



Renforcer la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et la *Loi sur la réduction de la pauvreté*

Mémoire présenté par Maytree au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie concernant le projet de loi C-97, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2019 et mettant en œuvre d'autres mesures

5 juin 2019

1. Au sujet de Maytree

Maytree a pour vocation de trouver des solutions à la pauvreté depuis 1982. La manière la plus durable de réparer les systèmes qui créent la pauvreté est de préserver les droits économiques et sociaux de toutes les personnes vivant au Canada. Maytree propose des solutions systémiques à la pauvreté au moyen d'une approche fondée sur les droits de la personne. Nous collaborons avec les gouvernements, les chercheurs, ainsi que les organismes communautaires et à but non lucratif afin de bâtir des collectivités solides et dynamiques.

2. Portée de notre mémoire

Maytree est fière de formuler des observations sur le projet de loi C-97 et d'y recommander des amendements. Nos commentaires portent essentiellement sur la section 19 édictant la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et la section 20 édictant la *Loi sur la réduction de la pauvreté*.

3. *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*

Le projet de loi C-97, qui comprend pour la première fois de l'histoire du Canada un engagement à l'égard de la réalisation progressive du droit au logement, représente un pas de plus vers l'inscription dans la loi du droit au logement. Nous avons été ravis de constater que la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* reprenait quelques-unes des recommandations formulées dans le cadre de la consultation menée en 2018 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement sur une approche en matière de logement fondée sur les droits, ainsi que les recommandations formulées dans une lettre ouverte signée par plus de 1100 personnes et organisations de partout au Canada en août 2018.

La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* comporte un engagement à l'égard de la réalisation progressive du droit au logement, conformément au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, crée le poste de défenseur du logement

indépendant, établit le Conseil national du logement, qui se composera de personnes ayant vécu dans l'itinérance et un logement inadéquat, et s'engage à garantir la participation des collectivités touchées.

Toutefois, dans sa version originale, la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* ne prévoyait pas les éléments de base d'un cadre efficace des droits de la personne, plus particulièrement en ce qui a trait à la responsabilisation. En conséquence, des modifications étaient nécessaires pour veiller à ce que le gouvernement puisse atteindre son but de reconnaître le logement comme un droit de la personne et instaurer des mécanismes pour le faire respecter.

Dans le cadre du processus entrepris concernant le projet de loi C-97, nous avons demandé, en collaboration avec d'autres dirigeants de la société civile, au Comité permanent des finances de la Chambre des communes d'envisager d'apporter des modifications à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* en vue de la renforcer. Nous sommes heureux de voir que, depuis, le gouvernement a proposé des amendements au projet de loi C-97 à l'étape du rapport afin de réaliser les objectifs suivants :

1. Reconnaître sans équivoque que le logement est un droit de la personne;
2. Donner au défenseur du logement le mandat de recevoir et d'examiner les pétitions portant sur les problèmes systémiques en matière de droit au logement, et de constituer une commission d'examen chargée de tenir une audience et de formuler des recommandations sur les problèmes examinés;
3. Renforcer le rôle de surveillance du Conseil national du logement.

3.1 Reconnaître sans équivoque que le logement est un droit de la personne

Selon les observations formulées au cours de la consultation gouvernementale *Parlons logement*, les Canadiens sont nombreux à appuyer la reconnaissance de l'accès à un logement de bonne qualité et abordable dont l'occupation est assurée en tant que droit fondamental de la personne.

En conséquence, nous appuyons les modifications à la loi, notamment l'ajout d'un énoncé selon lequel le logement est un « droit fondamental de la personne confirmé par le droit international » et que le « logement revêt un caractère essentiel pour la dignité inhérente et le bien-être de la personne, ainsi que pour l'établissement de collectivités viables et ouvertes ».

Ces modifications envoient un signal important qui confirme les engagements internationaux du Canada à l'égard du logement comme droit de la personne. Elles éliminent toute ambiguïté et montrent que le Canada est prêt à donner suite à ses engagements en mettant en place des politiques et des programmes qui nous font avancer vers la réalisation progressive du droit au logement – c'est-à-dire, vers la réalisation progressive du respect de ce droit pour tout le monde au Canada.

