soins-sante-canada>>

d'assurance hospitalisation, incitant les autres provinces à suivre le mouvement, ce qui a abouti à l'adoption de la Loi canadienne sur la santé en 1984¹⁷.

Ce rapport examine comment l'approche adoptée dans le contexte des soins de santé, appelée fédéralisme contractuel, peut faire progresser juridiquement le droit au logement au Canada. Il présente les principales lois et règles applicables, explique le fonctionnement des soins de santé et offre un cadre pour le logement.

2. Contexte : la crise du logement au Canada et l'échec de la gouvernance

La crise du logement au Canada a mis en lumière un problème fondamental du fédéralisme canadien : l'absence de responsabilité constitutionnelle claire en matière de logement. Contrairement à des domaines tels que le droit pénal ou le droit bancaire, qui sont explicitement attribués aux gouvernements fédéral ou provinciaux en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, le logement brille par son absence. Cette omission a créé une ambiguïté persistante quant au palier de gouvernement qui est responsable en dernier ressort. Dans la pratique, tous les paliers de gouvernement jouent un rôle dans l'élaboration de la politique du logement et de sa mise en œuvre. Pourtant, cet engagement à plusieurs niveaux se fait souvent sans cadre constitutionnel ou juridique cohérent, ce qui se traduit par des politiques fragmentées et une responsabilité inégale. Il est essentiel de comprendre l'architecture constitutionnelle et ses lacunes pour comprendre à la fois les promesses et les limites de la politique canadienne en matière de logement.

¹⁷ Marlisa Tiedemann, « La Loi canadienne sur la santé : un aperçu ». (Bibliothèque du Parlement, document d'information n° 2019-54, 2019), en ligne : <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2019-54-f.pdf2>.

Palier de gouvernement	Principales compétences en matière de logement	Limites	Enjeux de responsabilité
International	Le Canada est signataire de nombreux pactes internationaux, qui s'appliquent à leur tour à tous les gouvernements. Comme le stipule le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, où le terme « logement adéquat » englobe la sécurité d'occupation, l'accès aux services, l'abordabilité, l'habitabilité, l'accessibilité, l'emplacement et l'adaptation culturelle	Bien que le pacte soit utilisé comme outil d'interprétation dans la jurisprudence, il n'est pas justiciable par ailleurs.	Bien que tous les gouvernements soient liés par le droit international public, aucune mesure indépendante de responsabilisation n'a été mise en place.
Fédéral	Financement, règles financières et bancaires, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Services aux Autochtones, LSNL, Maisons Canada	La LSNL ne s'applique qu'au palier fédéral.	Pas d'autorité sur les protections en matière de zonage et de location ou sur les données provinciales.
Provincial et territorial	Propriété et droits civils, lois sur la location, municipalités	Pas d'obligation de respect de la LSNL.	Aucune exigence nationale relative à la protection des locataires. Certaines provinces rejettent le financement direct des municipalités par le gouvernement fédéral.
Municipal	Zonage, approbations, lutte contre l'itinérance, dans certains cas, prestation de logements au niveau local	Pas de statut constitutionnel; dépend des provinces	Assume la responsabilité de l'itinérance sans autorité ni financement stable.

Tableau 1 : Répartition actuelle des responsabilités

Les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867¹⁸ énumèrent les matières qui relèvent de chacun des gouvernements fédéraux et provinciaux. La répartition des compétences devait tenir compte des fonctions distinctes de chaque palier de gouvernement : le gouvernement fédéral s’occuperait des questions d’envergure nationale, tandis que les provinces s’occuperaient des domaines liés aux conditions et aux institutions locales¹⁹. Par exemple, l’article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 énumère les compétences du gouvernement fédéral dans des domaines tels que la faillite, le droit pénal, les banques et les questions relatives aux Premières Nations et aux réserves²⁰. L’article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 énumère les compétences des gouvernements provinciaux dans des domaines tels que la fiscalité, l’établissement et le mandat des fonctionnaires dans une province²¹, la constitution de sociétés, la propriété et les droits civils, les municipalités, et ainsi de suite²². En réalité, les tribunaux ont reconnu que de nombreux domaines se chevauchent, ce qui signifie que les deux gouvernements peuvent légiférer²³.

En raison du silence constitutionnel sur le logement, certains affirment que le logement relève de la compétence provinciale, car il est considéré comme une question « locale » ou « privée »²⁴. À l’inverse, on pourrait soutenir que le gouvernement fédéral en est responsable, car il crée les institutions et les politiques qui touchent le logement, y compris les banques et la monnaie²⁵. Mais le logement touche au contrôle provincial sur la propriété et les droits civils, à la compétence fédérale sur les finances et les affaires autochtones, et à l’autorité municipale sur le zonage et la prestation de services. Le domaine concerne également des types de

¹⁸ Constitution, *supra* note 6.

¹⁹ Dara Lithwick, « Un pas de deux : la répartition des pouvoirs législatifs entre le fédéral et les provinces aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* », (Bibliothèque du Parlement, En bref n° 2015-128, 2015) à la p 2, en ligne : <<https://publications.gc.ca/site/fra/9.811510/publication.html>>.

