

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

ÉTUDE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT AU CANADA
ET AU QUÉBEC EN VERTU DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX
DROITS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN DROIT INTERNATIONAL

PAR

MÉLIANE COTNARÉANU

MARS 2011

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Pour la rédaction de ce mémoire, je souhaite d'abord remercier mes ami(e)s et collègues des comités logement pour m'avoir beaucoup appris. Je tiens également à remercier particulièrement et sincèrement mon directeur de maîtrise, monsieur Georges Lebel, qui fut un guide disponible et patient poussant toujours plus loin ma réflexion. Je suis également reconnaissante envers ma famille et ami(e)s pour m'avoir supporté et respectée pendant ce long parcours solitaire.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	vii
RÉSUMÉ	viii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	5
1.1 LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS À L'ONU	5
1.1.1 Aperçu historique.....	7
1.1.2 Définition traditionnelle de la nature des droits économiques, sociaux et culturels.....	9
1.1.3 Classification par la nature des obligations.....	13
1.2 LE COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS.....	19
1.2.1 Le statut institutionnel du Comité	19
1.2.2 Organisation interne	21
1.2.3 La procédure d'examen des rapports étatiques.....	23
1.2.4 Limites et défis du système de contrôle du PIDESC.....	30
1.3 LA NATURE DES OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES AU PIDESC	33
1.3.1 «s'engage à agir...en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits»	35
1.3.2 «au maximum des ressources disponibles»	40

1.3.3 «par tous les moyens appropriés...y compris en particulier l'adoption de mesures législatives».....	48
1.4 LE DROIT AU LOGEMENT : UN DROIT FONDAMENTAL	55
1.4.1 Une crise du logement mondiale.....	55
1.4.2 Le statut juridique du droit au logement	59
1.4.3 La définition des différentes composantes du droit au logement.....	62
1.4.4 Les obligations spécifiques relatives au droit au logement.....	69
CHAPITRE II	73
INTRODUCTION	73
2.1 PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE POLITIQUE ET JURIDIQUE GÉNÉRALE CANADIENNE	78
2.1.1 Le système fédéral canadien	78
2.1.2 Intégration du PIDESC au droit interne canadien.....	82
2.1.3 Cadre législatif canadien des droits de la personne	84
2.2. RÉCESSION, PROSPÉRITÉ ET PAUVRETÉ AU CANADA.....	92
2.2.1 De la récession à la prospérité	92
2.2.2 Mesure de la pauvreté.....	95
2.3 LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT AU CANADA	98
2.3.1 La sécurité légale d'occupation	101
2.3.2 La capacité de paiement	105
2.3.3 La facilité d'accès	115
2.3.4 L'habitabilité	126
2.3.5 L'existence des services, matériaux, équipements et infrastructures	130
2.3.6 L'emplacement	132

2.3.7 Le respect du milieu culturel	133
CONCLUSION	134
BIBLIOGRAPHIE	138

LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
2.1	Le problème de l'abordabilité chez les ménages locataires éprouvant des besoins impérieux de logement au Canada.....	106
2.2	Le problème de l'abordabilité chez les ménages locataires éprouvant des besoins impérieux de logement au Québec.....	107
2.3	Évolution des besoins impérieux de logement en matière de <u>convenance</u> au Canada	126
2.4	Évolution des besoins impérieux de logement en matière de <u>suffisance</u> au Canada	127

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACT	Le programme Abordabilité et choix toujours
ASAMU	Initiative pour les Autochtones sans abri en milieu urbain
COHRE	Centre on housing rights and evictions
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ECOSOC	Conseil économique et social de l'ONU
FPE	Financement des programmes établis
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HLM	Habitation à loyer modique
IDH	Indice de développement humain
INSA	Initiative nationale pour les sans-abri
IPAC	Initiative de partenariats en action communautaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
PAMH	Programme d'amélioration des maisons d'hébergement
PAR	Programme d'amélioration des refuges
PAREL	Programme d'aide à la remise en état des logements
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

RÉSUMÉ

Les groupes populaires revendiquent le droit au logement depuis des années au Canada. Ils dénoncent la perte de logements locatifs, des hausses de loyer abusives, la pénurie de logements sociaux, l'augmentation du nombre de sans-abris, la spéculation immobilière, la gentrification, la discrimination... Le Canada est pourtant partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont l'art. 11(1) reconnaît le droit à un logement suffisant pour tous. Il s'agira, dans un premier temps, de définir les obligations générales du Canada en matière de droits économiques, sociaux et culturels ainsi que celles spécifiques au droit au logement. Ensuite, à partir des travaux du Comité des droits économiques sociaux et culturels, l'organe de contrôle de la mise en œuvre du Pacte, la réalisation de chacune des composantes du droit au logement (sécurité d'occupation, capacité de paiement, habitabilité, facilité d'accès, etc.) sera étudiée pour le Canada en général et pour le Québec en particulier. Les documents consultés sont les rapports périodiques du Canada, les mémoires d'ONG canadiennes, le rapport du Rapporteur spécial pour le logement de l'ONU en mission au Canada et les Observations finales du Comité. Les résultats démontrent une situation du logement qui se détériore au Canada et au Québec souffrant cruellement d'un manque de ressources et de moyens.

La motivation sous-jacente de ce mémoire est l'exploration des outils du droit international pour l'avancement de la lutte locale pour le droit au logement. Actuellement, la superficialité des rapports canadiens avec leurs données générales ne permet pas au Comité de faire un examen en profondeur de la situation. Les mémoires d'ONG canadiennes viennent cependant rétablir la réalité, mais même si le Comité les utilise dans ses recommandations aux gouvernements ceux-ci semblent peu enclins à les mettre en pratique.

Mots-clés : Droit au logement, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Canada, Québec.

INTRODUCTION

Le présent mémoire a été suscité par une expérience de cinq années de travail au sein de groupes populaires dont la mission première est la défense des droits des locataires. Chaque jour défilaient dans nos locaux des locataires aux prises avec une demande de reprise de logement, une demande d'éviction pour non-paiement du loyer, un avis d'augmentation du loyer, un avis d'intention de conversion ou de démolition de l'immeuble, des problèmes de salubrité du logement, d'harcèlement ou de discrimination de la part du propriétaire. Une partie de notre travail consistait à vulgariser la loi, exposer les différents recours juridiques possibles et accompagner les locataires dans leurs démarches auprès de leur propriétaire ou devant la Régie du logement. Au Québec, les relations entre propriétaires et locataires sont encadrées par les dispositions sur le louage du Code civil du Québec et par la Loi sur la Régie du logement dont la mise en œuvre est assurée par la Régie du logement, tribunal spécialisé en matière de bail résidentiel. Selon l'art. 1936 du Code civil du Québec : «Tout locataire a un droit personnel au maintien dans les lieux ; il ne peut être évincé du logement loué que dans les cas prévus par la loi.»¹. Jusqu'ici tout va bien.

Mais que répondre à Jasmine, femme monoparentale consacrant 50% de ses revenus pour se loger, menacée d'expulsion pour retards fréquents dans le paiement du loyer? Travaillant au salaire minimum, il lui arrive souvent de devoir choisir entre le loyer ou l'épicerie. Comment aider Imelda, une vieille dame en recherche de logement devant quitter celui qu'elle habite depuis 30 ans suite à une décision de la Régie du logement accordant la reprise de logement à son nouveau propriétaire afin d'y loger son fils? Comment lui expliquer qu'elle ne trouvera plus à se loger dans

¹ *Le Code civil du Québec*, L.Q., 1991, c. 64 à l'art. 1936.

son quartier, que les prix des loyers ont bondi et qu'avec, comme seul revenu, sa pension du gouvernement, elle devra plutôt chercher dans les logements d'une ou deux pièces en périphérie de la ville. Pour elle ce n'est pas que la perte d'un logement, c'est la perte de l'infirmière à qui elle avait appris à faire confiance, c'est la perte de son voisin qui venait lui faire les menus travaux d'entretien, c'est la perte de ses amies du mercredi qu'elle avait l'habitude de voir au centre social et de la visite quotidienne de ses petits enfants habitant à deux coins de rue... Que répondre à Paolo, cuisinier et père d'une famille de 3 enfants, arrivé depuis quelques mois au Canada et hébergé pour le moment par la famille de l'oncle de sa femme. Les grands logements à prix abordable sont devenus rares à Montréal, à cela s'ajoute l'obstacle du formulaire de location des propriétaires souvent discriminatoires à l'égard des nouveaux arrivants, des familles et des ménages à faible revenu.

Qu'en est-il du droit au maintien dans les lieux sans un contrôle véritable sur la spéculation immobilière, la gentrification des quartiers centraux, l'explosion des prix des loyers, la discrimination et le rapport de force entre propriétaire et locataire. L'alternative au marché locatif privé est certainement le logement social, logement public ou à propriété collective, sans but lucratif et avec un loyer proportionnel au revenu du ménage. Cependant, à Montréal, la liste d'attente est longue, très longue et les nouveaux projets sont rares. Quelles sont les responsabilités des divers paliers de gouvernement, fédéral, provincial et municipal en matière de logement? Quelles sont leurs obligations? Par quels arguments les rendre redevables à la population la plus démunie?

En octobre 2007, le Rapporteur spécial du logement de l'ONU est venu en mission au Canada et ses remarques préliminaires étaient plutôt alarmantes. Et si c'était une piste? Le droit international peut-il servir la lutte locale? Le présent mémoire s'attaque à cet exercice.

Le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental par l'ONU et le droit international des droits de l'homme. Le droit au logement est protégé particulièrement par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) à son art. 11(1). Le Canada est partie au PIDESC depuis le 19 mai 1976. Une première partie de ce mémoire sera donc consacrée aux droits économiques, sociaux et culturels, la nature des obligations qu'ils imposent et le type de contrôle dont ils font l'objet. Il s'agira dans un premier temps de la définition de ces droits en respectant l'objectif d'interdépendance de tous les droits, y compris civils et politiques, pour leur pleine réalisation. Ensuite, la mise œuvre des droits reconnus au PIDESC par les États parties est surveillée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (le Comité). Il sera donc question du fonctionnement de ce système de contrôle, son efficacité, ses lacunes, ses défis et son impact sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La nature des obligations relatives à ces droits et les exigences qu'elles imposent aux États parties, dont le fondement se retrouve à l'art. 2 (1) du PIDESC, seront aussi étudiées. Il s'agira alors de définir ce qu'implique la notion d'agir 'au maximum de ses ressources disponibles' afin d' 'assurer progressivement' et 'par tous les moyens appropriés' la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, il sera question du statut juridique, des obligations spécifiques et des différentes composantes du droit au logement.

La deuxième partie du mémoire sera consacrée à l'étude de la mise en œuvre par le Canada et le Québec du droit au logement en vertu du PIDESC. Cette analyse aura comme base les documents canadiens soumis au Comité, soit les rapports périodiques du gouvernement canadien, les mémoires de certaines ONG canadiennes, le rapport sur la mission au Canada du Rapporteur spécial sur le logement de l'ONU ainsi que les Observations finales du Comité suite à l'examen des rapports canadiens. À noter que la situation générale du Canada sera étudiée ainsi que celle particulière du Québec uniquement à travers les informations fournies par ce 'dialogue' entre le

Canada et le Comité, et ce pour la période se terminant au 1^{er} juin 2010. Il sera d'abord question de la structure politique et juridique générale canadienne et de l'état de l'incorporation du PIDESC au droit interne. Ensuite, il sera pertinent de comprendre le contexte économique du début des années 90 et son impact sur les politiques sociales au Canada. Finalement, la mise en œuvre par le Canada et le Québec de chaque composante d'un logement suffisant sera analysée séparément, soit la sécurité légale d'occupation, la capacité de paiement, la facilité d'accès, l'habitabilité, l'existence des services, matériaux, équipements et infrastructures, l'emplacement et le respect du milieu culturel.

En conclusion il s'agira de répondre à la question : Est-ce que le Canada et le Québec ont agi en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit au logement, 'au maximum de leurs ressources disponibles' et 'par tous les moyens appropriés'? Advenant la confirmation de l'hypothèse négative, les obligations internationales du Canada en vertu du droit au logement servent-elles les luttes locales afin que Jasmine, Imelda et Paolo puissent trouver à se loger décentement?

CHAPITRE I

1.1. LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS À L'ONU

Les droits économiques, sociaux et culturels font partie intégrante du droit international relatif aux droits de l'homme. Le système de protection des droits de l'homme de l'ONU a comme fondement la Charte internationale des droits de l'homme constituée de trois instruments : la Déclaration universelle des droits de l'homme² (1948) (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³ (1966) (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁴ (1966) (PIDESC). En plus de la DUDH et du PIDESC, d'autres instruments importants au niveau international reconnaissent les droits économiques, sociaux et culturels, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁵ (1965), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁶ (1979), la Convention relative aux droits de l'enfant⁷ (1989), la Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants⁸ (1990) ainsi que la Convention relative aux droits des personnes

² *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217 (III) Doc. off., AG NU, 3^{ème} sess. Supp. No. 13, Doc. NU A/810 (1948) 71.

³ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Rés AG 2200 (XXI), Doc. off. AG NU, 1496^{ème} séance plénière, Doc. NU A/RES/2200 (XXI) (1966).

⁴ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Rés. AG 2200 (XXI), Doc.off. AG NU, 1496^{ème} séance plénière, Doc NU A/RES/2200 (XXI) (1966).

⁵ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Rés. AG 2106 (XX), Doc. off. AG NU, 20^{ème} sess., Doc. NU A/RES/2106 (XX) (1965).

⁶ *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, Rés. AG 34/180, Doc. off. AG NU, 107^e séance plénière, Doc NU A/RES/34/180 (1979).

⁷ *Convention relative aux droits de l'enfant*, Rés. AG 44/25, Doc. off. AG NU, 61^e séance plénière, Doc NU A/RES/44/25 (1989).

⁸ *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, Rés. AG 45/158, Doc off. AG NU 69^e séance plénière, Doc NU A/RES/45/158 (1990).

handicapées⁹ (2006). Également, sur le plan régional, la Charte sociale européenne révisée¹⁰ (1996), la Convention américaine relative aux droits de l'homme¹¹ (1969), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹² (1981) et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant¹³ (1990) sont parmi les principaux instruments relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, le PIDESC demeure l'instrument le plus important et le plus complet en matière de protection de ces droits.¹⁴

Les droits de l'homme sont généralement qualifiés d'universels, d'indivisibles et d'interdépendants. L'universalité des droits de l'homme fut d'abord affirmée par la DUDH et confirmée par la suite en 1993 par la Conférence de Vienne¹⁵. À l'occasion du 50^{ième} anniversaire de la DUDH, en 1998, Jeanne Hersch rappelait ce qu'elle affirmait déjà en 1968 dans *Le Droit d'être un homme*¹⁶:

«le concept de droits de l'homme, s'il n'est pas universel, répond à un besoin exprimé dans toutes les cultures et toutes les langues depuis que les sociétés humaines existent [...]»¹⁷

Cependant, force est de constater que la conception universaliste des droits de l'homme n'est pas partagée par tous et plusieurs y voient plutôt une invention occidentale pour s'ingérer dans les affaires intérieures des États, voire le nouveau

⁹ *Convention sur les droits des personnes handicapées*, Rés. AG 61/106, Doc. off. AG NU, 61^{ième} sess., Doc NU A/RES/61/106 (2006).

¹⁰ *Charte sociale européenne (révisée)*, 3 mai 1996, S.T.E. 163.

¹¹ *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, 22 novembre 1969, OÉA S.T. 36.

¹² *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples*, 27 juin 1981, 1520 R.T.N.U. 217.

¹³ *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Doc.off. OUA, Conférence des chefs d'États et de Gouvernement, 26^e conf., Doc. OUA CAB/LEG/153/Rev.2 (1990).

¹⁴ «Fiche d'information No.33, Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels», en ligne : Nations Unies /Haut Commissariat aux droits de l'homme http://www.agirpourlesdesc.org/IMG/pdf_Questions_frequemment_posees_concernant_les_DESC.pdf

¹⁵ *Conférence mondiale sur les droits de l'homme*, Rés. AG 48/121, Doc.off. AG NU, 48^e sess., Doc NU A/RES/48/121 (1994).

¹⁶ Jeanne Hersch, dir., *Le droit d'être un homme*, Paris, UNESCO, 1968.

¹⁷ «Lire Jeanne Hersch», en ligne : aidh.org – l'éducation aux droits de l'homme en français <http://www.aidh.org/Hersch/00Hersch.htm>

visage du colonialisme. À l'universalisme s'oppose le relativisme où chaque État est en mesure de définir leurs droits de l'homme en fonction de leurs propres critères.¹⁸ Aussi, le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme qui semble pourtant incontestable dans la théorie n'est pas nécessairement la réalité sur le terrain. À titre d'exemple, les États-Unis n'ont toujours pas ratifié le PIDESC alors qu'ils l'ont fait pour le PIDCP.¹⁹ Un bref aperçu historique sur le conflit idéologique dominant au moment de l'élaboration des deux Pactes et un retour sur la définition traditionnelle de la nature des différents droits sont nécessaires afin de comprendre pourquoi, pendant si longtemps, les droits économiques, sociaux et culturels ont été considérés comme un groupe de droits distinct et subordonné aux droits civils et politiques. Enfin, afin de surmonter cette vision simpliste, il sera présenté une classification selon la nature des obligations qui permettra de nuancer cette distinction.

1.1.1 Aperçu historique

Suite à l'adoption de la DUDH, la Commission des droits de l'homme mandatée par l'Assemblée Générale de l'ONU entreprit la rédaction d'un projet de Pacte international des droits de l'homme comme instrument de mise en œuvre des droits fondamentaux. Cependant, ce projet s'avéra plus difficile que prévu et, bien que la DUDH reconnaisse l'ensemble des droits de l'homme tant civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, il fut finalement décidé de scinder en deux Pactes distincts l'instrument devant rendre ces droits obligatoires et contraignants. Cette décision est le résultat d'une perception différente et irréconciliable entre pays occidentaux (États-Unis) et pays socialistes (U.R.S.S) concernant la définition, la

¹⁸ Jean-Claude Hébert, «La hiérarchie des droits – Liberté de religion c. égalité des sexes» (2010) 42 *Le Journal – Barreau du Québec* 12.

¹⁹ Karel Vasak, «Les différentes catégories des droits de l'homme» dans A. Lapeyre, F. de Tinguy et K. Vasak, dir., *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, 297 à la p. 298.

pertinence et la nature des obligations des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels.

En effet, Vasak explique qu'à l'époque les pays occidentaux plaidaient en faveur des droits civils et politiques, fondement de la liberté et de la démocratie; seule une société d'individus libres pouvait permettre d'aspirer à un bien-être social et culturel. Les droits civils et politiques sont dits de 'première génération' dont la naissance est associée au 18^{ième} siècle et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789), texte fondateur des libertés individuelles. Cette génération de 'droits de la liberté' comprend des 'droits-attributs' de la personne humaine généralement opposables à l'État, demandant une attitude d'abstention pour leur réalisation. L'État doit s'abstenir d'intervenir afin de respecter la liberté, la sécurité et l'intégrité physique et morale de l'individu. Pour les États capitalistes, seuls ces droits peuvent servir de base à une justification juridique de la libéralisation économique.