Ces modifications établissent une orientation et un but à long terme pour la politique en matière de logement. Certes, les idées de stratégies pour faire respecter ce droit peuvent diverger, mais énoncer clairement que le logement est un droit de la personne fondamental apporte l'éclairage nécessaire à l'élaboration des politiques fédérales. De plus, elles montrent aux gouvernements provinciaux et aux administrations municipales que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file en respectant les engagements internationaux du Canada à l'égard des droits sociaux et économiques.

3.2 Donner au défenseur du logement le mandat de recevoir et d'examiner les pétitions 2

portant sur les problèmes systémiques en matière de droit au logement, et de constituer une commission d'examen chargée de tenir une audience et de formuler des recommandations sur les problèmes examinés

Nous appuyons les modifications qui précisent les fonctions du défenseur du logement sur l'examen des problèmes systémiques auxquels font face les groupes touchés, la surveillance des progrès du gouvernement à l'égard de sa stratégie sur le logement et la formulation de recommandations à l'intention du gouvernement sur la façon dont il peut répondre aux préoccupations systémiques sur le logement. Ces précisions outillent mieux le défenseur du logement pour qu'il concrétise l'engagement stratégique du gouvernement à l'égard de la réalisation progressive du droit au logement et renforce le cadre de responsabilisation de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*.

Nous nous réjouissons aussi des modifications qui donnent au défenseur du logement le pouvoir de saisir une commission d'examen composée de trois personnes des problèmes systémiques en matière de logement, laquelle peut tenir une audience et faire des recommandations au ministre, et qui, au titre de la nomination des membres de la commission, oblige le Conseil national à tenir compte de l'importance de la représentation au sein de la commission d'examen de personnes appartenant à des groupes vulnérables, de personnes ayant éprouvé des besoins en matière de logement ou ayant vécu dans l'itinérance, et de personnes ayant de l'expertise en matière de droits de la personne. Ces modifications assurent aux personnes et aux collectivités touchées une voix et un rôle concrets.

Cette approche s'articule autour de la résolution de problèmes, de la réalisation de politiques et de programmes plus efficaces et adaptés, de la mobilisation de ceux qui sont touchés et de la collaboration avec de nombreux intervenants. Elle crée des responsabilités et un accès à la justice en ce qui concerne le droit au logement, sans exiger qu'une cour ou un tribunal officiel rende des ordonnances exécutoires.

3.3 Renforcer le rôle de surveillance du Conseil national du logement

Enfin, nous nous réjouissons des modifications qui renforcent le rôle du Conseil national du logement dans la surveillance des progrès du gouvernement à l'égard de sa politique sur le logement et dans la prestation de conseils au ministre fédéral. La fonction de surveillance du Conseil national du logement est essentielle pour garantir la mise en place de solides mécanismes de responsabilisation et de transparence en vue d'aider le gouvernement à réaliser progressivement le droit au logement.

L'expression « réalisation progressive » reconnaît que le droit au logement ne peut être réalisé du jour au lendemain. Les mesures politiques, législatives et réglementaires nous aideront plutôt à réaliser le droit au logement au fil du temps. La rigueur de la fonction de surveillance permettra au Conseil national du logement de repérer les possibilités où le gouvernement peut faire mieux pour atteindre ses buts, ce qui nous aidera à maintenir le cap.

Le gouvernement du Canada a fait preuve d'innovation avec la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* en reconnaissant que le logement est un droit de la personne. À mesure que la loi et la stratégie sur le logement seront mises en œuvre, la sensibilisation des institutions à une approche fondée sur les droits de la personne et leur confiance en une telle approche augmenteront, et nous espérons que cela orientera les versions futures de la stratégie de réduction de la pauvreté.