²⁰ *Ibid*, à la p 3.

²¹ *Ibid*.

²² *Ibid*.

²³ Voir : *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, 2018 CSC 48 (le fédéralisme coopératif facilite l’action coordonnée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, mais ne peut pas outrepasser la répartition des pouvoirs (au para 18); *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66 (Les frontières constitutionnelles qui délimitent les compétences respectives des gouvernements fédéral et provinciaux doivent être respectées. Toutefois, les efforts de coopération doivent être encouragés lorsqu’ils ne compromettent pas ces limites, au para 9); et *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22 (La Constitution n’exige pas une division stricte; elle envisage plutôt l’interaction et le chevauchement, que le fédéralisme coopératif reconnaît, au para 24).

²⁴ Voir : Hoi L Kong, « The Constitutional Division of Powers » dans P. Macklem (éd.), *Canadian Constitutional Law* (Toronto : Emond, 2017).

²⁵ Voir par exemple Michèle Biss & Sahar Raza, *Implementing the Right to Housing in Canada : Expanding the National Housing Strategy* (Réseau national du droit au logement, 2021).

gouvernements dont les pouvoirs ne sont pas précisés dans la Constitution, à savoir les municipalités et les gouvernements des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

Les politiques qui en résultent dans ces multiples territoires de compétence sont actuellement mal harmonisées, avec des financements, des mesures incitatives et des rôles fonctionnant en silos. Compte tenu de ces chevauchements de pouvoirs et de responsabilités, le logement est par nature intergouvernemental et nécessite une coopération entre les différents territoires de compétence, même en l'absence de directives constitutionnelles formelles.

Les obligations en matière de droits de la personne sont parfois considérées comme un luxe. Cependant, elles sont également contraignantes sur le plan juridique et moral pour les gouvernements. La structure fédérale du Canada pose des défis uniques pour la mise en œuvre des droits de la personne. Dans le contexte canadien, on entend par « droits de la personne » les droits fondamentaux que les individus possèdent en vertu de leur condition humaine et qui sont protégés par des instruments tels que les conventions et pactes internationaux, la Charte canadienne des droits et libertés²⁶ et les codes provinciaux et territoriaux des droits de la personne²⁷, autant d'instruments juridiquement contraignants pour tous les gouvernements, y compris les municipalités. Ces cadres protègent principalement les droits civils et politiques, tels que la liberté d'expression et la protection contre la discrimination, mais ne reconnaissent pas à ce jour les droits positifs, tels que les droits au logement et à la santé, qui requièrent un soutien ou une aide proactive de la part des pouvoirs publics²⁸. En tant que telle, la Charte n'a pas permis de faire progresser le droit au logement, si ce n'est par des garanties minimales pour les personnes itinérantes vivant dans des campements²⁹. En outre, bien que le Canada puisse signer des conventions et des pactes internationaux, avec l'accord des provinces et des territoires, et qu'il affirme que ces engagements seront inscrits dans la loi, il existe peu de mécanismes pour assurer sa mise en œuvre³⁰. Le droit au logement est explicitement inscrit dans la LSNL, mais il manque également de mécanismes d'application aux niveaux provincial, territorial et municipal.

²⁶ Charte canadienne des droits et libertés, art 7, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Constitution, supra note 5.

²⁷ Voir : BC Human Rights Code, RSBC 1996, ch 210 et *Code des droits de la personne de l'Ontario*, L.R.O. 1990, ch H.19.

²⁸ Tanudjaja, supra note 13.

²⁹ Voir : *Victoria (Ville) c. Adams*, 2009 BCSC 1363.

³⁰ Bruce Porter, *Mise en œuvre du droit à un logement convenable en vertu de la Loi sur la stratégie nationale du logement : Le cadre international des droits de la personne* (Bureau du défenseur fédéral du logement 2021).

3. Le fossé politique : promesses et limites de la LSNL

Après des années de campagne, le gouvernement fédéral a promulgué la Loi sur la stratégie nationale sur le logement (LSNL) en 2019, reconnaissant que le droit à un logement adéquat est un droit de la personne fondamental affirmé dans le droit international³¹. La LSNL affirme que le gouvernement fédéral s'engage à adopter une approche du logement fondée sur les droits de la personne et à favoriser la réalisation progressive du droit à un logement adéquat³², tel que reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)³³. L'article 11 du PIDESC reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie adéquat, y compris à un logement adéquat et à une amélioration constante des conditions d'existence³⁴. En tant que signataire, le Canada s'est engagé à la « réalisation progressive » de ces droits, ce qui signifie qu'il doit prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées pour les réaliser en se servant du maximum des ressources disponibles.

La LSNL exige que le gouvernement fédéral élabore et mette à jour une Stratégie nationale sur le logement (SNL). L'objectif de la SNL est de veiller à ce que chacun au Canada ait accès à un logement qui réponde à ses besoins et qu'il puisse s'offrir³⁵. En outre, le SNL doit inclure les principes clés d'une approche du logement fondée sur les droits de la personne³⁶, tels que la non-discrimination, l'inclusion, la participation et la responsabilité³⁷.