De l'autre côté, les pays socialistes défendaient l'inclusion au Pacte des droits économiques, sociaux et culturels représentant les valeurs fondamentales de leur société. La réalisation de ces droits (le droit au travail, le droit à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, le droit à la santé, le droit à l'éducation ...) était perçue comme fondamentale à la jouissance des libertés individuelles. Les droits économiques, sociaux et culturels sont dits de la 'deuxième génération' associée à l'essor de l'idéologie socialiste et du mouvement ouvrier en Europe à la fin du 19^{ième} siècle et début 20^{ième}. Cette génération des 'droits de l'égalité' comprend des 'droits de créances' exigibles de l'État, l'État devient garant du bien-être social et culturel de l'individu. Il faut noter qu'une nouvelle génération de droits, la troisième, fait référence aux 'droits de la solidarité', notamment le droit au développement, le droit à la paix, le droit à un environnement sain, etc. Ces droits sont à la fois opposables et exigibles à l'État et nécessitent pour leur réalisation le cumul des efforts de

l'individu, de l'État, des entités publiques et privées et de la communauté internationale.²⁰

1.1.2 Définition traditionnelle de la nature des droits économiques, sociaux et culturels

Étant donné ce débat sans issue, il fut donc décidé de rédiger deux Pactes, l'un reconnaissant les droits civils et politiques et l'autre, les droits économiques, sociaux et culturels. Cette scission aurait pu être qu'une formalité et entraîner aucune conséquence sur l'indivisibilité des droits de l'homme et sur le statut des droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, malgré la présence d'un préambule similaire et d'un article premier commun sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les deux Pactes diffèrent au niveau de la mise en œuvre des droits. Ainsi, l'art. 2(1) du PIDESC impose «une réalisation progressive au maximum des ressources disponibles» alors que celui du PIDCP oblige les États «à respecter et à garantir» les droits reconnus. Traditionnellement, les droits civils et politiques étaient considérés comme imposant aux États parties des obligations négatives, immédiates, précises et inconditionnelles à l'attribution de ressources. Les droits économiques, sociaux et culturels étaient interprétés comme entraînant plutôt des obligations positives, progressives, vagues et conditionnelles à une attribution substantielle de ressources pour leur pleine réalisation.²¹ Ainsi, les droits économiques, sociaux et culturels ont souvent été associés à des droits-créances dont le respect demande une intervention financière importante de la part de l'État et nécessite donc un délai au niveau de leur mise en œuvre complète. Par opposition, la réalisation des droits civils et politiques requiert de l'État qu'une obligation d'abstention, de non-ingérence,

²⁰ Ibid. aux pp. 298-303.

²¹ Magdalena Sepúlveda, *The nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2003 à la p.3.

nécessitant pratiquement aucun effort financier particulier et donc immédiatement applicable.²²

Une autre caractéristique souvent utilisée pour distinguer les droits économiques, sociaux et culturels des droits civils et politiques était leur justiciabilité : leur capacité à être soulevés et appliqués par les instances judiciaires tant au niveau national qu'international. Les droits civils et politiques étant définis en termes précis, concernant des valeurs généralement compatibles avec la majorité des systèmes politiques et dont le respect nécessitant peu de ressources étant à la portée de tous les gouvernements, leur application par les tribunaux sera donc perçue comme légitime. Au contraire, les droits économiques, sociaux et culturels étant définis en termes plutôt vagues et complexes, plus souvent associés au domaine de l'idéologie ou de la morale plutôt qu'à celui du droit, les tribunaux développeront une réticence à en contrôler leur mise en œuvre. Réticence qui s'explique également par la peur d'une ingérence dans les affaires internes de l'État; le respect de ces droits nécessite souvent la mise sur pied de programmes gouvernementaux particuliers et coûteux.²³

Ces interprétations simplistes et arbitraires ont contribué pendant longtemps à vider de toute substance contraignante les droits économiques, sociaux et culturels :

«[...]Il convient d'observer que si on devait s'en tenir à cette vision des obligations contenues dans le Pacte, la supervision du comportement des États parties serait excessivement difficile, ceux-ci pouvant toujours s'abriter derrière la notion de progressivité de la mise en œuvre des droits sociaux, ou derrière leur manque de ressources disponibles pour retarder indéfiniment la réalisation des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte»²⁴

²² Raphaël Sodini, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Paris Montchrestien, Paris Centre de droit international de Paris X Nanterre, 2000 à la p. 8.

²³ Philip Alston et Gérard Quinn, «The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights» (1987) 9 *Human Quarterly* 156 aux pp.159-160. Voir aussi *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

²⁴ Sodini, *supra* note 22 à la p.82.

Cependant cette interprétation est contraire aux règles coutumières de droit international concernant l'interprétation des traités. Ces règles sont énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités aux articles 31 à 33. L'art. 31 (1) prévoit que : «Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.»²⁵ Ainsi les arguments plaçant l'entière discrétion des États en matière de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en raison de leur nature positive et onéreuse privent le PIDESC de sa raison d'être. Il est plutôt absurde de penser que l'Assemblée Générale de l'ONU et les États parties au PIDESC aient adhéré à un instrument vide de toute substance contraignante. Par conséquent, le droit international et le principe de la bonne foi obligent de donner une substance, un contenu aux dispositions du PIDESC malgré l'utilisation de termes ou de notions parfois abstraits.²⁶

Depuis les deux dernières décennies les droits économiques, sociaux et culturels ont suscité une attention nouvelle de la part autant des organes des droits de l'homme de l'ONU et de ses agences spécialisées, que de la société civile et du milieu universitaire. Les droits économiques, sociaux et culturels occupent une place de plus en plus importante lors des conférences de l'ONU sur les droits de l'homme et sont l'objet d'études de plusieurs rapporteurs spéciaux mandatés pour en analyser la situation dans le monde. Aussi, la jurisprudence grandissante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les travaux notoires de plusieurs experts notamment les Principes de Limburg²⁷ précisant la nature et la portée des obligations

²⁵ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331 à l'art. 33 (1).

²⁶ Alston et Quinn, *supra* note 23 aux pp. 160-161.

²⁷ «The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», (1987) 9 Human Rights Quarterly 122.

des États parties au PIDESC et les Directives de Maastricht²⁸ relatives à la violation des droits économiques sociaux et culturels viennent affirmer la normativité de ces droits. Cet intérêt grandissant pour ces droits s'est également manifesté par le nombre croissant d'États ayant ratifié le PIDESC soit une augmentation de 40% durant les années 90.²⁹ Également, il faut souligner l'adoption et l'entrée en vigueur du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³⁰, le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives³¹ ainsi que le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (le Protocole de San Salvador)³². L'adoption de ces nouveaux instruments contribue à l'essor des droits économiques, sociaux et culturels et à la clarification de leur contenu normatif.³³

Cependant, l'événement qui aura sans doute le plus grand impact sur l'avancée des droits économiques, sociaux et culturels est le nouveau Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³⁴. Après des années de débat, le Protocole a été enfin ouvert à la signature lors de la Cérémonie des Traités à New York en septembre 2009. Une fois en vigueur, ce Protocole permettra, pour les États l'ayant ratifié, l'examen par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de plaintes de particuliers ou de groupes de particuliers victimes de violation des droits économiques, sociaux et culturels.

²⁸ «The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights» (réimprimé en 1998) 20 Human Rights Quarterly 691.

²⁹ Sepúlveda, *supra* note 21 à la p. 10.

³⁰ *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, Rés. AG 54/4, Doc. off. AG NU, 54^e sess., Doc. NU A/ RES/54/4 (1999).

³¹ *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives*, 9 novembre 1995, S.T.E 158.

³² *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador)*. 17 novembre 1988, OÉA S.T. 69.

³³ Sepúlveda, *supra* note 21 aux pp. 9-10.

³⁴ *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Rés. AG 63/117, Doc. off. AG NU, 63^e sess., Doc NU A/RES/63/117 (2008).

Pour les défenseurs de ces droits, l'entrée en vigueur de cet instrument permettra d'améliorer l'efficacité du système actuel de contrôle de l'application du PIDESC dont il sera davantage question dans la prochaine partie.

1.1.3 Classification par la nature des obligations

Malgré qu'il soit vrai que les obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels soient souvent plus complexes à définir et à normaliser que celles relatives aux droits civils et politiques, une distinction basée sur le critère financier ou le degré d'intervention de l'État semble peu conforme à la réalité et doit être nuancée. Par exemple, le respect du droit de s'affilier et de former des syndicats (art.8 du PIDESC) demande généralement à l'État de ne pas empêcher la formation d'associations de travailleurs, ce qui correspond à une obligation de non-ingérence applicable immédiatement et demandant aucun support financier pour être exécutée. Cependant, la liberté syndicale peut imposer aussi, dans certains cas particuliers, l'obligation positive à l'État d'étendre la protection légale à des groupes non protégés³⁵. Également, un État pour être en mesure de respecter le droit de tous à un procès équitable énoncé à l'art. 14 du PIDCP doit d'abord s'assurer d'avoir un système judiciaire indépendant, impartial et compétent. La mise sur pied d'un tel système n'est pas instantanée et demande l'intervention de l'État ainsi qu'un apport financier important. Une fois le système implanté, l'État doit par contre s'abstenir de toute forme d'ingérence dans la justice.³⁶ Ainsi, et comme l'explique Sodini, les droits économiques, sociaux et culturelles tout comme les droits civils et politiques

³⁵ *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S 1016. Voir jugement du juge Bastarache.

³⁶ Sodini, *supra* note 22 à la p. 8.

n'imposent pas de façon catégorique qu'un seul type d'obligation :

«[...] le droit à un logement suffisant, droit social par excellence, ne doit pas être compris comme consistant en l'obligation pour un État de fournir gratuitement un logement à toute personne qui en ferait la demande. Il repose [...] sur une pluralité d'obligations, certaines nécessitant un effort financier (construction de logements décents pour les personnes défavorisées), d'autres non (abstention de recourir à des expulsions forcées).»³⁷

Par conséquent, la différence de nature existe plutôt entre les obligations qu'entre les droits eux-mêmes. Chaque droit impose une variété d'obligations qu'il soit énoncé dans le PIDESC ou le PIDCP. Mme Sepúlveda l'illustre bien:

«To explain this point we will introduce the idea that all human rights impose a *continuum of a variety of duties of a spectrum of variety of duties*. At one end of the spectrum there are obligations of no interference by States and towards the other end we find obligations requiring States' positive action. A specific duty can be located anywhere on the spectrum, regardless of the category from which it springs (civil and political or economic, social and cultural rights). The degree of State involvement, the degree of precision in the delineation of the obligations as well as the resources necessary to comply with a duty do not depend on the Covenant from which the correlative right emerges but, rather, on the specific type of duty in question. We note that a single right may impose a series of duties in order to be effective at a given time and in a given situation and as we move from one end of the spectrum to the other, the duties tend to be of a different nature.»³⁸

Ainsi, les Directives de Maastricht affirment que : «Tout comme les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels imposent trois types d'obligations différentes aux États : les obligations de respecter, de protéger et d'exécuter.»³⁹ Cette classification par la nature des obligations fut d'abord proposée par M. Eide lors de ses travaux pour la Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités concernant la sécurité alimentaire. Elle

³⁷ Ibid.

³⁸ Sepúlveda, *supra* note 21 à la p. 14.

³⁹ «The Maastricht Guidelines», *supra* note 28 au para 6.

sera par la suite utilisée comme cadre d'analyse dans la majorité des études sur les droits économiques sociaux et culturels.⁴⁰ Notamment, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'utilise depuis 1999 pour ses Observations générales et parfois dans la rédaction de ses Observations finales sur les rapports des États parties.⁴¹

L'obligation de respecter

L'obligation de respecter impose à l'État de s'abstenir de poser des actions qui pourraient entraver la jouissance du droit concerné. L'État doit s'abstenir de commettre des actes qui auraient comme conséquence de priver certains individus de leur liberté d'action, de leur libre choix dans l'exercice de leurs droits, de leur dignité:

«States must, at the primary level, respect the resources owned by the individual, her or his freedom to find a job of preference and the freedom to take the necessary actions and use the necessary resources – alone or in association with others – to satisfy his or her own needs.»⁴²

Par exemple, le respect du droit des peuples à exercer une souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles devient essentiel afin de leurs permettre la liberté de pouvoir répondre à leurs propres besoins de la façon qui leurs convient et d'assurer ainsi un niveau de vie suffisant à tous leurs membres.⁴³

⁴⁰ Lucie Lamarche, *Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1995 aux pp. 417-418.

⁴¹ Sepúlveda, *supra* note 21 aux pp. 209-210.

⁴² Absjorn Eide et al., dir., *Economic, social and cultural rights a text book*, Dordrecht, M. Nijhoff, 1995 à la p. 37.

⁴³ *Ibid.*

Obligation de protéger

L'obligation de protéger exige de l'État qu'il protège les individus contre toute violation de leurs droits par des tiers. Eide explique :

«State obligations consist, at a secondary level, of, for example, the protection of the freedom of action and the use of resources against other, more assertive or aggressive subjects – more powerful economic interests, protection against fraud, against unethical behaviour in trade and contractual relations, against the marketing and dumping of hazardous or dangerous products.»⁴⁴

Cette interprétation étend ainsi la responsabilité de l'État au-delà de ses propres actions et celles de ses agents et concerne également les actions accomplies par des tiers. Par exemple, si le «droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables» (art. 7 du PIDESC) s'appliquait seulement aux employés du domaine public, ce droit serait alors largement dépourvu d'effet, particulièrement dans une économie de marché. Une réflexion similaire peut être faite pour le droit au travail (art. 6), le droit au logement (art.11) et dans certaines circonstances, le droit à la santé (art.12) et à l'éducation (art. 13). Lorsque l'État n'est pas en mesure d'assurer seul le droit en question, il est de sa responsabilité de réguler les interactions privées de façon à ce que les droits des particuliers soient protégés contre les abus de tierces personnes.⁴⁵ L'État ne se libère pas de ses obligations en matière de droits de l'homme en déléguant leur exécution au secteur privé. L'obligation de protéger contraint l'État à imposer des limites et des conditions au secteur privé afin d'assurer que le processus de privatisation n'engendrera aucune violation des droits des

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Matthew Craven, *The international covenant on economic, social and cultural rights – A Perspective on its development*, Oxford, Clarendon Press, 1995 aux pp. 112-113.

particuliers.⁴⁶ Ultimentement c'est l'État qui demeure le responsable selon les Directives de Maastricht :

«Depuis la fin de la guerre froide, on a assisté dans toutes les régions du monde à une réduction du rôle de l'État et à un recours aux marchés pour régler des problèmes sociaux [...]L'idée selon laquelle la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels incombe essentiellement à l'État ne va plus de soi, même si, en droit international, c'est l'État qui, en dernière instance, doit en garantir la réalisation. [...]»⁴⁷

L'obligation de réaliser

L'État doit prendre toutes les mesures qui s'imposent, tant législatives, administratives, budgétaires, judiciaires et autres pour assurer la pleine réalisation des droits de l'homme. La mise en œuvre d'un droit peut prendre plusieurs formes et parfois les moyens à prendre pour y arriver sont énoncés dans l'instrument pertinent. M. Eide donne l'exemple du droit à la nourriture (art. 11 (2) du PIDESC) où il est expressément prévu des programmes concrets :

«Pour améliorer les méthodes de production, conservation et distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires [...]».⁴⁸

L'obligation de réaliser peut entraîner ultimement une obligation de distribuer directement les besoins de base, comme la nourriture, un abri, des vêtements ou encore une prestation financière pour ceux qui en sont démunis ou en période de

⁴⁶ K. Feyter et Felipe Gómez Isa, *Privatisation and human rights in the age of globalisation*, Antwerp, Intersentia, 2005 aux pp. 3 et 18.

⁴⁷ «The Maastricht Guidelines», *supra* note 28 au para. 2.

⁴⁸ PIDESC, *supra* note 4 à l'art. 11 (2) (a).

crises.⁴⁹ Cette obligation est souvent considérée comme la plus complexe à circonscrire et la plus exigeante au niveau du degré d'intervention de l'État.

Souvent la mise en œuvre des droits civils et politiques est associée aux obligations de respecter et de protéger alors que celle des droits économiques, sociaux et culturels imposerait une obligation de réaliser. Cette interprétation est plutôt trompeuse comme l'explique bien Paul Hunt :

«It should be noted that the three obligations tend to become less precise as one moves from the primary duty to respect towards the tertiary duty to fulfil. When contrasting first-generation and second-generation rights, it is important that the same level of obligation is compared. In other words, compare the primary obligations of first-generation rights with the primary obligations of second-generation rights. It is misleading to compare relatively precise primary obligations of civil and political rights with more imprecise tertiary obligations of social rights. The latter tend to be imprecise because they are tertiary obligations, not because they concern social rights. »⁵⁰

Par conséquent, dans la mesure où chaque droit de l'homme impose à des degrés divers les obligations de respecter, de protéger et de réaliser, la distinction traditionnelle entre droits civils et politiques et droits économiques sociaux et culturels s'estompe. Il n'est plus possible de définir les droits économiques, sociaux et culturels comme uniquement des droits positifs ou des droits-créances et les droits civils et politiques comme des droits négatifs ou de non-ingérence.⁵¹ Ainsi, aujourd'hui, le caractère légal et contraignant des droits économiques, sociaux et culturels est affirmé et les principes d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'homme sont indéniables.

⁴⁹ Eide, *supra* note 42 à la p. 38.

⁵⁰ Paul Hunt, *Reclaiming social rights international and comparative perspectives*, Aldershot, Angleterre Ashgate, 1996 à la p. 34.

⁵¹ Craven, *supra* note 45 à la p. 110.

1.2. LE COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (le Comité) est l'organe chargé de contrôler la mise en œuvre des dispositions du PIDESC par les États parties. La principale tâche du Comité est l'examen des rapports étatiques. Ainsi, il sera d'abord question rapidement du statut institutionnel particulier du Comité et de son organisation interne pour ensuite porter une attention plus grande à l'étude du processus des rapports des États parties et les limites et défis de ce système de contrôle.

1.2.1 Le statut institutionnel du Comité

Le statut du Comité diffère de celui des autres organes de contrôle des conventions de droits de l'homme de l'ONU. En effet, le Comité n'est pas institué par la Convention même dont il a la charge mais est plutôt un organe subsidiaire du Conseil économique et social (ECOSOC). C'est l'ECOSOC qui est désigné par le PIDESC (art. 16) comme responsable de l'examen des rapports des États parties. Dans le but de l'assister dans sa tâche, l'ECOSOC s'adjoignit un groupe de travail. Avec les années, ce groupe de travail évolua au niveau de sa composition, du mode de désignation de ses membres et de ses méthodes de travail. Mme Lamarche observe que : «Sur une période de 10 années, la composition de l'organe chargé du contrôle et de l'application du *Pacte sur les droits économiques*, passa donc d'une totale dépendance politique à une certaine indépendance élective.»⁵² Le travail effectué par les organes précédents le Comité fut peu efficace et peu

⁵² Lamarche, *supra* note 40 aux pp. 381-382.

enrichissant, probablement dû au fait qu'à l'époque, les droits économiques, sociaux et culturels attireraient très peu l'attention. Malgré ce passé peu fructueux, le Comité, créé en 1985 par la résolution 1985/17 de l'ECOSOC, réussit avec les années à mettre en œuvre un système de contrôle qui malgré certaines limites est reconnu aujourd'hui pour sa crédibilité et son efficacité.⁵³

Cependant, à ses débuts, le statut institutionnel particulier du Comité en a fait douter plusieurs de sa capacité réelle à pouvoir contrôler la mise en œuvre du PIDESC. C'est qu'en tant qu'organe subsidiaire de l'ECOSOC, le Comité doit lui soumettre tous ses travaux pour approbation. L'ECOSOC est un organe politique composé de 54 États membres dont certains ne sont pas parties au PIDESC. La discrétion de l'ECOSOC sur les travaux du Comité soulève alors le danger d'un contrôle politique sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. À cela s'ajoute la fragilité de l'existence du Comité; en théorie, le Comité peut être dissous de la même façon qu'il fut créé, soit par une simple résolution de l'ECOSOC.⁵⁴

Cependant, force est de constater que plutôt que d'avoir nui au travail du Comité, son statut particulier lui a procuré certains avantages considérables. En effet, selon l'étude effectuée par Sodini en 2000, précisément sur le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'ECOSOC, loin d'exercer un contrôle politique a plutôt préféré appuyer le dynamisme du Comité en n'opposant aucun désaccord majeur face aux réformes proposées et au développement normatif élaboré par ce

⁵³ Ibid. aux pp. 84 et 379 à 384.

