

GOUVERNANCE MUNICIPALE ET CAMPEMENTS

SYNTHÈSE DE RAPPORT

Titre du rapport: *The Governance of Homeless Encampments in Canada*

Auteur-es: Alexandra Flynn and Estair Van Wagner

Année de publication: 2025

Lieu de publication: Toronto, Canada

Lien vers le rapport complet

POURQUOI CE RAPPORT EST-IL INTÉRESSANT?

Il clarifie le cadre juridique entourant les campements.

Le rapport propose un tour d'horizon des lois, décisions de justice et politiques qui structurent la jurisprudence en matière de campements, permettant de mieux situer cet enjeu sur le plan juridique et politique.

Il identifie des concepts clés à mettre en place au niveau local pour faire avancer les choses.

Il met en lumière des éléments clés pour la mise en place d'approches respectueuses des droits humains, offrant des idées de bonnes pratiques à appliquer au niveau local.

MISE EN CONTEXTE DU RAPPORT

Depuis la pandémie de COVID-19, les campements se sont multipliés dans de nombreuses villes canadiennes, rendant l'itinérance plus visible et soulevant d'importants enjeux sociaux, humains et politiques. La gestion de ces campements est particulièrement complexe, car la responsabilité de prévenir et de répondre à l'itinérance est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, municipaux et autochtones, ce qui complique la coordination et la mise en place de solutions cohérentes et globales.

OBJECTIFS

Ce rapport examine le cadre juridique ainsi que les lois et décisions de justice pertinentes entourant la question des campements. Il analyse ensuite les différentes approches municipales, les obstacles à la mise en place de cadre plus respectueux des droits des personnes et les bonnes pratiques à consolider au niveau local.

GOUVERNANCE MUNICIPALE ET CAMPEMENTS

Titre du rapport: *The Governance of Homeless Encampments in Canada*

LE DROIT AU LOGEMENT AU CANADA

A. Le droit au logement et les engagements internationaux

Le Canada a signé le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) en 1976, qui reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, incluant un logement adéquat. Même si ce traité ne peut pas être appliqué directement devant les tribunaux canadiens, il influence les lois, les politiques publiques et l'interprétation des droits humains au Canada. Les tribunaux ont reconnu son importance, notamment dans des décisions concernant les campements.

B. Une reconnaissance du droit au logement au niveau fédéral

En 2019, le gouvernement fédéral a adopté la Loi sur la stratégie nationale sur le logement (LSNL), qui reconnaît pour la première fois le logement comme un droit dans la législation canadienne. Cette loi n'établit toutefois pas un droit individuel au logement exécutoire devant les tribunaux. Elle vise plutôt à tenir les gouvernements responsables en mettant en place une Stratégie nationale sur le logement, en créant le poste de Défenseur fédéral du logement chargé de veiller à la promotion des droits liés au logement, et en constituant le Conseil national du logement, chargé de conseiller le gouvernement fédéral sur les enjeux systémiques en matière de logement.

C. Charte canadienne des droits et libertés

La Charte canadienne des droits et libertés ne reconnaît pas explicitement le droit au logement. Cependant, certaines décisions judiciaires l'ont utilisée pour protéger les droits des personnes vivant en campement.

GOUVERNANCE MUNICIPALE ET CAMPEMENTS

Titre du rapport: *The Governance of Homeless Encampments in Canada*

LE DROIT AU LOGEMENT AU CANADA

C. Charte canadienne des droits et libertés (suite)

- **L'article 7**, qui garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, a été invoqué avec succès dans plusieurs recours. Les tribunaux ont reconnu que démanteler des campements peut violer ce droit lorsqu'aucune solution de rechange adéquate n'est offerte, forçant des personnes à dormir dehors et mettant leur santé et leur sécurité en danger.
- **L'article 15**, qui protège le droit à l'égalité, a été invoqué pour soutenir que le démantèlement de campements, bien qu'étant une mesure d'apparence neutre, peut affecter de manière disproportionnée les personnes en situation d'itinérance, en particulier certains groupes au sein de cette population, comme les personnes utilisatrices de drogues, les personnes LGBTQ+ et les personnes autochtones. À ce jour, toutefois, cet argument n'a pas été retenu par les tribunaux dans le cadre des recours portant sur les campements.
- **L'article 12**, qui interdit les traitements cruels et inusités, n'a pas encore été invoqué dans le contexte des campements, mais pourrait servir à contester des pratiques particulièrement répressives, comme la destruction de biens essentiels à la survie lors des démantèlements.

D. Droits procéduraux

Les respect des droits procéduraux, tels que le droit d'être informé à l'avance et d'avoir accès à un avocat, sont de plus en plus invoqués comme arguments juridiques pour protéger les personnes vivant en campement lors des démantèlements, notamment afin d'éviter des expulsions sans préavis ou sans possibilité pour ces personnes de faire valoir leurs droits.

E. Limites du cadre juridique

Les tribunaux exigent de plus en plus que les municipalités respectent des règles de base lorsqu'elles interviennent sur les campements, notamment en donnant un préavis et en offrant aux personnes la possibilité de faire valoir leurs droits avant tout démantèlement. Malgré ces avancées, aucun droit positif au logement n'a été reconnu par la justice canadienne. Les protections actuelles demeurent donc limitées et ne garantissent pas un accès universel et assuré au logement.