Pour superviser le travail du gouvernement fédéral dans ce domaine, la LSNL charge un groupe diversifié de personnes, telles que celles ayant connu l'itinérance, de constituer le Conseil national du logement (CNL). La responsabilité du CNL est d'assurer la progression de la SNL et de conseiller le ministre³⁸. En outre, le CNL doit prendre en considération la société civile, les

³¹ Loi sur la stratégie nationale sur le logement, L.C. 2019, chap. 29, art. 313. [LSNL]

³² *Ibid* à l'art 4(d).

³³ Nations Unies (Assemblée générale), *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, ouvert à la signature le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976, 993 UNTS 3, à l'art 2(1).

³⁴ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a défini plus précisément les obligations des États en ce qui concerne le droit à un logement adéquat dans ses observations générales. Voir la fiche d'information 21/rev1 : Le droit à un logement convenable, Nations Unies : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf>

³⁵ Gouvernement du Canada, « Approche du logement fondée sur les droits de la personne », *Stratégie nationale sur le logement du Canada*, en ligne : <<https://logement-infrastructure.canada.ca/housing-logement/ptch-csd/index-fra.html>>.

³⁶ *Ibid*.

³⁷ Jeff Morrison, « Maintenant que le droit au logement a force de loi au Canada, que fait-on ? » (2019), *Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine*, en ligne : <https://chra-achru.ca/fr/blog_article/maintenant-que-le-droit-au-logement-a-force-de-loi-au-canada-que-fait-on/> [Morrison]

³⁸ LSNL, *supra* note 31 à l'art 6.

intéressés, les groupes vulnérables et les personnes qui ont éprouvé des besoins en matière de logement et celles ayant vécu l'itinérance dans les discussions sur la politique du logement³⁹.

La LSNL prévoit également la création d'un poste de défenseur fédéral du logement chargé de consulter et de suivre les progrès de la SNL et ses effets sur les personnes qu'elle tente d'aider⁴⁰. Le défenseur peut lancer des recherches et des études sur le logement, accepter des soumissions concernant le logement et fournir des conseils et des recommandations au ministre. En outre, le défenseur doit soumettre au ministre des rapports annuels sur son travail et ses conclusions, qui sont ensuite présentés et commentés par le ministre devant le Parlement⁴¹.

Bien que la LSNL crée une feuille de route pour la politique fédérale du logement avec des mécanismes de responsabilité qui permettent d'enquêter sur les obstacles systémiques à l'accès au logement au niveau fédéral, elle ne crée pas expressément un droit individuel opposable à l'accès au logement, n'est pas protégée par la Constitution et ne peut pas contraindre les gouvernements provinciaux, territoriaux ou municipaux⁴². C'est ainsi même si les gouvernements ont affirmé leur engagement à mettre en œuvre les obligations inscrites dans les instruments internationaux, notamment le PIDESC. Ainsi, toute participation d'autres paliers de gouvernement est volontaire et il n'y a aucune obligation légale pour les autres paliers de gouvernement de participer ou de répondre aux recommandations du défenseur fédéral du logement. Cette situation est problématique, car la politique du logement et sa mise en œuvre reposent sur les actions coordonnées de tous les paliers de gouvernement et, en l'absence d'obligations contraignantes ou de mécanismes d'application, la vision fédérale du droit à un logement adéquat risque d'être compromise par une mise en œuvre inégale ou incohérente au sein des différents territoires et provinces.

³⁹ Gouvernement du Canada, *supra* note 35.

⁴⁰ LSNL, *supra* note 31 à l'art 13.

⁴¹ *Ibid* aux art 13, 16.

⁴² Morrison, *supra* note 37.

4. Le défi des relations entre les municipalités et le gouvernement fédéral

En vertu de l'article 92(8) de la Constitution, les provinces ont autorité sur les municipalités⁴³. Cela signifie que le gouvernement fédéral ne peut pas concevoir les municipalités ni déterminer leurs responsabilités⁴⁴. Néanmoins, ces dernières années, le gouvernement fédéral a commencé à collaborer plus directement avec des municipalités par l'entremise de programmes de financement.

Un exemple clé est le lancement en 2023 du Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL), doté de 4 milliards de dollars, conçu pour encourager les municipalités à réformer leur zonage et leur système de permis⁴⁵. Si le programme a permis aux villes de conclure des accords directs avec le gouvernement fédéral, il a suscité de vives critiques de la part de certaines provinces, le premier ministre de l'Ontario dénonçant le programme comme un empiétement de compétences⁴⁶. D'autres provinces ont pris des mesures plus fermes. L'approche du Québec, codifiée dans la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (M-30)⁴⁷, interdit aux municipalités de conclure des accords avec d'autres gouvernements sans l'approbation de la province, un modèle que certaines autres provinces ont envisagé d'imiter⁴⁸.