⁵⁴ Sodini, *supra* note 22 aux pp.29-30.

dernier.⁵⁵ Craven note aussi les conséquences positives pour le Comité :

«The obvious benefit of being a subsidiary organ of ECOSOC is that the Committee maintains a significant degree of autonomy from the States parties. Financially speaking, being sponsored by the UN, the Committee has not been subject to the problems faced by other committees that were supported by the State Parties themselves. Rather, it is financed exclusively by the United Nations. A further benefit of being a UN organ rather than a treaty body is that alterations of procedure merely require the authorization of ECOSOC – there is no need to amend the text of the Covenant itself. This has enabled the Committee, while working within the broad parameters of the ECOSOC resolutions that created it, to develop its working methods in an unprecedented manner.»⁵⁶

Cependant, certains bémols doivent être apportés à cette collaboration, soit la lenteur de l'adoption par l'ECOSOC de certaines décisions importantes du Comité et sa réticence à lui accorder certaines demandes impliquant une augmentation des coûts de son fonctionnement. Ce qui amène Sodini à s'interroger à savoir si finalement cette autonomie laissée au Comité ne serait pas plutôt signe d'un manque d'intérêt de l'ECOSOC envers les travaux du Comité.⁵⁷

1.2.2 Organisation interne

Avant d'examiner la procédure d'examen des rapports des États parties quelques remarques sont pertinentes sur son organisation interne. D'abord, le Comité est composé de 18 membres experts élus parmi les candidatures soumises par les États parties. Ces experts sont indépendants : ils siègent à titre personnel et non comme représentant d'un État, ils sont élus pour leur compétence dans le domaine des droits

⁵⁵ Ibid. à la p. 33.

⁵⁶ Craven, *supra* note 45 à la p.50.

⁵⁷ Sodini, *supra* note 22 aux pp. 30-34. Voir aussi Craven, *supra* note 45 aux pp. 50-51.

de l'homme et sont inamovibles pour la durée de leur mandat. Également, la sélection des experts doit tenir compte d'une répartition géographique équitable. Cette exigence s'explique par la nécessité d'assurer au sien du Comité une connaissance des différents systèmes juridiques et culturels des États parties et ainsi élargir sa compétence et son autorité.⁵⁸ Cependant, Craven note que la pré-sélection des experts effectuée par les États parties ainsi que l'exigence du 'compromis' géographique démontrent l'influence encore présente des États parties sur l'effectif du Comité.⁵⁹ Toutefois, il constate que l'origine des experts ne semble pas se refléter dans les travaux du Comité :

«In practice, members of the Committee have consistently stressed their independence before State representatives and there is little evidence of them allowing political affiliations to compromise their role in examining State reports. There is an unofficial agreement, self-imposed on the whole, that an expert from the State whose report is being considered should not participate in the discussion.»⁶⁰

Selon l'art. 46 de son règlement intérieur : «Les décisions du Comité sont prises à la majorité des membres présents. Toutefois, le Comité s'efforce de travailler sur la base du principe du consensus»⁶¹. Le consensus est souhaitable afin d'assurer aux décisions du Comité une plus grande autorité. Cependant, il faut éviter que la recherche du consensus se réduise à la recherche du plus petit dénominateur commun. Sodini constate que la quasi-totalité des travaux du Comité (Observations finales des rapports étatiques, Observations générales, décisions, recommandations...) ont été adoptés par consensus et ce, sans que leur contenu ne soit vidé de sa signification.⁶²

⁵⁸ Sodini, *supra* note 22 aux pp. 23-25.

⁵⁹ Craven, *supra* note 45 aux pp. 46-47.

⁶⁰ Ibid. à la p.48.

⁶¹ CDESC, *Règlement intérieur du Comité*, Doc. off. CES, 1^{er} septembre 1993, Doc NU E/C.12/1990/4/Rev.1.

⁶² Sodini, *supra* note 22 aux pp.26-29.

1.2.3 La procédure d'examen des rapports étatiques

L'examen des rapports étatiques est la procédure de droit commun et la procédure minimale pour le contrôle de la mise en œuvre des droits de l'homme au plan international. Cette procédure est en vigueur dans les six Comités chargés de l'application d'une convention internationale relative aux droits de l'homme. Trois d'entre eux se sont également dotés, par le biais d'un protocole facultatif, d'une procédure de communications individuelles (le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité contre la torture). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sera le quatrième à autoriser ce type de procédure lorsque le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC sera entré en vigueur. Cette procédure permet une mise en accusation formelle de l'État partie pour avoir violé les droits d'un particulier ou d'un groupe de particuliers, contrairement à la procédure d'examen des États parties qui a plutôt comme objectif la supervision de la mise en œuvre des droits.

En vertu de l'art. 16 du PIDESC, les États parties sont tenus de soumettre des rapports périodiquement concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sur leur territoire. Un premier rapport doit être remis deux ans après l'entrée en vigueur du PIDESC et ensuite, tous les cinq ans. Les rapports doivent faire état des mesures adoptées et des progrès accomplis mais aussi des facteurs et des difficultés rencontrés dans la mise en œuvre des droits reconnus au PIDESC. Le Comité a mis à la disposition des États parties un document, les *Principes directeurs concernant les rapports*, afin de les guider dans la rédaction de rapports complets et détaillés.⁶³

L'absence ou le retard dans la présentation d'un rapport initial ou périodique constitue un manquement aux obligations de l'État partie en vertu du PIDESC. Un

⁶³ Ibid. aux pp. 38-39.

nombre élevé de rapports retardataires met en péril l'intégrité même du système de supervision du Comité.⁶⁴ C'est pourquoi le Comité modifia sa pratique de façon à pouvoir examiner la situation d'un État en l'absence de la présentation de son rapport. Ainsi, après avoir avisé l'État retardataire de son intention de procéder à son évaluation à une date précise, le moment venu, si l'État concerné n'a toujours pas remis de rapport, le Comité étudiera l'état des choses à la lumière de l'information disponible. Cela permit ainsi de renverser la logique voulant que l'État qui ne soumettait pas de rapport échappait aux critiques du Comité. Cependant, cette procédure ajoute une charge supplémentaire aux membres du Comité devant procéder eux-mêmes à la recherche de l'information qui sans la collaboration de l'État demeure souvent ardue et limitée.⁶⁵ Outre le manque de volonté de la part de l'État partie, certains retards peuvent s'expliquer par le manque de ressources. La rédaction de rapports nécessite la connaissance et l'utilisation d'une large gamme d'information demandant un certain niveau d'organisation interne et de compétence. Le Comité encourage les États ne possédant pas suffisamment de ressources humaines, économiques et techniques pour accomplir cette tâche d'utiliser l'assistance technique pouvant être mise à leur disposition.⁶⁶

Lors de la réception des rapports, un groupe de travail pré-sessionnel formé par des membres du Comité est d'abord chargé d'un premier examen afin d'en sélectionner les principaux sujets de préoccupation. Suite à cette première étape s'installe celle du 'dialogue constructif' entre le Comité et l'État partie concerné. Bien entendu, pour être 'constructif' ce dialogue dépend en grande partie de la volonté de collaborer des représentants de l'État. Ici aussi le Comité dû sévir afin de mettre fin aux demandes fréquentes de la part des États parties de reporter à la dernière minute l'examen de leur rapport, leurs représentants ne pouvant se rendre sur

⁶⁴ Craven, *supra* note 45 à la p.57.

⁶⁵ Sodini, *supra* note 22 aux pp. 43-44. Voir aussi Craven, *supra* note 45 aux pp. 59-60.

⁶⁶ Craven, *supra* note 45 aux pp. 57-58.

place. Cela nuisant considérablement à l'avancement des travaux du Comité, il fut décidé qu'une fois la date de l'examen fixée et acceptée par l'État partie, le Comité procéderait au moment convenu à l'examen du rapport, en présence ou non des représentants de l'État concerné. Selon Sodini, cette mesure eut l'effet souhaité puisque le Comité n'a jamais réellement eu à examiner un rapport en l'absence de représentants étatiques.⁶⁷

Maintenant encore faut-il que malgré leur présence ces représentants soient compétents. Malheureusement, certains États ont encore l'habitude d'envoyer une délégation de diplomates, peu disposés à collaborer, répondant aux questions du Comité de façon évasive et incomplète. La compétence et l'expérience des représentants délégués devant le Comité ont une incidence directe sur la qualité et l'efficacité du dialogue établi.⁶⁸ Craven citant Nowak sur le sujet: «the efficiency of the procedure depends however primarily on the willingness of States representatives to get down to the problems and engage in a constructive dialogue with the Committee».⁶⁹ Il ajoute également qu'un seul délégué s'avère souvent insuffisant : le PIDESC comprend un large éventail de sujets dont il serait fort étonnant qu'ils soient tous maîtrisés par une seule personne au gouvernement.⁷⁰

Suite à l'échange entre l'État partie et le Comité, certaines informations supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires pour compléter l'examen de la situation lorsque le rapport était incomplet ou certaines questions sont demeurées sans réponse. Également, le Comité peut demander de l'information supplémentaire pour effectuer un suivi sur le comportement de l'État concernant un aspect en particulier qui soulève son inquiétude, craignant une violation des droits économiques, sociaux et culturels.⁷¹

⁶⁷ Sodini, *supra* note 22 aux pp. 52 et 57-58.

⁶⁸ Ibid. à la p. 59.

⁶⁹ Craven, *supra* note 45 à la p. 68.

⁷⁰ Ibid. aux pp. 68-69.

⁷¹ Sodini, *supra* note 22 à la p. 63. Voir aussi Craven, *supra* note 45 aux pp. 84-85.

Lorsque cette demande d'information supplémentaire semble inefficace, le Comité a mis en œuvre une procédure exceptionnelle lui permettant une visite sur place. Cette visite demande l'accord de l'État partie et est effectuée par un à deux membres du Comité chargés de dresser un tableau complet de la situation. Sodini rapporte deux cas où de telles missions ont été effectuées, l'une en République Dominicaine et l'autre au Panama. Dans les deux cas le Comité avait pressenti des violations graves du droit au logement à cause du nombre élevé d'évictions forcées. Cependant, et malgré l'efficacité de ces deux missions, le Comité ne peut se permettre d'en faire une procédure habituelle vu la mobilisation importante de ressources exigées pour leur exécution.⁷² Il est toutefois appréciable de souligner que, depuis quelques années, Mme Sepúlveda a constaté que les États avaient tendance à remettre des rapports plus étoffés et leurs représentants à être plus motivés à établir un dialogue ouvert et franc avec le Comité, reconnaissant les difficultés rencontrées dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.⁷³

Enfin, pour faire une évaluation juste et précise de la situation des droits économiques, sociaux et culturels de l'État partie, le Comité doit avoir accès à différentes sources d'information. En effet, comme une objectivité absolue ne peut être présumée des rapports gouvernementaux, il est important que le Comité puisse aussi obtenir de l'information sur le pays provenant de sources alternatives telles les institutions spécialisées de l'ONU et les ONG nationales ou internationales. Par institutions spécialisées le Comité n'entend pas seulement l'OIT, la FAO, l'OMS, l'UNESCO mais aussi les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale) et les autres institutions dont l'activité implique les droits économiques sociaux et culturels. Cependant, la participation de ces institutions aux travaux du Comité est plutôt faible à l'exception notable de l'OIT.⁷⁴ Par contre, la présence des

⁷² Sodini, *supra* note 22 aux pp. 64-65.

⁷³ Sepúlveda, *supra* note 21 aux pp.34 et 36.

⁷⁴ Sodini, *supra* note 22 à la p. 45.

ONG aux sessions du Comité est de plus en plus importante et est devenue un aspect essentiel au processus de l'examen des rapports des États parties. Il faut noter que le Comité fut le premier organe chargé de la mise en œuvre d'une convention internationale relative aux droits de l'homme à collaborer officiellement avec les ONG. Cette évolution importante fut possible grâce à son statut particulier d'organe subsidiaire de l'ECOSOC. En effet, les règles de procédure de l'ECOSOC permettent aux ONG ayant le statut consultatif de transmettre des déclarations écrites ou d'intervenir oralement au Conseil.⁷⁵ Ainsi, bien que le PIDESC ne fasse aucune mention de la participation des ONG au processus d'examen des rapports étatiques, l'ECOSOC n'eut d'autre choix que d'entériner la demande du Comité de collaborer officiellement avec les ONG (résolution 1987/5⁷⁶). Le Comité accorde beaucoup d'importance à l'information fournie par les ONG et souhaite les inciter à participer davantage.⁷⁷

Le processus d'examen des rapports étatiques se termine par la rédaction des Observations finales du Comité dans lesquelles il donne son évaluation de la mise en œuvre des dispositions du PIDESC par l'État partie. Le Comité rédige ses Observations finales selon la structure suivante soit l'introduction, les aspects positifs, les facteurs et difficultés entravant la mise en œuvre du PIDESC, les principaux sujets de préoccupation et finalement les suggestions et recommandations. Sepúlveda a observé une évolution dans le langage utilisé par le Comité dans la rédaction de ses Observations finales. Aujourd'hui, le Comité a tendance à utiliser un

⁷⁵ Craven, *supra* note 45 à la p. 80.

⁷⁶ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Rés. CES 1987/5, Doc.off. CES NU, 14^e séance, Doc. NU E/RES/1987/5 (1987).

⁷⁷ Sodini, *supra* note 22 aux pp. 48-50.

langage plus dur, confrontant et inquisiteur :

«For example, when the committee has qualified certain practices or laws as '*incompatible*' with a concrete article of the Covenant, or when it has expressly declared that a given situation is '*unacceptable*' under the Covenant. The same is true when the Committee has found that some State actions are '*inconsistent*' with the provision of the Covenant, that a practice '*does not conform*' with a certain provision of the Covenant, or that some behaviour is '*contrary to the Covenant*'.»⁷⁸

Aussi, dans certaines situations, quoique encore plutôt rares, le Comité a déclaré expressément que l'État concerné agissait en non-conformité avec les obligations du PIDESC ou encore que la conduite de l'État était en violation avec le PIDESC.⁷⁹ En 1986, les Principes de Limburg définissaient une violation comme «l'inobservation, par un État partie, d'une obligation contenue dans le Pacte».⁸⁰ Cette définition fut reprise 10 ans plus tard dans les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels :

«Tout comme les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels imposent trois types d'obligations différentes aux États : les obligations de respecter, de protéger et d'exécuter. Le non-respect de l'une quelconque de ces trois obligations constitue une violation de ces droits.»⁸¹

Cependant, ce document ajoute que pour qu'une action ou une omission de l'État partie constitue une violation, une distinction est nécessaire entre l'incapacité et le manque de volonté de l'État à remplir ses obligations en vertu du PIDESC. L'État argumentant son incapacité à remplir ses obligations pour des raisons indépendantes de sa volonté a le fardeau de la preuve.⁸²

⁷⁸ Sepúlveda, *supra* note 21 aux pp. 38-39.

⁷⁹ Ibid. à la p. 39.

⁸⁰ «The Limburg Principles», *supra* note 27 au para. 70.

⁸¹ «The Maastricht Guidelines», *supra* note 28 au para. 6.

⁸² Ibid. au para. 13.

Bien que l'examen des rapports des États parties soit sa tâche principale, le Comité publie également des Observations générales et consacre une journée par session à un débat thématique. Il faut souligner aussi que le Comité, ces dernières années, a consacré beaucoup de son temps à l'élaboration du Protocole facultatif. Les Observations générales permettent au Comité de préciser et clarifier les dispositions souvent vagues du PIDESC. Jusqu'à aujourd'hui, le Comité a rédigé vingt-et-une Observations générales portant chacune sur un aspect en particulier du PIDESC. En délimitant l'étendue des droits et définissant leur contenu, ces observations éclairent les États sur les obligations relatives à ces droits. Elles développent la jurisprudence du Comité et font la promotion des droits économiques sociaux et culturels d'une façon qui serait impossible uniquement à travers les Observations finales des rapports étatiques. Bien que ces Observations générales ne soient pas contraignantes en soi, le fait qu'elles soient approuvées par l'ECOSOC et l'Assemblée Générale (suite à la présentation des rapports annuels du Comité) leur donne une autorité considérable. Également, le Comité organise des journées de discussion générale permettant d'échanger, de développer, d'approfondir un aspect en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. Durant ces journées plusieurs experts sont invités à se joindre aux membres du Comité afin de l'assister dans son travail et élargir son expertise (rapporteurs spéciaux sur la question en discussion, représentants d'ONG ou d'institutions spécialisée de l'ONU...). Souvent ces journées donneront éventuellement naissance à une Observation générale sur le sujet.⁸³

⁸³ Craven, *supra* note 45 aux pp. 89-93.

1.2.4 Limites et défis du système de contrôle du PIDESC

«It is undoubtedly the case that in the relatively short period of time that the Committee on Economic, Social, and Cultural Rights has been charged with monitoring the implementation of the Covenant, it has transformed the supervision system beyond recognition. The Committee's work has been marked by a series of procedural reforms, undertaken swiftly and with relative ease, that places it in the position of having one of the most developed and potentially effective reporting mechanism of all the human right supervisory bodies. [...]»⁸⁴

En optant pour le dialogue plutôt que la condamnation cette procédure a l'avantage d'être souple, flexible et adaptée à la situation des droits économiques, sociaux et culturels dont aucun État actuellement ne peut prétendre avoir pleinement réalisés. L'échange établi entre l'État partie et le Comité permet une étude en profondeur des problèmes et de la complexité de la situation.⁸⁵ Cependant, cette procédure comporte certaines limites qui entravent son efficacité. Les nombreux rapports en retard et le fait que le Comité dispose que de peu de temps pour accomplir son travail, soit deux sessions annuelles de trois semaines chacune, restreignent le Comité dans sa mission. Malgré plusieurs efforts d'interprétation de la part du Comité, les normes énoncées dans le PIDESC demeurent souvent vagues et abstraites. Mais, probablement la plus grande difficulté à laquelle le Comité doit faire face est le manque de collaboration de la part de certains États parties et le déficit d'information en provenance des ONG ou des institutions spécialisées de l'ONU. Également, peu d'institutions nationales se consacrent spécifiquement à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels et la jurisprudence sur ce sujet se fait plutôt rare; les tribunaux hésitant à aborder les questions économiques et sociales dans un contexte de droit. Ainsi, plusieurs rapports reçus par le Comité sont

⁸⁴ Ibid. aux pp. 102-103.

⁸⁵ Ibid. aux pp. 67-68.

superficiels, fournissant des données générales masquant de cette façon la situation délicate et particulière des groupes les plus vulnérables de la société. En conséquence, les Observations finales du Comité sont alors imprécises et abrégées ne permettant pas un examen en profondeur de la situation réelle.⁸⁶

Chapman proposait dans un article⁸⁷ publié en 1996 une nouvelle approche pour l'examen des rapports étatiques. Cette approche qui mettait l'accent sur l'identification des violations des droits plutôt que la supervision de leur mise en œuvre souleva à l'époque tout un débat. Chapman soutenait que cette approche faciliterait tant le travail du Comité que celui des États parties et serait méthodologiquement plus appropriée : «One major advantage is that the monitoring of violations does not depend on access to extensive and comparable good quality statistical data.»⁸⁸ et «[...] is that it is not necessary first to delineate the full scope of the right.»⁸⁹ Cela est vrai pour l'identification des violations flagrantes qui découlent souvent de la structure politique même de l'État, des violations dites 'systémiques'. Par exemple, la pratique d'évictions forcées, l'enseignement primaire réservé aux jeunes garçons, l'absence de mesures gouvernementales pour contrer une épidémie, soit les violations qui affectent l'essence même du droit. Cependant certaines violations sont plus subtiles et nécessitent pour être identifiées une connaissance des circonstances et une compréhension des différentes exigences du droit en question.⁹⁰ Se concentrer principalement sur les abus les plus flagrants représente un danger pour

⁸⁶ Sodini, *supra* note 22 aux pp. 55 et 66; Audrey R. Chapman, « A 'Violations Approach' for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights » (1996) 18.1 Human Rights Quarterly 23 à la p. 28; Kitty Arambulo, *Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: theoretical and procedural aspects*, Antwerpen, Intersentia / Hart, 1999 à la p. 45.

⁸⁷ Chapman, «A 'Violations Approach'», *supra* note 86.

⁸⁸ Audrey Chapman et Sage Russel, *Core obligation : building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen, Intersentia, 2002 à la p. 6.

⁸⁹ *Ibid.* à la p. 8.

⁹⁰ *Ibid.*

plusieurs: «that adoption of a violations approach would weaken the call for eventual full implementation of economic and social rights [...]»⁹¹.