4. Loi sur la réduction de la pauvreté

Une chance pour tous : la première Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté établit un cadre pour les efforts du gouvernement fédéral à l'égard de la réduction de la pauvreté. Le projet de loi C-97 édicte la *Loi sur la réduction de la pauvreté* et comprend un certain nombre d'éléments prometteurs, dont les suivants :

- Exiger que les futurs gouvernements se dotent d'une stratégie de réduction de la pauvreté pour garantir une action soutenue à l'égard de la réduction de la pauvreté;
- Établir un Conseil consultatif national, lui confier le mandat de conseiller le gouvernement et l'obliger à tenir des consultations et à rendre des comptes annuellement au ministre responsable des progrès à l'égard de la réduction de la pauvreté;
- Établir la cible officielle à l'aide de laquelle les progrès peuvent être surveillés, tout en offrant aussi au Conseil la souplesse dont il a besoin pour utiliser les autres outils qui lui permettront de mieux comprendre l'évolution de la pauvreté au Canada.

Toutefois, nous craignons que le projet de loi C-97, dans sa forme actuelle, ne jette pas les bases d'une approche fondée sur les droits de la personne à l'égard de la réduction de la pauvreté au Canada. Cela dit, nous proposons trois amendements pour renforcer le projet de loi C-97 :

1. Faire participer les personnes ayant vécu dans la pauvreté à la stratégie;
2. Préciser la définition de la pauvreté dans la loi;
3. Chercher à développer des outils de mesure de la pauvreté comportant une dimension relative à l'équité.

4.1 Faire participer les personnes ayant vécu dans la pauvreté à la stratégie

Le projet de loi C-97 indique clairement que les personnes qui ont vécu dans la pauvreté devraient participer activement à la stratégie de réduction de la pauvreté, ce qui oblige le Conseil à mener des « consultations auprès du public, notamment le milieu universitaire et d'autres experts, les Autochtones et les personnes ayant vécu dans la pauvreté ».

Or, la participation est plus qu'une simple consultation. Emploi et Développement social Canada a déjà invité les personnes qui ont vécu dans la pauvreté à soumettre leur candidature pour devenir membres du Conseil par l'intermédiaire d'un volet de recrutement désigné. Afin de montrer que cela devrait être un élément permanent du travail du gouvernement sur la réduction de la pauvreté et de reconnaître la valeur que la participation des personnes ayant vécu dans la pauvreté apporte à l'élaboration des politiques, nous aimerions que la loi exige qu'au moins un membre du Conseil ait vécu l'expérience de la pauvreté. Cette modification harmoniserait la *Loi sur la réduction de la pauvreté* avec la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* qui précise que le Conseil national du logement doit se composer de personnes ayant éprouvé des besoins en matière de logement ou ayant vécu dans l'itinérance.

Nous sommes conscients qu'une personne ayant vécu dans la pauvreté ne peut représenter entièrement l'expérience de la pauvreté. Il est nécessaire que tous les membres du Conseil consultent les personnes ayant vécu dans la pauvreté et que ces consultations soient distinctes de celles menées auprès du grand public et des universitaires, qui participent depuis longtemps à de tels processus. Au lieu de faire des personnes ayant vécu dans la pauvreté l'un des groupes consultés par le Conseil, nous aimerions que la loi soit modifiée de manière à ajouter une fonction au Conseil, soit celle de « faire participer les personnes ayant vécu dans la pauvreté (y compris les Autochtones, les immigrants, les femmes, les mères célibataires, les

personnes handicapées et les groupes racialisés) à la conception, à la mise en œuvre, à la surveillance et à l'évaluation de la stratégie ».

En reconnaissant l'importance de la participation des personnes qui ont vécu dans la pauvreté, le gouvernement et les futurs gouvernements seront en voie de faire participer de manière plus systématique et significative ces personnes.

AMENDEMENTS RECOMMANDÉS

Au paragraphe 9(1), préciser que le Conseil doit inclure au moins un membre ayant vécu dans la pauvreté.

À l'article 10, ajouter une fonction au Conseil, soit celle de « faire participer les personnes ayant vécu dans la pauvreté (y compris les Autochtones, les immigrants, les femmes, les mères célibataires, les personnes handicapées et les groupes racialisés) à la conception, à la mise en œuvre, à la surveillance et à l'évaluation de la stratégie ».