Le différend cache une tension constitutionnelle plus profonde : alors que les villes sont des acteurs clés de la politique du logement, elles ne bénéficient pas d'une reconnaissance constitutionnelle directe et restent tributaires de la législation provinciale pour régir leurs pouvoirs. Le Canada a notamment fait preuve d'innovation dans ce domaine. Le Fonds pour le développement des collectivités du Canada (FDCC) fournit des transferts fédéraux pour l'infrastructure municipale et a évolué vers un mécanisme de financement plus stable et plus flexible⁴⁹. Bien que la plupart des montants du FDCC passent par les gouvernements provinciaux ou territoriaux, des provinces comme l'Ontario et la Colombie-Britannique ont développé des

⁴³ Constitution, *supra* note 6.

⁴⁴ Voir : A. Flynn, « Un-Democratizing the City? Unwritten Constitutional Principles and Ontario's Strong Mayor Powers » (2024) 115 *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference* à la p 85.

⁴⁵ Katherine DeClerq, « Jurisdictional Creep : Doug Ford Slams Feds for Directly Giving Municipalities Funding for Housing », *CP24* (6 novembre 2023).

⁴⁶ *Ibid.* Voir aussi : Laura Stone, Lindsay Jones & Bill Curry, « Provinces, Federal Government Feud Over Ottawa's Housing Accelerator Fund amid Affordability Crisis » *The Globe and Mail* (8 novembre 2023).

⁴⁷ c M-30 [loi M-30].

⁴⁸ John Paul Tasker, « Canada's Premiers United in Their Criticism of Federal Housing Policy, Carbon Tax Changes » *CBC News* (6 novembre 2023).

⁴⁹ Geneviève Gosselin & Emmanuel Preville,, « Aperçu du plan d'infrastructure à long terme du Canada » (Bibliothèque du Parlement, publication n° 2019-38-E, 2019) à la p 1, en ligne : https://publications.gc.ca/collections/collection_2020/bdp-lop/bp/YM32-2-2019-38-fra.pdf.

cadres législatifs et administratifs pour faciliter une mobilisation plus directe des municipalités⁵⁰. La ville de Toronto, qui fonctionne selon la City of Toronto Act, 2006, reste la seule municipalité à recevoir des fonds du FDCC directement du gouvernement fédéral⁵¹.

Ces exemples illustrent un mouvement croissant vers une collaboration directe entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Alors que les provinces continuent d'exercer un contrôle constitutionnel sur les municipalités, l'importance pratique croissante des villes dans la politique nationale remet en question l'utilité du cadre intergouvernemental existant au Canada⁵². Toutefois, en l'absence de mécanismes de coopération clairs, les tensions entre les différents niveaux de gouvernement risquent de persister, en particulier dans des domaines tels que le logement, qui exigent une action coordonnée.

5. Précédent : les leçons de la Loi canadienne sur la santé

Le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir de dépenser pour façonner la politique nationale dans des domaines de compétence partagée ou contestée. La Loi canadienne sur la santé⁵³ (LCS) reste l'exemple le plus abouti de ce modèle : une loi fédérale soutenue par un financement conditionnel et des accords négociés, qui a profondément influencé le comportement des provinces en dépit d'une applicabilité limitée. La santé, comme le logement, est mentionnée dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par conséquent, l'expérience des soins de santé offre des enseignements importants pour le logement.

La LCS représente un effort fédéral réussi pour façonner une politique dans un domaine constitutionnellement décentralisé.⁵⁴ Bien que les soins de santé ne soient pas explicitement attribués à l'un ou l'autre palier de gouvernement dans la Loi constitutionnelle de 1867, les provinces sont compétentes en matière d'hôpitaux, de droits de propriété et de droits civils, ainsi que pour les questions de nature locale.⁵⁵

Le gouvernement fédéral, qui n'a pas de compétence directe, a exercé son influence par l'entremise de sa capacité financière et de son autorité fiscale. Le paragraphe 36(2) de la Loi

⁵⁰ Gouvernement du Canada, « Le Fonds de la taxe sur l'essence : Un financement permanent et souple pour les municipalités » (Infrastructure Canada, 2008) à la p 6. *Infrastructure Canada*, en ligne : <https://www.infrastructure.gc.ca/site/alt-format/pdf/gtf-fte/Infrastructure_Canada_FRE.pdf>.

⁵¹ SO 2006, c 11, Sch A [COTA].

⁵² Alexandra Flynn & Nathalie Des Rosiers (éd.), *Cities and the Constitution : Giving Local Governments in Canada the Power They Need* (Montréal : McGill-Queen's University Press, 2024).

⁵³ L.R.C. 1985, chap. C-6 [LCS].