L'ouverture à la signature du Protocole facultatif relatif au PIDESC était depuis fort longtemps une procédure attendue par les défenseurs des droits économiques, sociaux et culturels. La mise en œuvre du Protocole facultatif donnera une plus grande visibilité aux droits économiques, sociaux et culturels. Il est espéré que cette nouvelle attention encouragera les États parties à fournir des rapports plus détaillés et complets, les ONG à une participation accrue et les différents organes de l'ONU, notamment le Secrétariat, à un plus grand support aux travaux du Comité.⁹² Surtout il est prévu que cette nouvelle procédure améliore l'efficacité du système de contrôle actuel du PIDESC en fournissant un moyen additionnel pour empêcher la perpétration de violations mais aussi pour développer le contenu normatif des droits :

«Contrary to the general perception of petition systems, their value lies not so much in the degree to which they operate as corrective or remedial mechanisms, but rather in the specificity they provide to the norms allowing States to appreciate in advance the precise type to action required of them.»⁹³

Dans son ouvrage intitulé *Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : theoretical and procedural*

⁹¹ Ibid. à la p. 7.

⁹² Craven, *supra* note 45 à la p. 100.

⁹³ Ibid. à la p. 101.

aspects, Mme Arambulo s'exprime ainsi concernant le projet du Protocole facultatif:

«First, a compliant procedure can ‘allow real problems confronting individuals and groups [to] come alive in a way that can never be the case in the context of the abstract discussions that arise in the setting of the reporting procedure’. In addition, such a complaint procedure would allow for a more extensive and more in-depth framework of inquiry with respect to a specific case. Thirdly, the existence of an international forum to address alleged violations of economic, social and cultural rights might prompt States to ensure the availability of more effective remedies at the national level. The existence of an international procedure may also stimulate individuals and groups ‘to formulate (...) their economic and social claims in more precise terms’. Furthermore, ‘the possibility of an adverse ‘finding’ by an international committee would give economic and social rights a salience in terms of the political concerns of Governments that those rights very largely lack at present’.»⁹⁴

Enfin, cette nouvelle procédure est nécessaire au principe de l'indivisibilité des droits de l'homme en mettant fin au déséquilibre existant au niveau des systèmes de contrôle des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques.⁹⁵

1.3 LA NATURE DES OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES AU PIDESC

Maintenant, afin d'évaluer dans quelle mesure un État agit en conformité avec ses obligations en vertu du PIDESC, il faut définir la nature de celles-ci. Mais d'abord, une présentation de la structure du PIDESC est nécessaire. Le PIDESC comprend un préambule et 31 articles divisés en 5 parties. Le préambule rappelle que «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de

⁹⁴ Arambulo, *supra* note 86 aux pp. 48-49.

⁹⁵ Sodini, *supra* note 22 à la p.75.

leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde». La première partie comprend un seul article proclamant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ce qui inclut le droit d'assurer librement leur développement économique, social et culturel et de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. La deuxième partie comprend les articles 2 à 5 qui énoncent les règles générales s'appliquant aux dispositions substantielles du PIDESC regroupées à la troisième partie. L'art. 2 (1) déclare les obligations générales des États parties, l'art. 2(2) l'interdiction de la discrimination, l'art. 3 l'égalité entre les hommes et les femmes alors que les articles 4 et 5 sont des clauses de limitation générale. Le cœur du PIDESC est la troisième partie constituée des articles 6 à 15 qui déclare les droits reconnus, soit le droit au travail (article 6), le droit à des conditions de travail justes et favorables (article 7), le droit de former des syndicats et de s'y affilier (article 8), le droit à la sécurité sociale (article 9), le droit à une protection et à une assistance familiale (article 10), le droit à un niveau de vie suffisant (article 11), le droit à la santé (article 12), le droit à l'éducation (article 13-14), et le droit à la culture (article 15). La quatrième partie concerne le mécanisme de supervision des droits par la remise de rapports périodiques des États parties (article 16- 25) et finalement la dernière partie contient les dispositions finales relatives aux modalités concernant la signature, la ratification et l'entrée en vigueur du PIDESC.⁹⁶

Ainsi, le fondement des obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturel se retrouve à l'art. 2(1) :

«Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, *au maximum de ses ressources disponibles*, en vue d'*assurer progressivement* le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte *par tous les moyens appropriés*, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives»⁹⁷

⁹⁶ PIDESC, *supra* note 4.

⁹⁷ Ibid. à l'art. 2(1).

Il s'agira dans cette présente partie d'analyser tour à tour les expressions choisies pour la rédaction de cet article et leur signification. Ainsi, quelle est la portée des termes 'assurer progressivement', 'au maximum de ses ressources disponibles' et 'par tous les moyens appropriés' et leurs exigences au niveau de l'action de l'État.

1.3.1 «s'engage à agir.... en vue d'**assurer progressivement** le plein exercice des droits»

Selon les Principes de Limburg et l'Observation générale no. 3 du Comité, deux documents majeurs concernant la nature et la portée des obligations des États parties au PIDESC, l'expression 'en vue d'assurer progressivement' permet de reconnaître que la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ne peut s'accomplir en une nuit. La notion de progression permet de tenir compte des différentes réalités sociales et économiques des États parties ainsi que des difficultés rencontrées dans l'exécution de leurs obligations. Cependant, cela ne permet pas aux États de retarder indéfiniment les efforts à déployer pour réaliser le plein exercice de ces droits, l'obligation 'd'assurer progressivement' impose une obligation de commencer à agir immédiatement dans le but de s'acquitter le plus rapidement possible de ses obligations.⁹⁸

Afin de mieux comprendre l'interprétation actuelle de la notion de progression, il est pertinent de retourner à la controverse dont elle fut l'objet lors des travaux préparatoires. Les défenseurs d'une obligation progressive pour l'exécution des droits économiques, sociaux et culturels faisaient valoir la forte conditionnalité de la réalisation de ces droits à la disponibilité des ressources de l'État. Selon eux, ce

⁹⁸ CDESC, *Observation générale 3- La nature des obligations des Etats parties (art.2, par.1, du Pacte)*, Doc. off. CES, 5^{ème} sess. 1990, Doc. NU E/1991/23 au para 9; «The Limburg Principles», *supra* note 27 aux para. 21 et 23.

terme ne diminuait en rien la substance contraignante des obligations étatiques. Les opposants à la notion de progression argumentaient que cela fournirait une justification aux États pour retarder indéfiniment l'exécution de leurs obligations. Et si cette notion pouvait peut-être être nécessaire pour accommoder les pays en développement pouvant difficilement remplir leurs obligations, elle donnerait une échappatoire aux pays développés en mesure de satisfaire la mise en œuvre de ces droits.⁹⁹ Finalement, la majorité s'est entendue sur le fait que la notion de progression signifiait une mise en œuvre sans relâche des droits reconnus vers leur pleine réalisation : «[...] the word 'progressively' 'introduced a dynamic element, indicating that no fixed goal had been set', and that 'the realisation of those rights did not stop at a given level'.»¹⁰⁰ Cette obligation d'amélioration continue ne tolère ni statu quo ni détérioration : «The obligation outlined above would appear to require a continuous improvement of conditions over time without backward movement of any kind in what may be described as a form of 'ratchet effect' .»¹⁰¹ Par conséquent, la notion de progression impose l'obligation aux États parties d'agir immédiatement et continuellement pour la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels et interdit toutes mesures régressives.

Dans son Observation générale no. 3, le Comité mentionne expressément que «[...] si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat [...]»¹⁰² L'existence d'obligations immédiates imposées par le PIDESC sera reprise régulièrement dans les Observations générales subséquentes, notamment dans l'Observation générale 9 sur l'application du Pacte au niveau national : «Le Comité a déjà précisé qu'il considérait que de nombreuses dispositions du Pacte se prêtaient à

⁹⁹ Alston et Quinn, *supra* note 23 aux pp. 175-176.

¹⁰⁰ Craven, *supra* note 45 à la p.129.

¹⁰¹ Ibid. à la p.131.

¹⁰² CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para.1.

une application immédiate»¹⁰³. À titre d'exemple, le Comité cite les dispositions suivantes : art.3 (l'égalité entre les hommes et les femmes), 7 (a) (i) (un salaire égal pour un travail de valeur égale), 8 (le droit de s'affilier et de former des syndicats et le droit de grève), 10 (3) (la protection des enfants et des adolescents particulièrement contre l'exploitation économique et sociale), 13 (2) (a) (l'enseignement primaire obligatoire), 13 (3) (la liberté des parents de choisir l'établissement d'enseignement de leurs enfants), 13 (4) (la liberté de créer et diriger des établissements d'enseignement) et 15 (3) (la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices).¹⁰⁴ Ces droits, de façon générale, pour être réalisés impliquent très peu d'intervention de la part de l'État.¹⁰⁵

Cependant, outre ces droits, le Comité mentionne que des obligations immédiates sont inhérentes à tous les droits énoncés dans le PIDESC, même ceux traditionnellement réputés comme des droits- créances ou des droits-programmes tel le droit au logement, le droit à la nourriture, le droit à l'éducation, le droit à la santé. Cependant, et malheureusement le Comité demeure en général plutôt vague sur les aspects immédiats de ces droits. Toutefois, il spécifie que l'obligation de 's'engager à agir' de l'art. 2(1) est de nature immédiate¹⁰⁶ :

«Ainsi, alors que le plein exercice des droits considérés peut n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés. Ces mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte.»¹⁰⁷

¹⁰³ CDESC, *Observation générale 9 – Application du Pacte au niveau national*, Doc. off. CES, 19^{ième} sess. 1998, Doc NU E/C.12/1998/24 au para. 10.

¹⁰⁴ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para. 5; CDESC, «Observation générale 9 », *supra* note 103 au para. 10.

¹⁰⁵ Sepúlveda, *supra* note 21 à la p. 175.

¹⁰⁶ *Ibid.* aux pp. 175-176.

¹⁰⁷ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para. 2.

L'obligation de «garantir que les droits seront exercés sans discrimination» est également considérée comme une obligation devant être exécutée immédiatement selon le Comité. Ces deux obligations se retrouvent à la Partie II du PIDESC et s'appliquent donc à tous les droits contenus à la partie III du PIDESC.¹⁰⁸

Le Comité impose aussi certaines obligations procédurales qui sont également immédiates. Ainsi, suite à la ratification du PIDESC, les États doivent faire l'évaluation de la situation des droits économiques, sociaux et culturels sur leur territoire avec une attention particulière pour la condition des personnes les plus vulnérables. Pour ce faire, l'État doit établir des critères nationaux lui permettant notamment d'établir le seuil de la pauvreté : ce que signifie par exemple 'un niveau de vie suffisant', 'une nourriture, un vêtement et un logement suffisants' etc. Ensuite, le Comité demande aux États d'établir un plan d'action cohérent et complet visant la pleine réalisation des droits et élaboré en collaboration avec la société civile.¹⁰⁹ Le Comité donne des indications précises sur le contenu de ce plan dans son Observation générale no 14 concernant le droit à la santé.¹¹⁰ Mme Sepúlveda note que récemment le Comité a commencé à requérir en annexe aux rapports des États parties une copie de leur plan d'action national.¹¹¹

L'évaluation de la progression dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est difficile à mesurer, à juger. Selon Chapman, cela serait presque

¹⁰⁸ Sepúlveda, *supra* note 21 à la p.176.

¹⁰⁹ Craven, *supra* note 45 aux pp. 117-119.

¹¹⁰ Jeff King en résume les points principaux : «1.Objectives of the strategy, 2.Policies for implementing it, 3. Identification of resources for implementing the plan and cost effective means of using them, 4.Indicators for monitoring the enjoyment of the right in question, 5. Specific benchmarks as individual goals of achievement, 6. Consultation with civil society (which includes the NGO community, the rights holders themselves, academic experts, the private sector and international organisations), 7.Address the problem of discrimination, 8.Consider framework legislation for implementating the right, 9. Remedies for the non-enjoyment of the right,, 10. Provide a reasonable time-lime for its implementation» dans Jeff King, *An activist's Manual on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Brooklyn, Center for Economy & Social Rights, 2003 à la p. 47.

¹¹¹ Sepúlveda, *supra* note 21 à la p. 364.

impossible. Un réel contrôle de la progression de la mise en œuvre d'un droit énoncé requiert une quantité incroyable de données et de statistiques sophistiquées. Des données pour chaque catégorie d'âge, de genre, d'ethnie, de religion, de groupe linguistique, du milieu rural/urbain, sont nécessaires afin de pouvoir connaître la situation des groupes vulnérables et démunis de la société. Également, les données doivent être prises à intervalles réguliers afin d'en évaluer l'évolution. Ainsi, rares sont les États en mesure de satisfaire cette requête, n'ayant pas les ressources nécessaires à cette cueillette de données ou craignant de partager ces informations avec l'ONU et les ONG.¹¹²

Cependant, certaines mesures régressives prises par les États sont facilement identifiables par le Comité. Jeff King définit les mesures régressives comme : «is any action or measure taken by the government that has the effect of removing or rolling back legislation or institutions previously used to safeguard a right.» Par exemple, la décision d'éliminer le tribunal s'occupant des litiges entre propriétaires et locataires ou une coupure dans le budget concernant un secteur social sont des mesures régressives.¹¹³ Cependant, une mesure régressive, malgré son caractère délibéré, ne constitue pas *prima facie* une violation des obligations du PIDESC. Au même titre qu'une amélioration de la situation des droits économiques, sociaux et culturels n'est pas toujours redevable à l'action de l'État, peut-être aurait-il pu accomplir beaucoup plus dans les circonstances.¹¹⁴ Ainsi, l'État qui choisit d'appliquer une mesure régressive doit justifier son choix devant le Comité :

«[...]toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles.»¹¹⁵

¹¹² Chapman et Russel, *supra* note 88 à la p. 5.

¹¹³ King, *supra* note 110 aux pp. 45-46.

¹¹⁴ Craven, *supra* note 45 aux pp. 133-134.

¹¹⁵ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para 9.

Selon Craven, deux formes de justification semblent être admissibles : en période de crise économique où la détérioration de la situation est inévitable malgré l'utilisation maximale des ressources disponibles et/ou si la mesure en question est prise dans le but d'améliorer la situation en regard à la totalité des droits du PIDESC. Cette deuxième justification nécessite davantage d'explication puisqu'elle peut porter à confusion. Il n'est pas ici question de légitimer un compromis entre les droits, ce qui est contraire à l'esprit du PIDESC. Ainsi, un État ne pourrait pas augmenter de façon délibérée le nombre de chômeurs afin d'augmenter le salaire de la majorité des autres travailleurs. Finalement, toutes les mesures qui limitent la jouissance des droits reconnus au PIDESC doivent pouvoir se justifier selon son art 4 : les limitations aux droits doivent être «établies par la loi» et «favoriser le bien-être général dans une société démocratique».¹¹⁶

1.3.2. «au maximum des ressources disponibles»

«It is a difficult phrase – two warring adjectives describing an undefined noun. 'Maximum' stands for idealism; 'available' stands for reality. 'Maximum' is the sword of human rights rhetoric; 'available' is the wiggle room for the state.»¹¹⁷

La progression de l'État dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est corrélative à la disponibilité de ses ressources : *l'État s'engage à agir, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits*. L'État en déterminant quelles ressources sont disponibles pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels a forcément une grande marge

¹¹⁶ Craven, *supra* note 45 aux pp. 131-132.

¹¹⁷ Robert E. Robertson, «Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the 'Maximum Available Resources' to Realizing Economic, Social and Cultural Rights» (1994) 16 Human Rights Quarterly 693 à la p.694.

de discrétion. Cependant, cette discrétion n'est pas absolue et le choix de l'État dans l'attribution de ses ressources est sujet au contrôle du Comité :

«[...]States are given a margin of discretion in the assessment of what resources are available. This does not mean, however, that the Committee will defer entirely to State assessments of the situation, or that it has no right to express opinions on the adequacy of governmental budgetary appropriations. It was apparent even in the drafting of the Covenant that a State's resources were not limited merely to those which it provided for the purpose. The evaluation of what resources are considered to be available was thus an objective one. The non-absolute nature of a State's discretion in this regard has been underscored by the Committee's willingness to consider issues of government expenditure.»¹¹⁸

Maintenant, il faut d'abord définir le terme 'ressources' pour être en mesure d'évaluer sa disponibilité. Robertson souligne la différence entre une ressource et une action. L'art. 2 (1) allègue «Chacun des États parties [...] s'engage à agir [...] au maximum de ses ressources disponibles». *S'engage à agir* signifie prendre les mesures nécessaires, poser des actions dans le but de la réalisation du droit énoncé. Les ressources viennent concrétiser l'action. Par exemple, pour la réalisation du droit à l'éducation, une loi déclarant l'éducation gratuite est l'action, alors que les écoles, les professeurs, les livres sont des ressources. Simplement prendre une action sans l'accompagner de ressources donne rarement beaucoup de résultats.¹¹⁹ Il est difficile d'établir une liste exhaustive des différentes ressources, mais certaines sont cruciales :

1. Les ressources financières : Elles peuvent être directement distribuées aux personnes dans le besoin ou investies dans des programmes venant en aide aux plus démunis.

¹¹⁸ Craven, *supra* note 45 aux pp. 136-137.

¹¹⁹ Robertson, *supra* note 117 à la p. 695.

2. Les ressources naturelles : Par exemple, distribuer des terres, des graines, de l'eau, des animaux aux paysans afin qu'ils puissent satisfaire leurs besoins primaires de manger, s'habiller, se loger.

3. Les ressources humaines : Cette catégorie inclut le travail rémunéré et non rémunéré. Par exemple, la mobilisation de volontaires et la coopération avec les groupes de la société civile sont souvent négligées et pourtant très efficaces pour fournir l'information et une expertise dans le but de la pleine réalisation des droits.

4. Les ressources technologiques : La technologie est nécessaire à plusieurs domaines reliés aux droits économiques, sociaux et culturels comme la construction immobilière, l'agriculture, la communication, la médecine, etc.

5. L'information : L'État doit diffuser l'information dont il a souvent le contrôle. Par exemple, de nouvelles études sur les impacts environnementaux d'un grand projet de barrage hydro-électrique ou celles sur les effets de la drogue doivent être diffusées au grand public afin que chaque individu soit en mesure de protéger sa santé. L'information doit être particulièrement accessible aux professeurs, aux travailleurs de la santé, aux syndicalistes et aux groupes communautaires concernant l'état du droit, les nouvelles approches dans leur domaine de travail et le fonctionnement des mécanismes légaux qui sont à leur disposition.¹²⁰

Maintenant, il s'agit de savoir si ces ressources sont disponibles pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. M. Türk, Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de la Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, suggère dans ses rapports une interprétation large de la notion de disponibilité. Ainsi, un État possédant peu de ressources doit encourager les initiatives du secteur privé et des mouvements populaires visant la satisfaction des besoins fondamentaux. Türk utilise

¹²⁰ Robertson, *supra* note 117 aux pp.695-697; King, *supra* note 110 aux pp.49-50.

l'expression 'creating space' pour signifier que :

« the issue of official 'legality' should not be employed by the state to deny citizens the ability to fulfilling there own needs when the state is unwilling or incapable to doing so. This would, for instance, apply to the right to work in the context of the 'informal sector' or to the right to housing in the context of the 'illegal' occupation land. »¹²¹

Suivant les propos de Türk, Robertson conclut :

«[...] it may be said that state responsibility extends well beyond the resources over which it exercises direct control. Clearly, the state is obliged to consider all domestic and international resources when determining strategies for the satisfaction of ICESCR rights. »¹²²

L'État doit non seulement inciter le secteur privé à agir pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, mais il doit également tenter de s'appropriier certaines de ses ressources. Différentes stratégies d'acquisition existent, notamment les réformes agraires et les impôts progressifs. Le droit à la terre est au centre de la réalisation de plusieurs droits économiques, sociaux et culturels comme le droit à la nourriture, le droit au logement, le droit à un niveau de vie suffisant etc. L'imposition progressive permet de redistribuer la richesse plus équitablement et, quoique pas nécessairement liée à la réalisation des droits du PIDESC, elle est une façon d'utiliser l'argent du privé pour des intérêts publics.¹²³

Maintenant, la question de savoir si l'État agit au maximum de ses ressources disponibles et à quel moment sa conduite est non-conforme à cette obligation est une

¹²¹ Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorité, *The realization of economic, social and cultural rights – final report submitted by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur*, Doc. off. Commission des droits de l'homme NU, 44^{ième} sess., Doc NU E/CN.4/Sub.2/1992/16 au para. 192.