GOUVERNANCE MUNICIPALE ET CAMPEMENTS

Titre du rapport: *The Governance of Homeless Encampments in Canada*

LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS DANS LA GESTION DES CAMPEMENTS

A. Règlements municipaux

Les municipalités réglementent l'accès aux espaces publics au moyen de règlements municipaux qui encadrent l'utilisation des parcs, des trottoirs et d'autres infrastructures locales. De nombreuses municipalités à travers le Canada ont réagi à la présence de campements en appliquant des règlements municipaux qui encadrent l'utilisation des espaces publics.

B. Deux approches municipales : répressive vs. droits humains

Dans plusieurs villes canadiennes, des actes de survie tels que dormir dehors ou installer un abri temporaire peuvent être interdits par les règlements municipaux. Leur application est souvent confiée à la police ou aux agent-es de parcs, et les démantèlements ont lieu avec peu de préavis, parfois accompagnés de la saisie ou de la destruction des biens personnels. En Ontario, la *Safer Municipalities Act* (2024) a renforcé les pouvoirs des municipalités en matière de gestion des campements, reflétant une approche répressive qui se fait au détriment du soutien aux personnes.

Certaines villes adoptent, au contraire, une approche fondée sur les droits humains, souvent en collaboration avec les paliers provincial et fédéral. Cette approche reconnaît que les résident-es des campements sont titulaires de droits et doivent bénéficier des mêmes protections légales que l'ensemble des citoyen-nes. Les décisions les concernant doivent les impliquer et tenir compte de leurs besoins et de leur situation. Les mesures municipales doivent viser l'équité et la non-discrimination, en prenant en compte les inégalités multiples vécues par les personnes vivant dans les campements. Les expulsions forcées ne sont utilisées qu'en dernier recours, lorsque des solutions alternatives adéquates sont disponibles, et doivent être encadrées par des procédures prévoyant un délai avant toute intervention municipale. Enfin, cette approche souligne que chaque personne doit pouvoir accéder à l'eau, à des installations sanitaires, à un environnement sûr et aux soins de santé, quelle que soit sa situation de logement.

GOUVERNANCE MUNICIPALE ET CAMPEMENTS

Titre du rapport: *The Governance of Homeless Encampments in Canada*

DÉFIS POUR UNE APPROCHE AXÉE SUR LES DROITS HUMAINS

A. Fragmentation des responsabilités

L'un des principaux obstacles à une gestion des campements respectueuse des droits humains au Canada est la fragmentation des responsabilités en matière d'itinérance. Les municipalités gèrent l'accès aux espaces publics, mais dépendent des provinces pour les questions de santé et de soutien au revenu, ainsi que des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral pour le financement du logement abordable. Une réponse efficace nécessiterait une coordination entre plusieurs paliers de gouvernement et secteurs (logement, santé, justice, services sociaux).

B. Des postures désalignées

Les cadres municipaux et provinciaux sont parfois désalignés. Une ville peut privilégier la réduction des méfaits et le respect des droits des résident-es de campement, tandis que la province peut imposer des modèles d'abstinence ou refuser de financer certaines initiatives de logement. Les municipalités hésitent également à adopter des approches plus respectueuses des droits des personnes si elles craignent d'assumer des responsabilités à long terme ou d'être tenues responsables des manquements provinciaux.

C. Des arguments en faveur de pratiques plus répressives

Les municipalités s'appuient souvent sur les places disponibles dans les hébergements d'urgence pour justifier une approche plus répressive des campements. Or, l'adéquation de ces refuges aux besoins des personnes vivant en campement est souvent contestée. Les villes subissent aussi des pressions de la part des résident-es logé-es et des associations d'affaires locales pour démanteler les campements, en raison de préoccupations liées à la sécurité publique, à l'utilisation des espaces publics ou au tourisme. Ces pressions peuvent orienter les décisions vers la satisfaction de ces préoccupations immédiates plutôt que vers des solutions à long terme. Enfin, les croyances selon lesquelles les approches fondées sur les droits humains seraient inefficaces ou coûteuses freinent leur adoption, alors qu'en réalité, les stratégies punitives coûtent souvent plus cher aux municipalités.

GOUVERNANCE MUNICIPALE ET CAMPEMENTS

Titre du rapport: *The Governance of Homeless Encampments in Canada*

CONCLUSION

La multiplication des campements met en lumière des échecs structurels en matière de logement et de politiques sociales. Le rapport souligne que des réponses municipales fondées sur les droits humains sont plus prometteuses que les approches répressives, mais qu'elles exigent un engagement politique fort, du temps et une action coordonnée entre les différentes instances gouvernementales. Les tableau ci-dessous présentent les éléments clés pour fonder des politiques municipales fondées sur les droits humains en matière de gestion des campements.

Reconnaitre dans les politiques que les personnes vivant en campement sont titulaires des mêmes droits que les personnes logées

S'assurer que les personnes premières concernées participent à l'élaboration des réponses qui influencent leur vie.

Tenir compte que les personnes vivant en campement sont confrontés à des inégalités structurelles particulières et adapter les réponses en conséquence.

Interdire les démantèlements, sauf si des solutions alternatives adéquates existent.

Reconnaitre qu'indépendamment du statut de logement, toute personne a droit de répondre à ses besoins de bases.

Créer des postes ou services dédiés aux droits humains et à l'équité dans les départements de logement ou de réglementation municipale

Créer des instances comme des ombudsmans municipaux du logement ou des comités de révision pour superviser les décisions relatives aux campements et assurer le respect des droits des personnes qui y vivent

Mener des actions de sensibilisation et d'éducation pour transformer le regard du public sur l'itinérance, en privilégiant la bienveillance et l'inclusion plutôt que la peur et le contrôle.