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Constitution, *supra* note 6 aux art 92(7), 92(13) et 92(16).

constitutionnelle de 1982 engage le gouvernement fédéral à « faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables⁵⁶ ». Cette disposition a autorisé le gouvernement fédéral à promulguer la Loi canadienne sur la santé⁵⁷ et à introduire le Transfert canadien en matière de santé (TCS).⁵⁸

La LCS établit le cadre national des soins de santé financés par l'État au Canada :

- Elle définit les critères et les conditions que les provinces et les territoires doivent remplir pour bénéficier de l'intégralité des transferts fédéraux en matière de santé en vertu de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces⁵⁹.
- L'objectif principal de la LCS est de garantir à tous les résidents admissibles du Canada un accès raisonnable aux services hospitaliers et médicaux médicalement nécessaires, sans frais directs.
- La LCS repose sur cinq principes fondamentaux : la gestion publique, l'intégralité, l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité⁶⁰.
- La législation souligne également l'importance de la transparence, en exigeant des provinces qu'elles mettent à la disposition du public des informations sur leurs systèmes de santé⁶¹.

Alors que le gouvernement fédéral fournit les fonds, les conditions liées à ces fonds sont le résultat d'accords négociés entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce modèle démontre le principe du « fédéralisme coopératif⁶² ».

En termes d'applicabilité, la LCS autorise le gouvernement fédéral à retenir les paiements de transfert des provinces qui ne respectent pas les conditions de la législation, par exemple en autorisant la surfacturation ou les frais d'utilisation⁶³. Dans la pratique, toutefois, ce mécanisme d'application est utilisé avec parcimonie et fonctionne davantage comme un instrument

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ LCS, note 50 ci-dessus.

⁵⁸ *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. 1985, c F-8 à l'art 24, 24.1.

⁵⁹ Voir *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. 1985, c F-8 ; *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. 1985, c C-6 à la partie V.1.

⁶⁰ LCS, *supra* note 53 à l'art 7.

⁶¹ *Ibid* à l'art 13.

⁶² *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, 2018 CSC 48, [2018] 3, R.C.S. 189.

⁶³ LCS, *supra* note 53 aux art 18-20.

politique que comme un instrument juridique. La plupart des tribunaux ont estimé que la LCS impose des obligations politiques et non juridiques⁶⁴.

La LCS opère donc à l'intersection du droit et de la politique. Elle utilise des accords pour garantir un accès équitable aux soins de santé dans tout le pays. Elle crée une infrastructure qui permet aux gouvernements fédéral et provinciaux de partager la responsabilité des soins de santé universels, permettant ainsi au grand public d'avoir accès à ce service public essentiel. Si l'application juridique de ces engagements est limitée en termes d'actions individuelles, l'importance symbolique des soins de santé universels oblige les gouvernements à justifier leurs décisions politiques devant le tribunal de l'opinion publique⁶⁵.

6. Solution : fédéralisme contractuel pour le droit au logement

La santé, comme le logement, est constitutionnellement ambiguë et concerne plusieurs paliers de gouvernements. Pourtant, le Canada a réussi à mettre en place un système de soins de santé coordonné au niveau national grâce à des transferts fédéraux conditionnels, à des accords négociés et à la pression de l'opinion publique.⁶⁶ La LSNL, comme la LCS, exprime un engagement national en faveur d'un droit de la personne, en l'occurrence le droit à un logement adéquat. Toutefois, contrairement à la LCS, la LSNL ne s'applique qu'aux acteurs fédéraux et ne comporte pas de mécanismes permettant d'obliger les provinces ou les municipalités à participer. Si le gouvernement fédéral peut financer des programmes et établir des normes, il ne peut pas imposer la coopération ou le respect des règles à d'autres paliers de gouvernement. Sans l'influence des transferts conditionnels, la mise en œuvre de la LSNL par d'autres gouvernements reste volontaire.

La LCS montre que les cadres nationaux peuvent exercer une influence sur le comportement des provinces par l'entremise de la responsabilité politique, des incitations fiscales et des attentes du public. Toutefois, ces outils nécessitent une architecture institutionnelle et un financement stable⁶⁷. Elles nécessitent également un engagement politique. Le succès de la LCS s'est appuyé sur un large soutien public et un consensus politique.

Il existe cinq conditions préalables au renforcement de la LSNL : le soutien du public, la conditionnalité du financement, les incitations fiscales, la communication d'information et la surveillance, ainsi que des mécanismes d'application. Ces éléments sont essentiels pour rendre opérationnel le cadre des droits de la personne de la LSNL à tous les niveaux de gouvernement, y compris les municipalités.

⁶⁴ *Morgentaler v. Prince Edward Island (Minister of Health & Social Services)*, [1995] P.E.I.J. No. 52 (P.E.I. S.C.T.D.); *Lexogest Inc. c. Manitoba (Procureur général)*, [1993] M.J. No. 441 (Man. Q.B.).

⁶⁵ Sujit Choudhry, « The Enforcement of the Canada Health Act » (1996) 41 McGill Law Journal 461.

⁶⁶ Tiedemann, *supra* note 17.

⁶⁷ Association médicale canadienne, « Financement des soins de santé au Canada » (2022). *Association médicale canadienne*, en ligne <<https://www.cma.ca/news/health-care-funding-canada>>.