¹²² Robertson, *supra* note 117 à la p.699.

¹²³ *Ibid.* à la p. 700.

question difficile pour le Comité. D'abord, il est reconnu que l'État doit assurer un minimum vital à sa population et ce, indépendamment des circonstances et de la disponibilité des ressources.¹²⁴ Le Comité utilise le terme d'obligation fondamentale minimum dans son Observation générale 3 :

«[...]Chaque État partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi un État partie dans lesquels, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. [...]»¹²⁵

Cette obligation est également une obligation d'application immédiate. Après la ratification du PIDESC, bien que toutes les composantes d'un droit soient importantes et que le but ultime soit sa pleine réalisation, l'État doit s'assurer en premier lieu que les éléments fondamentaux du droit, ce qui en constitue sa nature profonde, soient exercés.¹²⁶

Suivant ces affirmations, il y a une présomption, bien que réfutable, selon laquelle tous les États possèdent les ressources suffisantes pour assurer un minimum fondamental à sa population. Pour ce faire, ils ont le devoir de définir largement leurs ressources et être suffisamment agressifs pour en acquérir davantage.¹²⁷ Lorsqu'un État échoue à fournir un minimum essentiel à sa population, il y a *prima facie* violation des obligations en vertu du PIDESC. C'est alors à l'État de justifier son

¹²⁴ «The Limburg Principles», *supra* note 27 au para. 25; «The Maastricht Guidelines», *supra* note 28 au para. 9.

¹²⁵ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para. 10.

¹²⁶ Chapman et Russel, *supra* note 88 à la p. 9.

¹²⁷ Robertson, *supra* note 117 à la p. 701.

absence de ressources :

«Pour qu'un État puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. »¹²⁸

Si la justification de l'État est légitime, il n'est cependant pas exonéré de son obligation d'utiliser le peu de ses ressources existantes le plus efficacement et équitablement possible en privilégiant le sort des plus démunis. Aussi, malgré des ressources insuffisantes et à défaut d'accomplir un progrès substantiel dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, l'État doit en surveiller constamment la situation et mettre au point des stratégies et programmes nationaux visant la promotion de leur mise en oeuvre.¹²⁹

Selon Craven, le danger avec le concept d'obligations fondamentales minimum, comme elles sont plus faciles à identifier et à contrôler pour le Comité (inconditionnelles aux ressources disponibles, fardeau de la preuve à l'État) cela risque de concentrer l'attention du Comité sur les pays en développement. Il ne faudrait pas oublier l'importante responsabilité des pays développés dans l'absence de ressource des pays pauvres et qu'ils sont également les auteurs de nombreuses violations des droits économiques, sociaux et culturels sur leur propre territoire.¹³⁰

L'État qui assure un minimum vital à sa population, a l'obligation de poursuivre sa progression vers la pleine réalisation des droits. Ce contrôle est plus ardu puisqu'il revient au Comité d'évaluer si l'État utilise le maximum de ses ressources disponibles

¹²⁸ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para 10.

¹²⁹ Craven, *supra* note 45 à la p. 139; CDESC, «Observation générale 3 », *supra* note 98 aux para. 11-12.

¹³⁰ Craven, *supra* note 45 aux pp.143-144.

pour la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels. La difficulté est que le PIDESC ne fournit pas d'indicateur spécifique concernant la quantité de ressources à attribuer à la réalisation des droits. De plus, le Comité ne possède que très rarement l'information sur l'ensemble des ressources disponibles de l'État. Cependant, malgré cela, le Comité a développé une série d'indicateurs lui permettant de dresser une analyse à partir de l'information accessible, soit principalement les données sur le pourcentage du budget national alloué à des domaines particuliers comme la santé, l'éducation, la défense. L'indicateur le plus utilisé par le Comité est une analyse comparative entre les ressources financières attribuées aux domaines non rattachés au PIDESC versus celles attribuées aux domaines qui relèvent du PIDESC. Par exemple, si les dépenses d'un État pour la défense sont beaucoup plus grandes que celles pour la santé ou l'éducation, le Comité y voit un indice de non-conformité avec les obligations du PIDESC. Un autre indicateur est la comparaison entre deux États d'un niveau de développement semblable de la somme attribuée à la réalisation d'un droit en particulier du PIDESC. Par exemple, si la somme attribuée par l'un à l'éducation est beaucoup plus importante que celle attribuée par l'autre, le Comité y voit également un indice de non-conformité avec l'obligation d'utiliser le maximum des ressources disponibles.¹³¹

Cependant, le Comité reconnaît les limites de ces indicateurs et prend une attitude prudente lors de la rédaction de ses Observations finales, utilisant un langage plutôt faible et des déclarations d'ordre général.¹³² Sepúlveda prend l'exemple du rapport de la République des Philippines de 1996 où une part importante du budget était allouée à la défense plutôt qu'au logement, l'agriculture et la santé: «Consequently, the committee recommended to the State that 'consideration be given to increasing the proportion of the national budget' devoted to Covenant –related

¹³¹ Sepúlveda, *supra* note 21 aux pp. 316-317.

¹³² Ibid. à la p. 317.

expenditures.»¹³³ Robertson donne à ce propos également l'exemple du rapport rendu par le Canada en 1993. Dans ses Observations finales, le Comité dénonce le trop grand nombre de personnes sans-abris ou vivant dans des conditions de vie inacceptables et que le niveau des dépenses gouvernementales allouées au logement social est insuffisant. Cependant, il ne fournit pas d'indication supplémentaire sur le pourcentage devant être attribué ou toute autre forme d'indice concernant une quantité de ressources qui serait acceptable.¹³⁴

Il faut noter que la question des indicateurs pour mesurer le progrès dans la réalisation des droits économiques, sociaux ou culturels comme les indicateurs de pauvreté pour analyser la situation des droits dans un État partie n'est pas simple. Les indicateurs actuellement utilisés, les indicateurs 'classiques', sont de plus en plus sujets à controverse. En effet, la compilation de données statistiques dans différents domaines : santé, revenu, éducation, etc., ne permet pas de rendre compte ni du cumul des déficits ni de la persistance des précarités.¹³⁵ De plus, souvent les statistiques ignorent la situation des plus pauvres : les personnes en institutions, les personnes sans-abris, les immigrants illégaux, les résidents permanents 'en camping' n'apparaissent pas dans les fichiers de l'État. Les indicateurs utilisés ne permettent pas de concevoir la pauvreté comme un phénomène multidimensionnel, ils enferment plutôt les pauvres dans des catégories spécifiques prédéterminées. Catégories qui, de surcroît, ont été établies sans la participation réelle des personnes touchées, ce qui contribue davantage à les isoler qu'à lutter contre la pauvreté.¹³⁶

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Robertson, *supra* note 117 aux pp.702-703.

¹³⁵ Des associations BELGES, «Contribuer aux indicateurs de pauvreté» (2000), n. 176 Revue Quart Monde, en ligne : ATD Quart Monde <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=2225>

¹³⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Une autre approche des indicateurs de pauvreté/Recherche-action-formation*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2004 aux pp. 22 et 24

<http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm>

Finalement, dans son évaluation des rapports des États parties, le Comité est particulièrement prudent sur la question du développement. À ses yeux, le niveau de développement économique ne justifie nullement l'idée d'un compromis concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Tout processus de développement doit se faire dans le respect des obligations concernant la réalisation de ces droits. Aucun droit, ou groupe d'individus ne peut être sacrifié au nom de la croissance économique. Le même raisonnement s'applique pour les questions du remboursement de la dette extérieure, des programmes d'ajustement structurel, des récessions économiques ou de la simple pauvreté; bien qu'elles doivent être considérées pour l'ensemble de l'évaluation de la performance étatique, elles ne peuvent exempter un État de ses obligations envers le PIDESC. Il est inacceptable que les plus démunis soient les principales victimes en période de récession ou de restructuration.¹³⁷

1.3.3 «par tous les moyens appropriés...y compris en particulier l'adoption de mesures législatives»

D'abord, une distinction s'impose entre obligation de résultat et obligation de comportement. Longtemps les obligations associées au PIDESC étaient caractérisées par des obligations dites de résultat, alors que celles associées au PIDCP étaient des obligations de comportement.

«An 'obligation of conduct' as understood by the International Law Commission is one where an organ of the State is obliged to undertake a specific course of conduct, whether through act or omission, which represents a goal in itself. It is to be contrasted with an 'obligation of result' which requires a State to achieve a particular result through a course of conduct (which again can be by act or omission), the form of which is left to the State's discretion.»¹³⁸

¹³⁷ Craven, *supra* note 45 aux pp.138-140.

¹³⁸ Ibid. à la p. 107.

Cette distinction entre obligation de comportement et obligation de résultat semble aujourd'hui plutôt désuète. Une obligation de comportement est dans le but d'atteindre un résultat précis, et un résultat précis ne s'atteint pas sans une ligne de conduite directrice. Ainsi, concevoir les obligations relatives au PIDESC comme imposant seulement un résultat en donnant l'entière discrétion à l'État sur le choix des moyens employés pour y arriver, le vide de son contenu. Il serait alors impossible pour le Comité d'évaluer si l'État a agi de bonne foi et avec les moyens les plus appropriés selon les circonstances.¹³⁹ Bien que l'art. 2(1) du PIDESC semble mettre l'accent sur le résultat 'le plein exercice des droits', il donne également des indications de comportement dont il sera justement question dans cette prochaine partie.

Dans les Principes de Limburg il est établi que «[...] Les États parties utiliseront tous les moyens appropriés, y compris des mesures législatives, administratives, judiciaires, économiques, sociales et éducatives, adaptées à la nature des droits, en vue de remplir leurs obligations vis-à-vis du Pacte.»¹⁴⁰ Quoique que l'importance des mesures législatives soit soulignée à l'art. 2 (1), les Principes de Limburg spécifient que «Des mesures législatives seules ne suffisent pas à s'acquitter des obligations découlant du Pacte [...]».¹⁴¹ Dans son observation générale no. 3, le Comité «estime que, dans de nombreux cas, le recours à la législation est hautement souhaitable et que, dans certains cas, il peut être indispensable.»¹⁴² Cependant, il ajoute également «que l'adoption de mesures législatives, qui est expressément prévue par le Pacte, n'épuise nullement les obligations des États parties. Au contraire, il faut donner à l'expression 'par tous les moyens appropriés' tout le sens qu'elle a naturellement[...]».¹⁴³

¹³⁹ Ibid. aux pp.107-108.

¹⁴⁰ «The Limburg Principles», *supra* note 27 au para 17.

¹⁴¹ Ibid. au para. 18.

¹⁴² CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para. 3.

¹⁴³ Ibid. au para. 4.

À l'époque des travaux préparatoires, une obligation de légiférer intégrée à l'art. 2 (1) était proposée par la Commission des droits humains : «to take steps...by legislative as well as by other means». La majorité s'opposa à cette proposition argumentant la liberté des États du choix des moyens pour remplir leurs obligations relatives à un traité. Cependant, il y eu un accord pour souligner l'importance particulière des mesures législatives. Mais, on s'accordait également sur le fait que, seules, les mesures législatives n'étaient pas suffisantes.¹⁴⁴ Alston cite Mr. Cassin à ce propos:

« legislative texts might prove inadequate when it came to the reforms or, indeed, upheavals that were sometimes necessary to implement certain economic, social, and cultural rights which had not yet been recognized for the reason that a number of diverse measures had to be adopted involving changes in the country's economic and social equilibrium. It would be deceiving the peoples of the world to let them think that a legal provision was all that was required to implement certain promises, when in fact an entire social structure had to be transformed by a series of legislative and other measures.»¹⁴⁵

Cependant, le Comité identifie certaines situations où la législation semble indispensable :

«Par exemple, il peut être difficile de lutter efficacement contre la discrimination s'il n'existe pas, pour les mesures qui s'imposent, une base législative solide. Dans des domaines tels que la santé, la protection des enfants et des mères, et l'éducation, ainsi que dans les domaines dont il est question dans les articles 6 à 9, la législation peut aussi être un élément indispensable pour nombre d'objectifs visés.»¹⁴⁶

Également, légiférer sera essentiel lorsqu'une loi en vigueur contrevient aux dispositions du PIDESC, soit pour l'abroger soit pour la modifier. Également, des

¹⁴⁴ Alston et Quinn, *supra* note 23 aux pp.167-168.

¹⁴⁵ Ibid. à la p.168.

¹⁴⁶ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para. 3.

lois sont nécessaires pour remplir l'obligation de l'État de protéger les individus contre les violations de tierces personnes.¹⁴⁷ Sépúlveda remarque que le Comité, à travers l'examen des rapports des États parties, souligne régulièrement des circonstances où les mesures législatives sont indispensables, cependant il est difficile d'en faire un inventaire clair vu le manque de cohérence et de précision dans l'approche du Comité.¹⁴⁸

Il faut noter que lorsque des mesures législatives sont requises, pour être efficaces, elles doivent être accompagnées des ressources nécessaires et d'une structure juridique, politique et sociale adéquate. Par exemple, une loi garantissant le droit au logement pour tous doit être accompagnée de recours accessibles pour les personnes sans-abris ou sur le point de l'être aboutissant à des décisions exécutoires rapidement, en l'occurrence la délivrance d'un logement décent ou l'interdiction d'expulsion¹⁴⁹. Tout comme les mesures législatives nécessaires à la réalisation du droit de s'affilier et de former des syndicats ne sont pas suffisantes si elles ne s'accompagnent pas de recours judiciaires pour assurer l'effectivité de leur mise en œuvre. Ainsi, souvent, les mesures législatives sont un élément d'une série de mesures administratives, sociales, économiques, judiciaires menant à la pleine réalisation du droit en question.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Craven, *supra* note 45 à la p.126.

¹⁴⁸ Sépúlveda, *supra* note 21 à la p.347.

¹⁴⁹ Voir à ce sujet notamment la critique sur le droit au logement en France et plus particulièrement sur la loi DALO (droit au logement opposable) par l'AITEC (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs) en collaboration avec le FAPIL (Fédération des Associations et des Acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement) et le DAL (Fédération pour le Droit Au Logement) remise lors du Conseil des droits de l'homme en mars 2008 : «L'impossible accès au logement» (mars 2008), en ligne : AITEC - Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article792>

¹⁵⁰ Craven, *supra* note 45 à la p.126.

Concernant les recours judiciaires le Comité s'exprime ainsi dans son Observation générale no. 3:

«Parmi les mesures qui pourraient être considérées comme appropriés figurent, outre les mesures législatives, celles qui prévoient des recours judiciaires au sujet de droits qui, selon le système juridique national, sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux»¹⁵¹

Dans ce même paragraphe, le Comité donne en exemple les droits se retrouvant aux articles suivant du PIDESC: 2(2), 3, 7(a)(i), 8, 10(3), 13(2)(a), 13(3), 13(4), 15(3).¹⁵² Dans cette Observation générale, le Comité semble vouloir laisser à l'État la discrétion de décider s'il est approprié ou non de prévoir des recours judiciaires dans les circonstances. Cependant, quelques années plus tard, dans son Observation générale 9, le Comité développe davantage sur la nécessité des recours judiciaires et utilise un langage plus rigoureux. Il déclare que pour la réalisation de certaines obligations en vertu du PIDESC, l'implantation d'un recours judiciaire est indispensable: «[...] chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré.»¹⁵³ Cependant, le Comité ne donne pas plus de précision ou d'exemple sur les circonstances où le recours judiciaire est obligatoire. Par contre, il est intéressant de mentionner que dans son Observation générale no.4 concernant le droit au logement, le Comité énumère des éléments du droit qui peuvent être facilement judiciarisés. Outre le recours judiciaire, les recours administratifs peuvent également être appropriés pour la protection de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. En effet, le développement d'institutions au niveau national de protection des droits comme les Commissions des droits de l'homme, l'Ombudsman, les organes

¹⁵¹ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para 5.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ CDESC, «Observation générale 9 », *supra* note 103 au para. 9.

quasi-judiciaires, jouent un rôle important dans la défense des droits économiques, sociaux et culturel (voir Observation générale no. 10 sur le sujet).¹⁵⁴

Outre les mesures législatives, judiciaires ou administratives il ne faut pas oublier l'importance des mesures financières, sociales et éducatives. La promotion des droits économiques, sociaux et culturels par la diffusion, la traduction, la vulgarisation du PIDESC est également fondamentale. C'est à l'État que revient le choix des mesures à prendre qu'il juge les plus appropriées pour la réalisation du droit en question en fonction de son système socio-économique et de son niveau de développement. Le Comité, de toute évidence, n'a pas le statut lui permettant de prescrire à chaque État les actions qu'il doit poser. Cependant, cette discrétion n'est encore une fois pas absolue et le Comité conserve un pouvoir résiduel de juger de la pertinence des mesures choisies par l'État. C'est pourquoi, dans ses rapports, en plus d'énumérer les mesures prises pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, il est souhaité pour l'État d'en justifier le choix.¹⁵⁵ Si après l'examen du rapport de l'État partie, le Comité regrette, par exemple, l'absence de mesures judiciaires, c'est à l'État que revient le fardeau de convaincre le Comité que des mesures judiciaires en l'espèce ne seraient pas appropriées.¹⁵⁶ Outre le Comité, certaines dispositions du PIDESC viennent également limiter la discrétion de l'État dans le choix des moyens appropriés. En effet, pour certains droits, le PIDESC indique de façon précise les mesures à prendre pour leur réalisation. Il faut noter cependant que si ces mesures sont obligatoires, elles ne sont pas exhaustives.¹⁵⁷ Également, si certaines mesures sont imposées, ni le PIDESC ni le Comité ne privilégient une forme de gouvernement

¹⁵⁴ Sepúlveda, *supra* note 21 aux pp. 357-358.

¹⁵⁵ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para. 4; Craven, *supra* note 45 aux pp. 115-116.

¹⁵⁶ Voir par exemple les articles suivant du PIDESC : 6(2), 11(2), 12(2), 13(2), 15(2). Sepúlveda, *supra* note 21 à la p. 357.

¹⁵⁷ *Ibid.* à la p.336.

en particulier, qu'il s'agisse d'un système socialiste ou capitaliste, d'une économie mixte, planifiée ou libérale, « à la seule condition qu'elle soit démocratique et que tous les droits de l'homme soient respectés ». ¹⁵⁸

En terminant, quelques remarques s'imposent concernant l'expression «s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales» employée à l'art. 2 (1) du PIDESC. L'interprétation donnée à l'expression «agir [...] au maximum de ses ressources disponibles» implique les ressources autant nationales qu'internationales. Ainsi, bien qu'il revienne en premier lieu à l'État de faire tout ce qui est en son pouvoir pour réaliser les droits énoncés au PIDESC, il semble établi qu'un manque de ressources pourrait obliger l'État à chercher de l'assistance auprès de la communauté internationale. Cependant, ce raisonnement ne précise pas dans quelles mesures les pays riches sont tenus de fournir cette assistance. Quoiqu'il semble impossible actuellement d'affirmer l'existence d'une obligation contraignante d'assistance internationale; «there is certainly no right to do nothing». Ainsi, les États en développement ont l'obligation de demander de l'assistance internationale lorsqu'ils sont incapables d'accomplir leurs obligations en vertu du PIDESC, cependant ils ne peuvent la réclamer comme un droit. À noter que l'art. 11 (1) du PIDESC souligne «l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie» et que l'art. 25 agit comme garde-fou à des politiques impérialistes déguisées en coopération internationale : «Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles». ¹⁵⁹

Bref, l'art. 2(1) du PIDESC définit la nature générale des obligations encadrant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, en vertu de cet article,

¹⁵⁸ CDESC, «Observation générale 3», *supra* note 98 au para. 8.