4.2 Préciser la définition de la pauvreté dans la loi

La Stratégie de réduction de la pauvreté définit la pauvreté comme étant « la condition dans laquelle se trouve une personne qui est privée des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour atteindre et maintenir un niveau de vie de base et pour favoriser son intégration et sa participation à la société ». Cette définition reconnaît que la pauvreté ne concerne pas seulement les besoins essentiels, mais qu'elle est aussi une question complexe liée au pouvoir, aux choix et à la capacité de participer tous les jours à la société.

L'inclusion de cette définition dans la loi fournirait des éclaircissements au Conseil et au ministre pour qu'ils puissent respecter leurs obligations en vertu de la loi. Elle assurerait aussi la continuité, de sorte que les futurs ministres et membres du Conseil aient une compréhension commune de la pauvreté et de la portée de la stratégie.

AMENDEMENT RECOMMANDÉ

Inclure une définition de la pauvreté à l'article 2, qui se lira comme suit : « La pauvreté désigne la condition dans laquelle se trouve une personne qui est privée des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir un niveau de vie de base et pour favoriser son intégration et sa participation à la société ».

4.3 Chercher à développer des outils de mesure de la pauvreté comportant une dimension relative à l'équité

En plus de définir les objectifs mesurables précis que la Stratégie devrait viser à atteindre, la loi prévoit que d'autres outils peuvent être utilisés pour mesurer le taux de pauvreté. L'utilisation de multiples outils permettra au ministre de mieux comprendre la pauvreté et aidera le Conseil à lui fournir des conseils sur la façon dont la stratégie peut être améliorée.

La loi autorise aussi le gouverneur en conseil à ajouter ou à supprimer des outils de mesure. Cette souplesse signifie qu'à mesure que la pauvreté au Canada prendra une autre direction et que les investissements dans la collecte de données fourniront des résultats, l'échéancier pourra être modifié pour intégrer en temps opportun des outils plus appropriés et plus exacts.

Le gouvernement a investi dans Statistique Canada pour renforcer la capacité de l'organisme à recueillir des données sur la pauvreté, qui peuvent être ventilées par région et caractéristique socio-démographique. Cela nous permettra de mieux comprendre les diverses répercussions de la pauvreté sur certains groupes de la population et d'expliquer la façon dont la stratégie peut mieux en tenir compte.

Il importe d'ajouter un énoncé dans la loi pour exiger du gouverneur en conseil qu'il « cherche à intégrer, dans la mesure du possible, des outils qui permettent de ventiler les données selon les groupes reconnus pour être plus à risque de vivre dans la pauvreté (notamment les immigrants, les femmes, les mères célibataires, les handicapés, les Autochtones et les groupes racialisés) ». Ainsi, les résultats des investissements du gouvernement dans les données serviraient à guider et à appuyer les efforts de réduction de la pauvreté au profit de tous les Canadiens qui vivent dans la pauvreté.

AMENDEMENT RECOMMANDÉ

Ajouter le paragraphe 8(3), qui se lit comme suit : « Le gouverneur en conseil devrait chercher à intégrer, dans la mesure du possible, des outils qui permettent de ventiler les données selon les groupes reconnus pour être plus à risque de vivre dans la pauvreté (notamment les immigrants, les femmes, les mères célibataires, les handicapés, les Autochtones et les groupes racialisés). »

5. Mot de la fin

Notre mémoire se fonde sur notre travail avec des experts juridiques, des décideurs et des personnes ayant vécu dans la pauvreté et ayant éprouvé des besoins en matière de logement. Notre appui aux modifications à la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* en particulier cadre avec les conseils élaborés en partenariat avec une coalition d'experts et de défenseurs.

La *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* et la *Loi sur la réduction de la pauvreté* représentent des engagements importants à l'égard d'une politique qui accorde la priorité au respect des droits sociaux et économiques de tous les Canadiens.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à nos recommandations.

Maytree
77, rue Bloor Ouest, bureau 1600
Toronto (Ontario) M5S 1M2
CANADA

+1-416-944-2627 | info@maytree.com | www.maytee.com | @maytree_canada