Composante	Rôle du gouvernement fédéral	Rôle des provinces et des municipalités	Résultat
Soutien public	Assurer un leadership national	Soutenir une approche coopérative	Soutien de l'opinion publique à une approche nationale
Conditionnalité	Les principes de la LSNL deviennent des conditions de financement	Harmoniser les stratégies et la législation	Des protections claires en matière de location et de lutte contre l'itinérance
Incitation fiscale	Financement lié à des résultats mesurables	Flexibilité de la mise en œuvre au niveau local; demandes moins lourdes; plus grande fiabilité du financement	Davantage de logements hors marché; accessibilité à long terme
Communication et surveillance	Mandater des cadres particuliers, comme OPERA, et des évaluations des besoins en logement telles que les Outils d'évaluation des besoins et des ressources en logement (HART); assurer le suivi et la supervision	Respecter les exigences en matière de communication, y compris le respect des définitions normalisées et l'utilisation des évaluations HART	Informations et données claires et transparentes au niveau national; respect des exigences fédérales
Mécanismes d'application	Suivre les résultats; retenir ou réorienter les fonds si les normes ne sont pas respectées	Progrès démontrés; action corrective nécessaire dans certains cas	Transparence et responsabilité; protection des droits; moins de contrôle discrétionnaire

Tableau 2 : Composantes du fédéralisme contractuel dans le domaine du logement

Changer la perception du public comme condition préalable à l'harmonisation des politiques

Un changement dans la compréhension publique du logement en tant que droit de la personne plutôt que marchandise est une condition préalable nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de logement basée sur des contrats dans la législation fédérale. Si l'on examine l'histoire des soins de santé au Canada, on constate qu'au départ, il n'y avait pas de soins de santé universels. En outre, avant la Seconde Guerre mondiale, les soins de santé étaient financés par le secteur privé⁶⁸. Avant 1961, seuls 53 % des Canadiens étaient couverts par une forme ou une autre d'assurance maladie, ce qui laissait environ 8 millions de Canadiens sans couverture d'assurance⁶⁹. Au cours de cette période, le coût des soins de santé a été la principale cause de faillite⁷⁰.

Ainsi, en raison du climat social et économique du pays, les gens ont reconnu que le système ne fonctionnait pas et étaient ouverts au changement⁷¹. De plus en plus de personnes et de provinces se sont ralliées à l'idée d'un système de santé universel. Cette transformation a jeté les bases de la LCS, qui a consolidé les principes de l'accès universel dans la législation fédérale en 1984⁷². La notion de soins de santé fondés sur les besoins plutôt que sur la capacité à payer est devenue la norme, et même une source de fierté, au Canada⁷³.

Ce type de changement normatif est impératif pour une approche nationale du logement. Les médias couvrent quotidiennement les questions liées au logement, et des termes tels que « crise » sont utilisés pour décrire la situation actuelle⁷⁴. Les experts soulignent également les facteurs systémiques de la crise, notamment la financiarisation du logement et le déclin du logement hors marché⁷⁵. Les dernières élections ont placé le logement au premier rang des enjeux fédéraux importants⁷⁶. Toutefois, il reste à voir s'il existe un soutien et un leadership politiques suffisants pour introduire une réforme radicale telle que celle proposée ici.

⁶⁸ Chaoulli, *supra* note 15.

⁶⁹ *Ibid* au para 171.

⁷⁰ *Ibid*.

⁷¹ Laura Santhanam, « How Canada got universal health care and what the U.S. could learn » (2020), *PBS News Hour*, en ligne : <<https://www.pbs.org/newshour/health/how-canada-got-universal-health-care-and-what-the-u-s-could-learn>>

⁷² Ruttly & Sullivan, *supra* note 14.

⁷³ *Cambie Surgeries Corporation v British Columbia (Attorney General)*, 2022 BCCA 245 au para 283; Chaoulli, *supra* note 15 au para 172.

⁷⁴ Voir : Policy Options, « How Does Canada Fix Its Housing Crisis » (Policy Options Series, 2023), en ligne : <<https://policyoptions.irpp.org/series/fix-housing-crisis/>>.

⁷⁵ Voir : Martine August, « The Financialization of Canadian Multi-Family Rental Housing: From Trailer to Tower » (2020) 42(7) *Journal of Urban Affairs* 975-997.

⁷⁶ Erin N Davis, « Why Housing Remains One of Canada's Biggest Election Issues » *Storeys* (2025), en ligne : <<https://storeys.com/housing-real-estate-election-issue/>>.

Conditionnalité et financement fédéral

Le TCS apporte un soutien financier aux provinces et aux territoires sous réserve du respect des cinq principes de la LCS (gestion publique, intégralité, universalité, transférabilité et accessibilité)⁷⁷. Ces principes servent de critères de conformité et sont intégrés dans les accords de financement bilatéraux entre le gouvernement fédéral et chaque province. Des tables fédérales-provinciales-territoriales existent déjà et peuvent être mobilisées dans le contexte du logement également.