¹⁵⁹ Craven, *supra* note 45 aux pp. 147-149.

les États parties sont contraints d'agir immédiatement dans le but d'assurer progressivement et constamment la pleine réalisation des droits, en utilisant le maximum des ressources disponibles tant gouvernementales, privées qu'internationales et ce, par tous les moyens qu'ils jugent appropriés. Maintenant, il s'agira d'appliquer ses obligations dans le cadre précis du droit au logement.

1.4. LE DROIT AU LOGEMENT : UN DROIT FONDAMENTAL

Le droit au logement est un élément du droit à un niveau de vie suffisant protégé par le PIDESC à son article 11(1). Suite au rapide exposé de la situation mondiale du logement démontrant l'urgence de sa réalisation, le statut juridique ainsi que la définition des différentes composantes du droit au logement seront étudiés. Enfin, il sera question des obligations spécifiques relatives à ce droit.

1.4.1. Une crise du logement mondiale

Un logement est d'abord un abri qui répond au besoin physique d'être en sécurité et de protection contre les intempéries. Cependant, un logement n'est pas seulement 4 murs et un toit, un logement répond également à des besoins psychologiques en fournissant un espace personnel, privé, où l'on peut effectuer des activités intimes. Il répond également à des besoins sociaux en étant généralement le lieu commun de rassemblement de la famille. Il est aussi un lieu souvent utilisé pour les activités

économiques de ses occupants.¹⁶⁰ Le logement est essentiel à l'identité et à la socialisation de la personne :

«[...] l'adresse civique ne représente-elle pas, pour certaines personnes exclues du marché du travail, l'ultime positionnement dans la société? Et sans adresse civique, les mailles du filet social ne sont-elles pas plus lâches? Se loger répond donc à un urgent besoin à la fois physique et symbolique, et constitue un premier jalon d'une inclusion sociale et citoyenne. C'est pourquoi on parle de droit au logement. »¹⁶¹

Cependant, malgré que se loger constitue un besoin fondamental de l'individu et est indéniablement lié au respect de la dignité humaine, la situation du logement dans le monde ne cesse de se détériorer. L'ancien Rapporteur spécial pour le logement de l'ONU, Miloon Kothari¹⁶², dressait un bilan inquiétant lors de son dernier rapport présenté au Conseil des droits de l'homme en 2008 : il concluait à une «grave crise des droits au logement et à la terre» et «que cette crise s'amplifie».¹⁶³ Malgré la réforme au sein de l'ONU où la Commission des droits de l'homme fut remplacée par le Conseil des droits de l'homme en mars 2006, le mandat de Rapporteur spécial pour le logement fut reconduit, mandat assumé par Mme Raquel Rolnik depuis 2008. La

¹⁶⁰ «Le droit au logement», en ligne : HREA- Human Rights Education Associates/ Guides d'apprentissage <http://www.hrea.org/fr/education/guides/logement.html>; «Le Cercle des Droits-L'Activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels : un outil de formation / Module 13 : Le droit à un logement adéquat», en ligne : University of Minnesota Human Rights Resource Center <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/frenchcircle/M-13.htm>.

¹⁶¹ Richard Morin, «Logement social, lutte à l'exclusion et insertion en emploi : vue comparative» dans Francine Dansereau et Jacques Trudel, *Les politiques de l'habitation en perspectives / Actes du colloque tenu le 7 décembre 2001 à l'IRNS – Urbanisation, Culture et Société*, Montréal, Société d'habitation du Québec, 2002 à la p. 10.

¹⁶² Miloon Kothari a été le Rapporteur spécial pour le logement de 2000 à 2008 nommé par la Commission des droits de l'homme, son prédécesseur était M. Rajindar Sachar nommé par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme de 1993 à 1995. Mme Raquel Rolnik est depuis mars 2008 la nouvelle Rapporteuse spéciale sur le logement convenable nommée par le Conseil des droits de l'homme.

¹⁶³ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine*, M. Miloon Kothari, Doc. off. AG NU, 7^e sess., Doc. NU A/HRC/7/16 (2008) à la p. 26, au para. 93.

décision de l'Assemblée Générale de remplacer la Commission par un Conseil des droits de l'homme avait comme motivation de mettre fin à la 'politisation' et à la 'sélectivité' si souvent reprochées à cette dernière. Cependant, il est important de souligner que cette réforme a soulevé d'importants débats et que le Conseil semble être le résultat d'un consensus au plus petit dénominateur commun. Certains craignent que soit remis en cause l'acquis de la Commission des droits de l'homme et que finalement le Conseil soit davantage «un mécanisme d'affaiblissement des procédures de contrôle existantes».¹⁶⁴

En 2007, ONU-Habitat chiffrait à 100 millions le nombre de personnes sans-abris et à plus d'un milliard les personnes mal-logées.¹⁶⁵ Il est important de souligner que le phénomène des sans-abris ne touche pas uniquement les pays en développement mais également les pays développés. Ce phénomène, étroitement lié au manque de logements abordables et à la pauvreté, est probablement la conséquence la plus visible et la plus grave du non-respect du droit au logement. La spéculation immobilière et foncière, la privatisation des services sociaux, l'urbanisation sauvage et forcée, la gentrification et la création de prétendues villes d'envergure internationale ainsi que les grands projets de développement sont tous des facteurs qui contribuent à hausser les prix de l'immobilier et à pousser des familles entières à la rue. Les processus de libéralisation, de déréglementation, de privatisation, d'intégration économique appelés mondialisation ont réduit le logement au statut de

¹⁶⁴ Voir Alix Rancurel, «Création du Conseil des droits de l'homme» dans «Chroniques des faits internationaux» (2006) 110 *Revue générale de droit international public* 481; Maxime Tardu, «Le nouveau conseil des droits de l'homme aux Nations Unies : Décadence ou Résurrection?» (2007) 72 *Rev. Trim. Dr. H.* 967; Mamoud Zani, «Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : un mécanisme d'affaiblissement ou de renforcement des procédures de contrôle?» (2008) 39 *Études internationales* 433.

¹⁶⁵ Christophe Golay et Melik Özden, « Le droit au logement » (2007), 7^{ième} numéro, Une collection du Programme Droits Humains du Centre Europe – Tiers Monde (CETIM), en ligne à la p.3 : CETIM http://www.cetim.ch/fr/publications_logement.php

marchandise.¹⁶⁶ Et si la mondialisation contribue à créer de la richesse, elle crée également de la pauvreté en creusant l'écart entre riches et pauvres autant entre les pays qu'à l'intérieur de ceux-ci.¹⁶⁷

Plusieurs autres facteurs font obstacle à la réalisation du droit au logement dans le monde. Les catastrophes naturelles et les conflits sont souvent source de déplacements de population entraînant ainsi la perte de logements et des moyens de subsistance. Le changement climatique avec ses conséquences telles que l'accélération de la désertification, les nombreuses sécheresses et la montée du niveau de la mer rend les conditions de logement très difficiles et précaires pour plusieurs populations. Il faut également porter une attention particulière aux manifestations de grande envergure comme les jeux olympiques impliquant des risques importants d'expulsions forcées et de nettoyage des quartiers populaires. Le déni du droit à la terre et du droit à l'eau dans plusieurs régions du monde rend souvent la réalisation du droit au logement impossible. Les conséquences négatives de ces situations sont souvent amplifiées par des comportements discriminatoires visant principalement les

¹⁶⁶ Sur le phénomène des sans-abris voir Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, M. Miloon Kothari, Doc.off. CES NU, 61^e sess., Doc. NU E/CN.4/2005/48; Kothari (2008), *supra* note 163. ; *Rapport présenté en application de la résolution 6/27 du Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte*, Mme Raquel Rolnik, Doc.off. AG NU, 63^e sess., Doc. NU A/63/275 (2008). Sur le phénomène de la mondialisation voir Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, M. Miloon Kothari, *présenté en application de la résolution 2000/9 de la Commission des droits de l'homme*, Doc.off. CES NU, 57^e sess., Doc. NU E/CN.4/2001/51; Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, Miloon Kothari, Doc. off CES NU, 60^e sess., Doc. NU E/CN.4/2004/48.

¹⁶⁷ Alors que les mouvements altermondialistes le disent depuis des années autour des économistes du FMI voir (particulièrement au chapitre 4) : «World Economic Outlook – Globalization and Inequality» (octobre 2007), en ligne : International Monetary Fund (FMI) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/text.pdf>.

groupes les plus vulnérables de la société soit les femmes, les enfants, les minorités, les pauvres, les malades etc.¹⁶⁸

La situation actuelle du logement dans le monde nécessite une attention et des efforts accrus de la part des États et de la communauté internationale pour une mise en œuvre effective du droit au logement. Le droit au logement est un droit de l'homme distinct auquel sont rattachées des obligations précises. Dans cette présente partie, il sera question du statut juridique du droit au logement, de la définition de ses différentes composantes et des obligations spécifiques à ce droit.

1.4.2. Le statut juridique du droit au logement

D'abord, le droit au logement est reconnu universellement depuis l'adoption en 1948 de la Déclaration universelle des droits de l'homme à son art. 25 (1):

«Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.»¹⁶⁹

Par la suite, le droit au logement fut réaffirmé et renforcé par plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans plusieurs constitutions

¹⁶⁸ Voir Kothari (2008), *supra* note 163.; Rolnik (2008), *supra* note 166.

¹⁶⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme, *supra* note 2 à l'art. 25 (1).

nationales.¹⁷⁰ Cependant, le principal instrument consacrant le droit à un logement convenable est le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à son article 11 (1) :

«Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »¹⁷¹

Plusieurs travaux importants d'interprétation et de recherche ont aidé à développer et définir le concept juridique de droit au logement. Les deux textes fondamentaux sont l'Observation générale no. 4 sur le droit au logement suffisant¹⁷² et l'Observation générale no.7 sur les expulsions forcées¹⁷³ réalisés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les rapports des recherches thématiques, des missions et des consultations régionales et internationales sur le droit au logement, effectués par les différents Rapporteurs spéciaux pour le logement de l'ONU, sont également une très grande contribution.¹⁷⁴ Il faut aussi souligner l'apport des différents organes de l'ONU pour la promotion des droits de l'homme, ainsi que les luttes menées par la société civile, qui ont tous contribué à confirmer et renforcer l'existence fondamentale d'un droit au logement convenable pour tous.

¹⁷⁰ Pour une listes des traités, déclarations et engagements internationaux affirmant le droit au logement suffisant voir le site de HREA (Human Rights Education Associates), *supra* note 160.

¹⁷¹ PIDESC, *supra* note 4 à l'art. 11(1).

¹⁷² CDESC, *Observation générale 4- Le droit à un logement suffisant (art. 11 [1] du Pacte)*, Doc. off. CES, 6^{ième} sess. 1991, Doc NU E/1992/23.

¹⁷³ CDESC, *Observation générale 7 – Le droit à un logement suffisant (art.11 [1] du Pacte) : expulsions forcées*, Doc. off CES, 7^{ième} sess. 1997, Doc NU E/C.12/1997/4.

¹⁷⁴ Voir la bibliographie pour une liste de ces ouvrages et leurs références.

Outre les organes de promotion des droits de l'homme, le droit au logement est également au centre des préoccupations du Programme des Nations-Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Il y a eu d'abord la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains¹⁷⁵ publiée en 1976, puis la proclamation de l'Année internationale du logement et des sans-abris en 1987, l'adoption par l'Assemblée générale des Nations-Unies, en 1988, de la Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000¹⁷⁶ et la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains¹⁷⁷ en 1996 avec l'adoption du Programme pour l'Habitat¹⁷⁸. Ce programme, entre autres, consacre le droit au logement et détaille sa réalisation en des termes qui réfèrent aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. ONU-Habitat s'est donné deux missions soit «le développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé» et «un logement convenable pour tous» qu'il tente de mener à bien à travers deux campagnes globales portant, l'une sur la bonne gouvernance urbaine, et l'autre sur la sécurité d'occupation dans les lieux d'habitation.¹⁷⁹ Également, deux des objectifs de la Déclaration du Millénaire, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies, sont en lien direct avec le logement, soit celui d'améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants vivant dans des taudis d'ici 2020 et celui de réduire de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable d'ici 2015.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Rapport d'Habitat - Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Vancouver, du 31 mai au 11 juin 1976.

¹⁷⁶ *Rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa onzième session / Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2000*, Doc. off. AG NU, 43^{ème} session, supp. No. 8, Doc NU A/43/8 (1988).

¹⁷⁷ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains – Adoption de la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains*, Doc. off Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul (Turquie), 3-14 juin 1996, Doc NU A/Conf. 165/14 (7 août 1996) 7.

¹⁷⁸ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains – Adoption du Programme pour l'Habitat*, Doc. off Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul (Turquie), 3-14 juin 1996, Doc NU A/Conf.165/14 (7 août 1996) 11.

¹⁷⁹ Voir UN-Habitat for a better urban future : <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>

¹⁸⁰ *Déclaration du Millénaire*, Rés. AG 55/2, Doc. off. AG NU, 55e sess., Doc. NU A/res/55/2 (2000) au para. 19.

1.4.3. La définition des différentes composantes du droit au logement

L'Observation générale no. 4¹⁸¹ du Comité des droits économiques, sociaux et culturels est le guide en matière d'interprétation du droit au logement.

Dans cette observation, le Comité affirme d'abord que le droit à un logement convenable est un droit pour tous et ne doit pas être soumis à aucune forme de discrimination. Dans l'expression «elle-même et sa famille», la notion de 'famille' doit être interprétée de façon large : «[...]les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature.» La notion de famille comprend la famille élargie, le clan. (paragraphe 6)

Également, le droit au logement ne doit pas être compris comme étant simplement le fait d'avoir un abri, mais plutôt «un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité». Le Comité reprend la définition du logement suffisant donnée par la Commission des établissements humains dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000¹⁸² :

«Un logement adéquat c'est [...] suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable». (paragraphe 7)

¹⁸¹ CDESC, «Observation générale 4», *supra* 172.

¹⁸² Stratégie mondiale du logement, *supra* note 176.

Un certain nombre de facteurs peuvent entrer en considération dans l'évaluation d'un logement suffisant tel le contexte social, économique, culturel, climatique ou écologique, etc. Cependant, le Comité définit certains aspects qui doivent être obligatoirement considérés peu importe le contexte soit : la sécurité légale de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect du milieu culturel. (paragraphe 8)

En substance, un logement suffisant doit assurer la sécurité légale à ses occupants en les protégeant contre l'expulsion, le harcèlement et autres menaces. Il doit également assurer leur sécurité physique en les protégeant contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent, la maladie. Il ne doit pas être construit sur des emplacements pollués ou à proximité imminente de source de pollution. Le logement doit comprendre également certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition (eau potable, énergie, installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires) et il doit être accessible aux systèmes d'évacuation des déchets, de drainage et de services d'urgence. Un logement suffisant doit être situé en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Le coût financier du logement suffisant ne doit pas menacer ni compromettre la satisfaction des autres besoins fondamentaux de ses occupants et ne doit pas être disproportionnel à leur revenu. Chaque personne doit avoir accès à un logement suffisant notamment les plus vulnérables en la matière telles les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles... Également, les matériaux de construction doivent être disponibles et abordables et permettre, tout comme l'architecture et les politiques en matière de logement, d'exprimer l'identité culturelle et la diversité. (paragraphe 8)

Suivant les principes de l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme, le droit au logement ne peut être considéré indépendamment des autres droits énoncés dans les deux Pactes ou autres instruments internationaux du même ordre tels que : le droit à la liberté d'expression et d'association, le droit de toute personne de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions et le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance. (paragraphe 9)

Enfin, le Comité affirme l'importance de la coopération internationale dans la réalisation du droit au logement, et dénonce le faible pourcentage consacré au logement dans l'aide humanitaire et la difficulté de répondre aux besoins des plus vulnérables en cette matière. Aussi, une attention particulière doit être portée aux mesures d'ajustement structurel appliquées par les institutions internationales financières, afin que ces mesures n'entraient pas l'exercice du droit au logement convenable pour tous. (paragraphe 19).

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels continue d'approfondir la question du droit au logement à travers l'examen des rapports périodiques remis par les États parties sur l'application du PIDESC. Miloon Kothari, Rapporteur spécial pour le logement de l'ONU de 2000 à 2008 a également travaillé sur plusieurs aspects du droit à un logement convenable pour tous. Son attention s'est portée principalement sur les groupes de population vulnérable et particulièrement sur la situation des femmes et du logement.¹⁸³ Au cours de ses travaux, M. Kothari a

¹⁸³ Sur la situation des femmes et du logement voir Commission des droits de l'homme, *Les femmes et le logement convenable – Étude du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination*, Miloon Kothari, présenté en application de la résolution 2002/49 de la Commission, Doc.off. CES NU, 59^e sess., Doc. NU E/CN.4/2003/55; Commission des droits de l'homme, *Les femmes et le logement convenable- Étude du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, M. Miloon Kothari, Doc. off. CES NU, 61^e sess., Doc. NU E/CN.4/2005/43;

réaffirmé les principes d'interdépendance et d'indivisibilité des droits de l'homme en analysant le droit à un logement convenable conjointement avec les autres droits fondamentaux impliqués tels que le droit à l'alimentation, à l'eau, à la santé, au travail, à la terre, aux moyens de subsistance, à la propriété et à la sécurité de la personne, ainsi que la protection contre les traitements inhumains et dégradants, la non-discrimination et l'égalité entre les hommes et femmes.¹⁸⁴ Kothari donne la définition suivante du droit au logement convenable : «Le droit fondamental de la personne humaine à un logement convenable est le droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté où il puisse vivre en paix et dans la dignité».¹⁸⁵

Suite à plusieurs consultations avec d'autres organes spécialisés, Kothari a bonifié la liste d'indicateurs sur le droit au logement émise par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Observation générale no. 4 au paragraphe 8) en y ajoutant certains aspects plus spécifiques sur la détermination d'un logement

Commission des droits de l'homme, *Les femmes et le logement convenable- Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Miloon Kothari*, Doc. off. CES NU, 62^e sess., Doc. NU E/CN.4/2006/118.

¹⁸⁴ Kothari (2008), *supra* note 163 à la p. 4, au para. 4.

¹⁸⁵ Kothari (2001), *supra* note 166 à la p. 5, au para. 8.

convenable :

«

- a) L'accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles nécessaires à la survie et la subsistance;
- b) Le droit de vivre à l'abri de la dépossession, de l'endommagement et de la destruction des terres, biens, foyers et ressources et moyens de subsistance;
- c) L'accès aux éléments d'information susceptibles d'influer sur l'exercice du droit à un logement convenable, notamment sur les risques industriels et naturels, l'infrastructure, la planification urbaine ou la disponibilité des services et ressources naturelles;
- d) La participation effective des personnes et des communautés à la prise de décisions sur les questions susceptibles d'influer sur l'exercice de leur droit à un logement convenable;
- e) Les arrangements de réinstallation qui, quelle que soit la cause du déplacement, doivent être consensuels, équitables et appropriés de sorte à satisfaire les besoins individuels et collectifs;
- f) L'accès à la protection juridique nationale et autres recours;
- g) La salubrité de l'environnement. »¹⁸⁶

Également, M. Kothari a travaillé à l'élaboration, en collaboration avec le HCDH (Haut-Commissariat aux droits de l'homme) et ONU-Habitat, d'un cadre opérationnel pour surveiller la réalisation du droit au logement et le respect des obligations des États parties au Pacte. Une ébauche de la méthode avec une liste d'exemples d'indicateurs structurels, d'indicateurs de méthode et d'indicateurs de résultat est annexée à son rapport présenté au Conseil des droits de l'homme en 2007¹⁸⁷.

Maintenant quelques remarques sur les expulsions forcées, probablement la violation la plus flagrante du droit au logement, sont pertinentes pour la définition du logement suffisant. Déjà, en 1991, dans son Observation générale no. 4, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels affirmait que : «Quel que soit le régime

¹⁸⁶ Rolnik (2008), *supra* note 166 aux pp. 5-6, au para. 8.