Il existe des analogies dans le domaine du logement. La LSNL affirme que le Canada s'engage à adopter une approche du logement fondée sur les droits de la personne et à favoriser la réalisation progressive du droit à un logement adéquat⁷⁸, qui est reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).⁷⁹ La SNL doit également se conformer à une approche du logement fondée sur les droits de la personne, y compris la non-discrimination, l'inclusion et la participation, la responsabilité et le caractère adéquat⁸⁰. Ces principes peuvent servir d'exigences dans les accords intergouvernementaux lors du renouvellement de la SNL.

Principe des droits de la personne de la LSNL	En pratique	Condition de financement proposée
Non-discrimination et équité	Priorité donnée aux personnes ayant les plus grands besoins	Pourcentage de logements attribués à des populations prioritaires (p. ex., femmes, Autochtones, locataires handicapés)
Inclusion et participation	Possibilités de mobilisation	Mécanismes participatifs intégrés dans la conception du programme
Responsabilité	Responsabilités claires et supervision	Rapport public annuel; déclencheurs d'audit
Caractère adéquat	Les logements doivent être abordables, habitables et	Normes relatives à l'état des bâtiments; protections en matière de location,

⁷⁷ LCS, *supra* note 50 à l'art 7.

⁷⁸ LSNL, *supra* note 29 à l'art 4(d).

⁷⁹ Nations Unies (Assemblée générale), *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, ouvert à la signature le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976, 993 UNTS 3 à l'art 2(1).

⁸⁰ Gouvernement du Canada, « Approche du logement axée sur les droits de la personne », *Stratégie nationale sur le logement*, en ligne : <<https://logement-infrastructure.canada.ca/housing-logement/ptch-csd/index-fra.html>>.

	adaptés, et garantir la sécurité d'occupation	notamment en ce qui concerne l'accessibilité financière, la location et l'inoccupation; objectifs en matière d'accessibilité
Abordabilité	Le coût du logement ne doit pas entraîner la pauvreté	Critères d'abordabilité approfondis, en plus des exigences du principe d'adéquation
Sécurité d'occupation	Protection des locataires contre les expulsions injustes; mise en œuvre de la charte des droits des locataires promise par le gouvernement fédéral	Règles minimales de protection contre les expulsions et rapports sur les expulsions
Réalisation progressive	Amélioration requise d'une année à l'autre	Objectifs contraignants pour la réduction de l'itinérance et croissance de l'offre hors marché; exigences en matière de données

Tableau 3 : Les principes relatifs aux droits de la personne dans la LSNL et les modalités de leur application au financement conditionnel

La LCS illustre la manière dont un financement fédéral conditionnel peut être utilisé pour harmoniser la politique provinciale avec les objectifs nationaux fondés sur les droits. La même logique de conditionnalité pourrait être incluse dans les accords de logement. Un programme de transferts en matière de logement exigerait que les provinces, les territoires et les municipalités adoptent les principes fondamentaux de la LSNL dans leurs stratégies de logement comme condition pour recevoir des fonds fédéraux. Cela permettrait de rendre opérationnels les engagements de la LSNL fondés sur les droits, tout en apportant un soutien financier à la mise en œuvre.

Mesures incitatives financières

Il est important de noter que le Canada n'a pas un seul régime national de soins de santé, mais 13 régimes différents, un pour chaque province et territoire⁸¹. Cela permet à chaque province et territoire de créer et d'adapter un régime de soins de santé adapté à sa région⁸². Cependant, le fondement de chaque régime provincial de santé est d'atteindre les objectifs de la LCS⁸³.

Avec la LSNL, une approche similaire peut être adoptée afin que les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux disposent d'une certaine flexibilité lorsqu'ils créent une législation sur le logement pour leurs régions, tout en adhérant aux objectifs fondamentaux de la LSNL. Parallèlement, la flexibilité dans la mise en œuvre peut garantir que les gouvernements locaux conservent une marge de manœuvre pour concevoir une politique du logement adaptée aux besoins locaux. Tant que les stratégies de logement respectent les principes fondamentaux des droits de la personne, une approche flexible et décentralisée peut toujours favoriser l'harmonisation nationale.

Mécanismes d'application

Si la LCS offre un modèle de fédéralisme coopératif, elle révèle également les limites de l'influence fédérale lorsque l'application est faible ou que les contributions financières diminuent. Comme l'ont fait remarquer les professeurs Flood, Thomas et Lahey, l'application de la LCS par le gouvernement fédéral a été sporadique. Au fil du temps, la part fédérale du financement de la santé a diminué, passant d'environ 50 % en 1968 à environ 15,5 % en 2015, ce qui a eu pour effet de réduire l'influence du gouvernement fédéral⁸⁴. Même si le gouvernement fédéral a conclu des accords politiques⁸⁵ avec les provinces et les territoires qui impliquaient une augmentation substantielle du TCS aux provinces et aux territoires en échange de certaines réformes, les contributions du gouvernement fédéral ne couvrent pas les coûts importants des soins de santé pour les Canadiens.