¹⁸⁷ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, Miloon Kothari, Doc. AG NU, 4^e sess., Doc. NU A/HRC/4/18 (2007) à l'annexe II.

d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces» et concluait que «les décisions d'évictions forcées sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte»¹⁸⁸. Quelques années plus tard, en 1997, le Comité consacrait son Observation générale no.7¹⁸⁹ aux expulsions forcées et aux circonstances où celles-ci peuvent être autorisées et le type de protection nécessaire à accorder.

Dans ce texte, le Comité définit l'expression 'expulsion forcée' comme : «l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent.» Les expulsions forcées constituent une violation du droit au logement sauf «celles qui sont opérées par la force dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme». (paragraphe 3)

Le Comité constate la pratique des expulsions forcées tant dans les pays développés que les pays en développement. Outre le droit au logement, les expulsions forcées peuvent constituer des violations d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille ou son domicile et le droit au respect de ses biens. (paragraphe 4) Cette pratique touche particulièrement les groupes vulnérables de la société tels les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités ethniques et autres. (paragraphe 10)

Si l'expulsion est légitime, «par exemple en cas de non-paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable à un bien loué», les personnes

¹⁸⁸ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 aux para.8, 18.

¹⁸⁹ CDESC, «Observation générale 7», *supra* note 173.

visées doivent pouvoir avoir accès à tous les recours juridiques prévus par la loi et l'expulsion doit se faire selon des procédures légales et conformes aux exigences du Pacte. (paragraphe 11) Les États parties doivent préciser au moyen d'une loi les cas précis où les expulsions sont autorisées (paragraphe 14) et le Comité énumère une série de mesures de protection qui doivent être appliqués lors cette procédure. (paragraphe 15) Également, le Comité ajoute qu'à la suite d'une expulsion les personnes touchées ne doivent pas se retrouver à la rue; l'État partie doit être en mesure de pouvoir offrir une autre «possibilité de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive» pour les personnes dans le besoin. (paragraphe 16)

Le COHRE (Center on Housing Rights and Evictions) estimait à plus de 5.6 millions de personnes victimes d'expulsions forcées entre 2003- 2006, dont plus de 2 millions en Afrique, presque 3.5 millions en Asie et Pacifique, près de 175 000 en Amérique et 16 000 en Europe.¹⁹⁰ M. Kothari a été témoin au cours de ses mandats de plusieurs cas d'expulsions et de déplacements forcés partout dans le monde. Il a pu constater les conséquences néfastes et dévastatrices de ce type de pratique et les traumatismes physiques et psychologiques qu'en gardent les victimes. Bien souvent, les victimes se retrouvent à la rue sans possibilité de recours juridiques ou autres et en plus d'avoir perdu leur logement, ils perdent souvent leurs moyens de subsistance et leur réseau d'entraide. Ces effets sont particulièrement préjudiciables pour les personnes déjà vulnérables vivant dans la pauvreté, particulièrement pour les femmes étant les principales victimes de la violence qui accompagne généralement la pratique des expulsions forcées.¹⁹¹ Suite à plusieurs consultations avec la communauté internationale, M. Kothari a produit des directives visant à renforcer les normes relatives aux expulsions forcées déjà en vigueur. Ces directives ont été conçues pour guider les États parties dans l'élaboration de politiques et de lois visant à s'attaquer

¹⁹⁰ «Global Survey on Forced Evictions – Violation of Humans Rights 2003- 2006» (décembre 2006), en ligne à la p.11 : COHRE - The Center on Housing Rights and Evictions <[http :www.cohre.org/store/attachments/Global_Survey_10.pdf.](http://www.cohre.org/store/attachments/Global_Survey_10.pdf)>

¹⁹¹ Sur les expulsions forcées voir Kothari (2004), *supra* note 166; Kothari (2007), *supra* note 187.

aux problèmes des expulsions forcées. Les Principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement se retrouvent dans son rapport présenté au Conseil des droits de l'homme en 2007.¹⁹²

1.4.4. Les obligations spécifiques relatives au droit au logement

Suite à l'analyse de la nature des obligations générales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels et à la définition des composantes du droit à un logement suffisant, il est possible d'identifier des obligations spécifiques imposées aux États parties pour la pleine réalisation de ce droit.

D'abord, l'État doit surveiller la situation du logement sur son territoire d'une façon régulière et détaillée en donnant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables en la matière soit les sans-abris, les personnes mal-logées, les personnes vivant dans des zones de peuplement 'illégal', les personnes expulsées par la force et les groupes à faible revenu.¹⁹³ Suivant cette évaluation, les États sont tenus d'adopter une Stratégie nationale du logement, un plan d'action qui :

«[...]définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définit les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent.»¹⁹⁴

¹⁹² Kocharie (2007), *supra* note 187 à l'annexe 1.

¹⁹³ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para. 13.

¹⁹⁴ Ibid. au para. 12.

Pour être efficace, cette stratégie doit être élaborée avec la participation des intéressés, notamment les sans-abris et les mal-logés ou leurs représentants, afin de s'assurer que ces mesures priorisent l'amélioration de la situation du logement des groupes sociaux les plus vulnérables en la matière.¹⁹⁵ Cela implique également que l'État doive procéder à une revue complète de sa législation dans le but de modifier ou abroger les lois ou politiques affectant négativement la réalisation du droit au logement.¹⁹⁶

Aussi, l'État doit s'abstenir de poser des actions qui entravent l'accès au logement. Un gouvernement limitant le droit d'association des locataires ou procédant à des expulsions forcées illégales viole le droit au logement. Également, l'État doit légiférer pour protéger la population des abus pouvant être perpétrés par les propriétaires de logements locatifs, les propriétaires terriens, les promoteurs immobiliers, etc. Des mesures doivent être prises particulièrement pour empêcher les évictions forcées, le harcèlement, la perte de service, ou autres menaces pouvant être perpétrées par ces tierces personnes. L'État doit aussi pouvoir garantir qu'aucun individu ne se verra refuser un logement à cause de son sexe, de sa nationalité, de son origine ou de toutes autres formes de discrimination. Des recours légaux doivent être accessibles aux victimes en cas de violation de leur droit au logement.¹⁹⁷ Le Comité énumère une série d'éléments du droit au logement pouvant être soulevés devant les

¹⁹⁵ Ibid. aux para. 11-12.

¹⁹⁶ Eide, *supra* note 42 à la p. 113.

¹⁹⁷ Golay et Özden, *supra* note 165 aux pp. 23-24; Eide, *supra* note 42 aux pp. 114-115.

tribunaux :

- a) demande d'ordonnance interdisant des mesures d'éviction ou de démolition
- b) demande d'indemnisation à la suite d'éviction illégale
- c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'État ou des particuliers) s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre
- d) allégation relative à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement
- e) plainte déposée contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement.

Il note également la possibilité de recours collectifs dans certains systèmes juridiques lorsque le problème est dû à l'augmentation importante du nombre de sans-abris.¹⁹⁸

Également, puisqu'il est plutôt rare que l'État soit en mesure de remédier seul à la pénurie de logements uniquement par son propre financement, l'État doit non seulement mettre en œuvre des mesures visant la construction de logements publics mais aussi des mesures habilitant et stimulant la construction de logements abordables par le secteur privé, le milieu communautaire et le secteur informel.¹⁹⁹ Le Comité déclare que :

«[...]une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte»²⁰⁰

Eide résume bien l'étendue et la portée des obligations des États parties pour la

¹⁹⁸ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para. 17.

¹⁹⁹ Ibid. au para 14; Craven, *supra* note 45 à la p. 336.

²⁰⁰ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para. 11.

pleine réalisation du droit au logement :

«It involves issues of public expenditure, governmental regulation of the economy and land market, housing subsidies, monitoring rent levels and other housing costs, the provision of public housing, basic services, taxation and subsequent redistributive economic measures. [...] The duty of fulfilment comprises those active measures by a government necessary for guaranteeing for each person under its jurisdiction opportunities to access the entitlements of housing rights which cannot be obtained or secured through exclusively personal efforts.»²⁰¹

Maintenant que les obligations en vertu du droit au logement sont établies, il s'agira d'en étudier la mise en œuvre par le Canada. Est-ce que le Canada agit au maximum de ses ressources disponibles en vue d'assurer progressivement et par tous les moyens appropriés le plein exercice du droit au logement?

²⁰¹ Eide, *supra* note 42 à la p. 115.

CHAPITRE II

INTRODUCTION

Le Canada a ratifié le PIDESC le 19 mai 1976.²⁰² Jusqu'à aujourd'hui le Canada a soumis cinq rapports au Comité des droits économiques, sociaux et culturels (le Comité) sur la réalisation des droits énoncés au PIDESC. Le premier rapport fut soumis en trois parties, l'une concernant la mise en œuvre des articles 6 à 9²⁰³, l'autre sur les articles 10 à 12²⁰⁴ et une dernière partie traitant des articles 13 à 15²⁰⁵, présentées au Comité respectivement en 1981, 1982 puis 1985. Le deuxième rapport fut présenté en deux parties, soit une première sur la mise en œuvre des articles 6 à 9²⁰⁶ soumise au Comité en 1988, puis une deuxième sur les articles 10 à 15²⁰⁷ soumise en 1992. Le troisième rapport²⁰⁸ du Canada couvrant la période de 1987 à 1994 pour la mise en œuvre des articles 6 à 9 et de 1992 à 1994 pour les articles 10 à

²⁰² Canada, Secrétariat d'État, *Rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 10 à 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, décembre 1982 à la p. 2.

²⁰³ Canada, Secrétariat d'État, *Rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 6 à 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, août 1980.

²⁰⁴ Canada, « Premier rapport sur les articles 10 à 12 », *supra* note 202.

²⁰⁵ Canada, Secrétariat d'État, *Rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 13 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, février 1985.

²⁰⁶ Canada, Secrétariat d'État, *Deuxième rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 6 à 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, décembre 1987.

²⁰⁷ Canada, Direction des droits de la personne, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, *Deuxième rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 10 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1992.

²⁰⁸ Canada, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - Troisième rapport périodique présenté par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte*, Doc. off. CES, session de fond 1997, Doc. NU E/1994/104/Add. 17 (1998).

15, fut déposé en 1997. Le quatrième rapport²⁰⁹ du Canada pour la période de 1994 à 1999 fut terminé en 2004, et le cinquième rapport²¹⁰ pour la période de 1999 à 2005, en 2005. Le Canada déposa également au Comité en 1997 un document de base²¹¹ sur des renseignements fondamentaux tels son territoire et sa population, sa structure politique et son cadre juridique général concernant la protection des droits de l'homme. Le sixième rapport du Canada devait être présenté au Comité au plus tard le 6 juin 2010.

Les rapports périodiques du Canada sont présentés en vertu des articles 16 et 17 du PIDESC et suivent généralement les directives de base dictées par le Comité concernant la conception des rapports. C'est le ministère fédéral du Patrimoine canadien qui est en charge de la préparation des rapports périodiques en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Plusieurs autres agences et ministères y participent également notamment le ministère de la Justice, Condition féminine Canada, Développement des ressources humaines, Statistique Canada et la Commission canadienne des droits de l'homme. La présentation des rapports périodiques devant le Comité revient au ministère des Affaires étrangères et du Commerce choisissant sa délégation parmi les représentants des ministères particulièrement concernés par les droits économiques, sociaux et culturels et les représentants des gouvernements provinciaux ou territoriaux. Les rapports canadiens sont diffusés gratuitement dans les bibliothèques, les établissements d'enseignement, les organisations non gouvernementales, les associations et la population.²¹²

²⁰⁹ Canada, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Quatrièmes rapports périodiques présentés par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte*, Doc. off. CES, session de fonds de 2005, Doc. NU E/C.12/4/Add.15 (2004).

²¹⁰ Canada, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Cinquièmes rapports périodiques présentés par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte*, Doc. off. CES, session de fonds de 2006, Doc NU E/C.12/CAN/5 (2005).

²¹¹ Canada, *Document de base faisant partie des rapports présentés par les États parties*, Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, Doc NU HRI/CORE/1/Add. 91 (1998).

²¹² Canada, «Document de base», *supra* note 211 à la p. 37, aux para. 165-166, 168.

Également, de plus en plus d'ONG participent à l'élaboration des rapports en donnant leurs opinions sur les sujets traités à l'invitation du gouvernement fédéral. Les mémoires reçus par le gouvernement sont transmis par la suite au Comité. Les ONG peuvent aussi s'adresser directement au Comité, qui à son tour, informera le Canada du contenu de leur communication. Cependant, les mémoires d'ONG remis au gouvernement fédéral ou directement au Comité ne sont pas automatiquement disponibles à la population et leur accès peut parfois être impossible. Par contre, l'information pertinente fournie par les ONG est souvent reprise par le Comité, soit sous forme de question lors du dialogue avec l'État partie ou dans ses observations finales. Concernant le logement, deux documents sont particulièrement intéressants tant par leur accessibilité au public que par leur contenu. Il s'agit du Rapport social²¹³, présenté au gouvernement canadien en 2005 par la Ligue des droits et libertés, organisme québécois à but non lucratif, dont la mission est la promotion et la défense de l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. Également, la présentation du Front d'action populaire en réaménagement urbain (Frapru) en 2006 devant le Comité portant sur les conditions de logement au Canada et particulièrement au Québec²¹⁴. Le Frapru est un regroupement d'organismes communautaires intervenant auprès des mal-logés et des sans-abri au Québec.

Dans la rédaction de ses rapports, le Canada fait part de certaines difficultés. En effet, les dispositions du PIDESC touchent à plusieurs sujets complexes et fondamentaux faisant l'objet d'une panoplie de mesures législatives, administratives et judiciaires, adoptées tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux. Les directives sur la rédaction des rapports exigeant des rapports

²¹³ «Rapport social» (mars 2006), Montréal, en ligne : la Ligue des droits et libertés
<http://liguedesdroits.ca/assets/files/publications/rapports/RAP-2006-03-00-rapport_social.pdf>

²¹⁴ François Saillant, «Présentation du FRAPRU au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels» (4 mai 2006), en ligne : FRAPRU –Front d'action populaire en réaménagement urbain
<http://www.frapru.qc.ca/Docs/Geneve.html>.

détaillés, la cueillette d'information est donc longue et ardue.²¹⁵ D'ailleurs, et si le Comité dans ses conclusions se dit en général satisfait des rapports canadiens, il ne manque pas de souligner régulièrement la généralité des propos du gouvernement. Il note souvent l'absence de détail sur l'effet des lois, des mesures et des programmes sur la population canadienne, le manque d'information sur l'application technique des programmes, mesures ou lois énumérés, et l'absence de détail sur les résultats qualitatifs d'une modification législative, de l'ajout ou de la suppression d'un programme.²¹⁶ Également, le Comité déplore la faible présence des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux dans la délégation canadienne devant le Comité, ce qui restreint le dialogue sur certaines questions.²¹⁷

Le dialogue avec l'État partie fait partie du processus de l'examen des rapports et peut s'étendre sur quelques séances dont les comptes rendus analytiques sont souvent accessibles à la population. Parfois, dans le but de préparer ce dialogue, le Comité fait parvenir une liste de questions à l'État partie devant lui répondre par écrit. Le Comité a examiné le deuxième rapport du Canada portant sur les articles 10 à 15²¹⁸ du

²¹⁵ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15», *supra* note 207 à la p.1.

²¹⁶ CDESC, *Compte rendu analytique de la 5^{ième} séance – Examen des deuxièmes rapports du Canada*, Huitième session 1993, Doc. NU E/C.12/1993/SR.5 à la p. 5, para 15; CDESC, *Compte rendu analytique de la 6^{ième} séance- Examen des deuxièmes rapports du Canada*, Huitième session 1993, Doc. NU E/C.12/1993/SR.6 à la p. 12, para 51; CESCR, *Summary record of the 47th meeting – Consideration of third periodic report of Canada*, Nineteenth session 1998, Doc. NU E/C.12/1998/SR.47 à la p.4, para 15, et à la p.6, para 25.

²¹⁷ CDESC, *Compte rendu analytique de la 10^{ième} séance – Examen des quatrième et cinquième rapports du Canada*, Trente-sixième session 2006, Doc. NU E/C.12/2006/SR. 10 à la p.2, para 2; CDESC, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte – Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, Doc. off. CES, 46^{ième}, 47^{ième} et 48^{ième} séances 1998, Doc. NU E/C.12/1/Add.31 (1998) à la p.1, para 2.

²¹⁸ CDESC, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte- Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, Doc. off. CES, 5^{ième} et 6^{ième} séances 1993, Doc. NU E/C.12/1993/5.

PIDESC en 1993 le troisième rapport en 1998²¹⁹, le quatrième et le cinquième rapports ont été examinés ensemble en 2006.²²⁰

Aussi, concernant la mise en œuvre du droit au logement au Canada, le rapporteur spécial de l'ONU sur le logement, à l'époque Miloon Kothari, a effectué une mission au Canada du 9 au 22 octobre 2007, s'intéressant particulièrement au phénomène des sans-abri, aux conditions de logement des femmes et des populations autochtones ainsi que l'impact éventuel des Jeux Olympiques 2010 sur l'accès au logement à Vancouver. M. Kothari a soumis son rapport²²¹ à l'ONU en 2009. Lors de sa visite, le Frapru lui avait remis un document particulièrement pertinent intitulé : *Le droit au logement, loin d'être respecté au Québec et au Canada*²²².

L'ensemble de ces documents constitue la base qui permettra d'analyser la mise en œuvre du droit au logement au Canada en vertu de ses obligations selon l'art. 11(1) du PIDESC. Les informations retenues sont celles portant sur l'ensemble du Canada, soit les mesures générales adoptées par le gouvernement fédéral, mais aussi celles adoptées par le gouvernement québécois. Les conditions de logement particulières aux autres provinces ou territoires ne sont pas abordées étant donné l'ampleur de cette tâche. Dans un premier temps, il s'agira d'établir la structure politique et juridique générale du Canada et du Québec dans laquelle évolue la mise

²¹⁹ CDESC, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte – Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, Doc. off. CES, 46^{ième}, 47^{ième} et 48^{ième} séances 1998, Doc. NU E/C.12/1/Add.31 (1998).

²²⁰ CDESC, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte – Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, Doc. off. CES, 9^{ième}, à 12^{ième} séances 2006, Doc. NU E/C.12/CAN/CO/4 et E/C.12/CAN/CO/5 (2006)

²²¹ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Miloon Kothari – Mission au Canada (9-22 octobre 2007)*, Doc. off. AG NU, 10^{ième} sess., Doc NU A/HRC/10/7/Add.3 (2009).

²²² «Le droit au logement, loin d'être respecté au Québec et au Canada/ Document soumis à M. Miloon Kothari, rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement» (octobre 2007), en ligne : FRAPRU-Front d'action populaire en réaménagement urbain <http://www.frapru.qc.ca/Docs/KothariFr.html>

en œuvre des droits de la personne. Ensuite, un rapide compte rendu de la période charnière des années 90 en matière de restructuration des politiques sociales et son impact sur la population est nécessaire. Une fois ces éléments mis en place, la réalisation de chaque composante nécessaire à la mise en œuvre du droit au logement sera analysée, soit la sécurité d'occupation, la capacité de paiement, la facilité d'accès, l'habitabilité, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, l'emplacement et le respect du milieu culturel. Il faut mentionner que le manque de renseignements détaillés dans les rapports canadiens, tel que reproché par le Comité, fut souvent un obstacle dans cette analyse. Cependant, les documents du Comité, du Frapru, de la Ligue des droits et libertés et le rapport de M. Kothari permirent parfois de combler les vides laissés par le Canada. À noter également que les informations contenues dans le présent mémoire sont à jour au 1^{er} juin 2010.