Des risques similaires existent dans le domaine du logement. Si le gouvernement fédéral a l'intention d'utiliser le financement comme mécanisme pour faire avancer les objectifs fondés sur les droits de la LSNL, il doit s'engager à un investissement financier soutenu et développer

⁸¹ Sara Allin, Greg Marchildon & Allie Peckham, « International Health Care System Profiles: Canada » (2020), *The Commonwealth Fund*, en ligne : <<https://www.commonwealthfund.org/international-health-policy-center/countries/canada>>.

⁸² Tiedemann, *supra* note 17 à la p 3.

⁸³ Chaoulli, *supra* note 15 au para 174.

⁸⁴ Colleen M M Flood, Bryan P Thomas & William Lahey, « Federalism and Health Care in Canada: A Troubled Romance? » (2017), *Dalhousie University: Research Papers, Working Papers, Conference Papers* 5, en ligne : <https://digitalcommons.schulichlaw.dal.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=working_papers>.

⁸⁵ *Ibid* à la p 6.

des structures de responsabilité claires et exécutoires, liées à la fois aux normes juridiques et à la réalisation progressive du droit au logement dans les différents territoires et provinces. Si l'on attend des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux qu'ils adhèrent à la LSNL par des accords de financement, le gouvernement fédéral devra créer une stratégie d'application solide qui comprendra clairement un engagement financier fédéral à long terme.

Une approche intergouvernementale pourrait également permettre d'obtenir des données de meilleure qualité et standardisées à travers le Canada, y compris des renseignements sur les locations et les évictions, l'itinérance, les mises en chantier et les terrains publics. Cela permettrait d'améliorer la transparence et la responsabilité en matière de logement au Canada.

7. Conclusion

Le cadre constitutionnel canadien est peut-être silencieux sur le droit au logement, mais ce silence ne doit pas empêcher toute action. La LSNL offre un point de départ solide en reconnaissant le logement adéquat comme un droit de la personne et en réintroduisant le gouvernement fédéral en tant qu'acteur clé de la politique du logement. Cependant, la portée de la LSNL est limitée : elle n'est pas justiciable et ne s'applique qu'au gouvernement fédéral.

Le présent rapport suggère que les accords intergouvernementaux sont un moyen efficace de traduire les principes de la LSNL en engagements exécutoires. Par des accords, le gouvernement fédéral peut rendre la LSNL opérationnelle en liant le financement à des obligations concrètes, à des structures de responsabilité et à des critères de référence en matière de droits de la personne. Alors que la première SNL arrive à son terme en 2027-2028, une occasion importante se présente d'intégrer les principes des droits de la personne dans les accords intergouvernementaux lors du renouvellement de la SNL.

La LCS est un modèle prometteur, mûr pour un renouveau au XXI^e siècle. Bien que les soins de santé, comme le logement, ne soient pas explicitement attribués à un seul palier de gouvernement dans la Constitution, le gouvernement fédéral a utilisé avec succès son pouvoir de dépenser pour façonner la politique nationale par l'entremise de la LCS. La LCS montre comment la conditionnalité liée aux transferts fédéraux peut être respectée dans les différents territoires et provinces, malgré l'absence d'obligation constitutionnelle. Elle montre également que les accords intergouvernementaux, soutenus par une vision normative commune et un fort soutien public, peuvent surmonter la fragmentation inhérente au fédéralisme. Comme pour la santé, le domaine du logement pourrait être guidé par des critères clairs et obligatoires et des conditions de financement qui exigent une adaptation locale tout en respectant les principes nationaux d'équité, d'accessibilité et d'inclusion.

Bien que les provinces gouvernent constitutionnellement les municipalités, l'évolution des pratiques administratives a permis aux villes et aux associations municipales de conclure des accords directs avec le gouvernement fédéral dans des domaines d'intérêt commun. La capacité politique croissante des municipalités, combinée à leur rôle de première ligne dans la réponse à

la crise du logement, fait d'elles des partenaires essentiels dans la réalisation du droit au logement. En tirant parti du pouvoir fédéral de dépenser et en concevant des accords contractuels contraignants qui tiennent compte des principes de la LSNL, le gouvernement fédéral peut donner aux municipalités les moyens de mettre en œuvre une politique du logement fondée sur les droits de la personne, même en l'absence de mandats constitutionnels ou statutaires au niveau provincial.

En fin de compte, les contrats constituent un outil utile pour résoudre la crise du logement au Canada. Dans un système juridique et politique défini par la complexité des territoires de compétence et l'interdépendance fiscale, ils offrent un outil orienté vers la justice pour combler le fossé entre la rhétorique des droits de la personne et les résultats concrets. Les contrats fondés sur la LSNL pourraient transformer les transferts fédéraux en matière de logement d'actes discrétionnaires en instruments de responsabilisation. En outre, ils serviraient de point de départ à un cadre intergouvernemental cohérent pour guider les décisions en matière de logement au Canada. Cela marquerait un changement important dans l'approche du Canada en matière de logement, en faisant du logement un droit qui doit être réalisé par une action collaborative, conditionnelle et fondée sur des principes de la part des institutions.