2.1 PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE POLITIQUE ET JURIDIQUE GÉNÉRALE DU CANADA

2.1.1. Le système fédéral canadien

Le gouvernement, dans ses rapports, présente le Canada comme un pays développé possédant la deuxième plus grande superficie au monde où vivent plus de 34 millions de personnes. Le Canada est une fédération composée de dix provinces (l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Québec, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador) et de trois territoires (les Territoires du Nord-Ouest, le

Nunavut (créé le 1^{er} avril 1999) et le Yukon).²²³ L'organisation politique du Canada se définit également par une monarchie constitutionnelle, un régime parlementaire inspiré du modèle britannique et une démocratie représentative. Il faut souligner que le Canada fut d'abord une colonie britannique, qui ne devînt indépendante politiquement qu'en 1931 avec l'adoption du Statut de Westminster reconnaissant officiellement la compétence de son gouvernement fédéral dans le domaine des affaires étrangères. Cependant, il fallut attendre jusqu'en 1982 pour que le Canada se dote d'une procédure lui conférant enfin le pouvoir absolu de modifier sa constitution.²²⁴

La constitution canadienne réunit la Loi constitutionnelle de 1867 (anciennement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) et ses modifications, la Loi constitutionnelle de 1982 comprenant la Charte canadienne des droits et libertés ainsi qu'une série de coutumes et de traditions non écrites appelées conventions constitutionnelles. La constitution canadienne est la gardienne de la démocratie. Elle garantit la protection des droits et libertés fondamentales, le partage des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Chaque gouvernement étant souverain dans son champ de compétence; aucune province ne peut exercer un pouvoir réservé exclusivement au Fédéral et inversement, ce dernier ne peut empiéter sur les compétences attribuées expressément aux provinces.²²⁵ Selon l'art.91 de la Loi constitutionnelle de 1867, le gouvernement

²²³ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p.10, para 8. Voir le site internet de Statistique Canada pour la mise à jour de la population canadienne : <http://www.statcan.gc.ca>

²²⁴ Canada, «Document de base», *supra* note 211 à la p. 10, para 32 et à la p.11, para 40-41.

²²⁵ *Ibid.* à la p. 11, para 42, à la p. 12, para 47 et à la p. 16, para 69.

fédéral a le pouvoir notamment de :

«prélever des impôts; d'établir sa politique monétaire; il est compétent en matière de commerce international et interprovincial; il est responsable de la défense et des relations avec les autres États; il est responsable de la navigation et du transport maritime, les pêcheries, les faillites, les Indiens et les terres réservées aux Indiens, la naturalisation, la citoyenneté, le droit criminel, les brevets d'invention et les droits d'auteur, le service postal et l'assurance emploi.»²²⁶

Alors que :

« Les pouvoirs législatifs des provinces comprennent l'autorité sur la propriété et les droits civils. Les institutions et les services qui relèvent de la compétence provinciale comprennent les services de santé, les services sociaux, les institutions municipales et l'aménagement du territoire, l'administration de la justice, l'institution et l'organisation des tribunaux provinciaux, tant de juridiction civile que criminelle, et l'éducation.»²²⁷

Les territoires ont des compétences semblables à celles des provinces, cependant elles ne sont pas définies par la constitution mais plutôt déléguées par le Parlement fédéral. Ceci s'explique du fait que les territoires, contrairement aux provinces, sont des créations du Fédéral.²²⁸

Quelques précisions sont nécessaires concernant la compétence fédérale sur les «Indiens et les terres réservées aux Indiens». Les réserves sont des territoires destinés à l'usage et aux profits des Indiens mais appartiennent légalement au gouvernement fédéral. Il a la responsabilité d'y assurer un certain nombre de services en matière de logement, d'éducation, d'infrastructure routière, d'approvisionnement en eau et

²²⁶ *Lois constitutionnelle de 1867* (R.-U), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n. 5, à l'art. 91, résumé dans Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 10, para 11.

²²⁷ *Ibid.* à l'art. 92, résumé dans *Ibid.* à la p. 10, para 12.

²²⁸ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 10 para 13.

d'évacuation des eaux usées, ou encore d'aide sociale.²²⁹ Les peuples autochtones (qui sont, selon la Loi constitutionnelle de 1982, les Indiens, les Métis et les Inuits) représentent environ 4% de la population nationale. Près de la moitié d'entre eux vivent dans des centres urbains hors réserve ou sur des terres dont leur revendication territoriale n'a pas encore été reconnue.²³⁰

Au Canada, le pouvoir législatif, celui de faire les lois, appartient aux Parlements fédéral et provinciaux, le pouvoir exécutif, celui de mettre en œuvre les lois adoptées, appartient aux gouvernements fédéral et provinciaux et le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux chargés d'interpréter et de faire respecter les lois. La suprématie du pouvoir législatif a été restreinte en 1982 avec l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. Les lois en vigueur et les nouvelles lois doivent désormais être conformes à la Charte canadienne des droits et libertés, laquelle est interprétée et appliquée par les tribunaux.²³¹ Le pouvoir exécutif est subordonné aux pouvoirs législatif et judiciaire par le principe de la règle de droit : « [...] toute mesure prise par le gouvernement et ses organes administratifs en rapport avec les particuliers doit être fondée sur une règle juridique préalable autorisant cette mesure [...] tous sont soumis aux lois, aux règlements et à la 'common law' appliqués par les tribunaux [...]»²³² Les tribunaux sont autonomes et indépendants face aux pouvoirs exécutif et législatif. Le principe de l'indépendance judiciaire est établi dans la Loi constitutionnelle de 1867 et protégé dans la Charte canadienne des droits et libertés. L'inamovibilité des juges et leur sécurité financière assurée force le respect du principe.²³³

²²⁹ CDESC, «Compte rendu de la 10^{ième} séance 2006», *supra* note 217 à la p.3, para 10.

²³⁰ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p.19, para 69.

²³¹ Canada, «Document de base», *supra* note 211 à la p. 13, para 50 et à la p. 14 para 57.

²³² Ibid. à la p. 118, para 77.

²³³ Ibid. à la p. 19, para 83-84.

L'appareil judiciaire canadien est constitué de cours supérieures et de cours inférieures. Les cours supérieures sont des tribunaux de juridiction générale de première instance ayant un pouvoir de surveillance sur les tribunaux inférieurs. Les tribunaux inférieurs ont une compétence limitée en fonction de la nature et du montant du litige. Autant les cours supérieures qu'inférieures ont le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi tombant dans leur champ de compétence. Il y a nécessairement dans chaque province une cour de première instance et une cour d'appel. Également, pour certains domaines tels que l'immigration, le commerce international, la concurrence, la radiotélévision, les télécommunications, les valeurs mobilières, la location résidentielle, etc., il existe des tribunaux administratifs spécialisés créés par des lois fédérales ou provinciales. C'est la Cour fédérale, établie par le Parlement du Canada, qui est compétente pour toutes les affaires mettant en cause le gouvernement fédéral ainsi que les conseils, les commissions et les tribunaux fédéraux. La Cour suprême du Canada est la cour de dernière instance pour l'ensemble du pays et l'ultime interprète de la constitution.²³⁴

2.1.2. Intégration du PIDESC au droit interne canadien

Le pouvoir de ratifier des conventions internationales au nom du Canada revient exclusivement au gouvernement fédéral. Cependant, les conventions en matière des droits de la personne concernent souvent des sujets qui sont à la fois de compétence fédérale et provinciale. Ainsi, il est préférable pour le Fédéral, afin de s'assurer de pouvoir respecter ses obligations internationales, d'obtenir l'appui des provinces avant la ratification. La ratification d'une convention internationale ne l'introduit pas automatiquement au droit national. Pour ce faire, le gouvernement doit adopter une loi lui donnant force de loi, ou procéder à l'examen de sa législation et adopter les

²³⁴ Ibid. à la p. 18, para 78 -81.

modifications nécessaires pour s'y conformer. Au Canada, tous les gouvernements s'étaient engagés à mettre en œuvre les dispositions du PIDESC et tous ont opté pour la deuxième alternative de mise en œuvre. Cependant, procéder à la modification de sa législation plutôt que l'incorporation directe comporte le danger que les modifications apportées ne soient pas exactement conformes à la convention internationale.²³⁵

Chaque province étant autonome et souveraine dans son champ de compétence, divers mécanismes politiques et judiciaires contribuent à une certaine uniformité de la mise en œuvre du PIDESC selon les rapports du gouvernement canadien. D'abord, les mesures socio-économiques adoptées par les gouvernements canadiens doivent se conformer aux exigences de la Charte canadienne des droits et libertés, notamment en matière de non-discrimination et d'application régulière de la loi. Le système de péréquation fédéral permet de «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 comparables»²³⁶. La Cour suprême, étant la cour générale d'appel de dernière instance de tous les tribunaux fédéraux et provinciaux, assure une interprétation et une application cohérente de la loi partout au pays.²³⁷ Également, le Comité permanent fédéral-provincial-territorial composé des fonctionnaires responsables des droits de la personne, a pour mandat d'assurer la coordination et la collaboration entre les différents gouvernements canadiens concernant la mise en œuvre des instruments internationaux en la matière. Les ministres des différents gouvernements responsables des services sociaux, de la santé, de la justice ou de la condition de la femme se réunissent également régulièrement pour se consulter et partager de l'information.²³⁸

²³⁵ Canada, «Premier rapport sur les articles 10 à 12», *supra* note 202 à la p. 5.

²³⁶ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U), 1982, c. 11 à l'art. 36 (2).

²³⁷ Canada, «Document de base», *supra* note 211 aux pp. 31-32, para 140.

²³⁸ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 12, para 20.

De l'avis du gouvernement canadien, la diversité des perspectives que permet l'autonomie des provinces contribue à une meilleure protection des droits de la personne au pays.²³⁹ Cependant, le Comité ne semble pas en être convaincu, et s'inquiète de l'efficacité des mécanismes énoncés en cas de non-application du PIDESC par les provinces et de l'absence de recours légal fédéral pour contraindre les provinces à respecter leurs obligations en la matière.²⁴⁰

«[...]comment le Canada peut-il être tenu de respecter les obligations qui lui sont imposées par le traité, si ni le Gouvernement fédéral, ni le traité ne peuvent obliger les provinces à adopter des lois pour mettre en oeuvre un traité dans les domaines relevant de la compétence provinciale ?»²⁴¹

2.1.3. Cadre juridique des droits de la personne

Les dispositions du PIDESC ne peuvent être saisies directement devant les tribunaux canadiens, ne faisant pas partie intégralement du droit national. La législation canadienne des droits de la personne protège principalement les droits civils et politiques. Cependant, certaines dispositions sont pertinentes pour la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit ici des instruments de la législation canadienne des droits de la personne pouvant jouer un rôle dans la protection du droit au logement en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que le droit à la non-discrimination en la matière.

²³⁹ Canada, «Document de base», *supra* note 211 à la p. 32, para 141.

²⁴⁰ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 à la p.3, para 12.

²⁴¹ CDESC, *Compte rendu analytique de la 46^{ième} séance – Examen du troisième rapport du Canada*, Dix-neuvième session 1998, Doc. NU E/C.12/1998/SR. 46 à la p. 5, para 15.

La Charte canadienne des droits et libertés

La Charte canadienne des droits et libertés, en vigueur depuis 1982, est l'instrument de référence en matière de protection des droits de la personne au Canada. Son statut constitutionnel (elle forme la partie 1 de la Loi constitutionnelle de 1982) l'élève au-dessus des autres lois canadiennes pouvant être déclarées invalides si contraires à ses dispositions. La Charte protège les particuliers des violations de leurs droits fondamentaux pouvant être commises par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Elle s'applique autant aux tâches administratives accomplies par les fonctionnaires, aux actes du pouvoir exécutif ainsi qu'aux lois des différents Parlements. Les acteurs exerçant un pouvoir législatif par délégation, notamment les municipalités, ou les acteurs non-gouvernementaux mais considérés comme tels vu l'importance du contrôle gouvernemental sur leurs tâches, sont également soumis à la Charte. La Charte ne protège pas contre l'action des particuliers.²⁴²

La Charte canadienne garantit : les libertés fondamentales, les droits démocratiques, le droit de s'établir et de gagner sa vie partout au Canada, les garanties juridiques, les droits à l'égalité pour tous, les langues officielles du Canada, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, le patrimoine multiculturel du Canada, et les droits des peuples autochtones.²⁴³ Plus particulièrement, l'art. 15 protège l'égalité devant la loi :

«15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques».²⁴⁴

²⁴² Canada, «Document de base», *supra* note 211 à la p. 26 para 119.

²⁴³ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U), 1982, c. 11.

²⁴⁴ *Ibid.* à l'art. 15 (1).

L'alinéa (2) précise que ce principe n'a pas pour effet d'interdire les programmes de promotion sociale au bénéfice des plus défavorisés.²⁴⁵ Également, la liste des motifs de discrimination illicites n'est pas exhaustive et des motifs analogues à ceux énumérés peuvent s'ajouter. Par exemple, dans l'affaire *Egan c. Canada*, la Cour suprême a statué que l'orientation sexuelle était aussi un motif de discrimination illicite.²⁴⁶ Le Comité notait dans ses conclusions de 1993 que «les tribunaux se sont fondés sur l'article 15 de la Charte [...] dans le domaine du logement, pour renforcer la sécurité de l'occupation».²⁴⁷ Cependant, une étude récente démontre la nouvelle tendance de la Cour suprême à voir restreindre la portée de l'art. 15 par ses refus répétitifs d'accepter les appels dans les cas alléguant des prétendues violations des droits de l'égalité.²⁴⁸

L'article 7 de la Charte canadienne qui protège «le droit à la vie, à la liberté et la sécurité de sa personne»²⁴⁹ est probablement l'article se rapprochant le plus au droit à un niveau de vie suffisant tel qu'énoncé à l'art. 11 (1) du PIDESC. Cependant, jusqu'à aujourd'hui, l'art.7 n'a jamais été interprété comme imposant aux gouvernements l'adoption de lois garantissant des avantages économiques ou sociaux spécifiques.²⁵⁰ Dans l'arrêt *Gosselin c. Québec*, une jeune bénéficiaire de l'aide sociale contestait le régime québécois appliquant une distinction au niveau de l'âge dans l'attribution du montant des prestations; les moins de 30 ans recevaient environ le tiers des prestations des plus de 30 ans. L'appelante plaidait l'inconstitutionnalité du régime en vigueur en vertu de l'art. 7 et de l'art. 15 (1) de la Charte canadienne et

²⁴⁵ Ibid. à l'art. 15 (2).

²⁴⁶ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 13, para 49.

²⁴⁷ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p. 2, para 5.

²⁴⁸ Bruce Ryder and Taufiq Hashmani, *Managing Charter Equality Rights: The Supreme Court of Canada's Disposition of Leave to Appeal Application in Section 15 Cases*, Toronto, Osgoode Hall Law School, York University, CLPE Research Paper 41 /2010, 2010.
http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1691676#%23

²⁴⁹ La Charte canadienne, *supra* note 243 à l'art. 7.

²⁵⁰ CDESC, «Compte rendu de la 5^{ième} séance, 1993», *supra* note 216 à la p. 6, para 18.

la violation de l'art. 45 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. La Cour suprême s'est prononcée en 2002 et concernant l'art. 7 de la Charte canadienne elle statuait :

«Jusqu'à maintenant, rien dans la jurisprudence ne tend à indiquer que l'art. 7 impose une obligation positive à l'État. On a plutôt considéré que l'art. 7 restreint la capacité de l'État de porter atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Il n'y a pas d'atteinte de cette nature en l'espèce et les circonstances ne justifient pas une application nouvelle de l'art. 7, selon laquelle il imposerait à l'État l'obligation positive de garantir un niveau de vie adéquat.»²⁵¹

Pourtant, en 1993, le Comité avait déploré la tendance des tribunaux canadiens à une interprétation restrictive de l'art. 7 de sorte à ne pas y inclure la protection contre les privations dans le domaine social ou économique, plus particulièrement les atteintes aux droits à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants.²⁵² En 1998, le Comité réitérait son inquiétude²⁵³ et en 2006, rappelant ses préoccupations, il recommandait «aux autorités fédérales, provinciales et territoriales de promouvoir des interprétations de la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres lois internes qui soient compatibles avec le Pacte».²⁵⁴

La législation provinciale et fédérale des droits de la personne

D'abord, s'appliquant au gouvernement fédéral et aux institutions placées sous sa juridiction, la Loi canadienne sur les droits de la personne, adoptée en 1977, interdit

²⁵¹ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CSC 84, [2002] 4 R.C.S. 429.

²⁵² CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p. 4 para 23.

²⁵³ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 à la p. 3, para 14.

²⁵⁴ CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p.2, para 11 et à la p.7, para 41.

les motifs de discrimination suivants:

«3. (1) Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience.»²⁵⁵

La Loi canadienne sur les droits de la personne a créé la Commission canadienne des droits de la personne chargée de faire respecter son application. En 1999, le gouvernement canadien a entrepris l'examen de La Loi canadienne sur les droits de la personne et des politiques et pratiques de la Commission canadienne. La Commission avait suggéré au Comité d'examen d'inclure dans la Loi canadienne les droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, cette proposition ne fut pas retenue dans le rapport final du Comité d'examen recommandant plutôt, entre autres, d'octroyer à la Commission un pouvoir de surveillance sur les obligations internationales canadiennes en vertu des instruments des droits de la personne et d'ajouter à la Loi canadienne la condition sociale comme motif de discrimination illicite.²⁵⁶

Également, au niveau provincial, tous les gouvernements ont mis en œuvre des lois interdisant toutes formes de discrimination dans les domaines de l'emploi, du logement et de la fourniture des biens, services et facilités courants pour les motifs suivants : race ou couleur, religion ou croyance, âge, sexe, orientation sexuelle, état civil ou matrimonial, déficience ou handicap physique ou mental, origine nationale ou ethnique, ascendance, lieu de naissance. Certaines incluent aussi : l'opinion politique, l'appartenance à une association, condamnation ayant fait l'objet d'une réhabilitation,

²⁵⁵ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 à l'art. 3(1).

²⁵⁶ Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 aux pp.27-28, para 83; Canada, *Réponses du Canada- Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du quatrième rapport périodique du Canada concernant les droits visés aux articles 1^{er} à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. off. CES, Trente-sixième session du CDESC 2006, Doc. NU E/C.12/CAN/Q/4/Add.1 à la p. 5.

casier judiciaire, source de revenu, lieu de résidence, saisie de salaire, condition ou origine sociale, langue, etc.,²⁵⁷ Ces lois, souvent appelées Code ou Charte des droits de la personne, s'appliquent autant aux particuliers dans le domaine privé qu'au gouvernement. Elles ont également autorité sur tous les autres textes législatifs de la province et interdisent autant la discrimination directe que indirecte, ce qui signifie qu'une pratique peut-être jugée discriminatoire en dépit du fait qu'elle ne porte pas sur des motifs illicites de discrimination, mais simplement parce qu'elle cause préjudice à un groupe protégé en vertu de ces lois.²⁵⁸

Les commissions des droits de la personne, créées par ces lois, ont principalement comme tâche de recevoir les plaintes des individus s'estimant victime de discrimination. La commission pertinente examine la plainte, peut tenter une conciliation ou décider de porter la plainte devant une commission d'enquête ou un tribunal des droits de la personne. Il faut mentionner également l'existence, dans la plupart des provinces, d'un ombudsman, un fonctionnaire indépendant ayant le devoir et le pouvoir d'enquêter sur les plaintes reçues contre les ministères ou les agences du gouvernement provincial. Il rend des comptes annuellement au Parlement et publie ses recommandations.²⁵⁹

Bien que l'obligation de non-discrimination s'applique aux mesures économiques, sociales et culturelles lorsque adoptées par les gouvernements, la législation provinciale en matière de droits de la personne ne garantit aucunement les droits énoncés au PIDESC.²⁶⁰ Le Comité déplore l'absence de recours dans la législation provinciale en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels «en particulier pour ce qui est des droits des familles avec enfants et du droit à un niveau de vie suffisant, et notamment à une nourriture et à un logement

²⁵⁷ Canada, «Document de base», *supra* note 211 aux pp. 29-30, para 130-131.

²⁵⁸ Ibid. à la p. 30, para 133-134.

²⁵⁹ Ibid. aux pp. 21-22, para 95, 98.

²⁶⁰ CDESC, «Compte rendu de la 46^{ième} séance, 1998», *supra* note 241 à la p.4, para 15.

suffisants»²⁶¹ et demande au Canada de «prendre immédiatement des mesures, notamment législatives, en vue de créer et d'offrir des recours internes utiles pour faire reconnaître tous les droits énoncés dans le Pacte dans toutes les entités pertinentes.»²⁶² M. Kothari, dans son rapport sur le Canada, est du même avis et recommande :

«In line with previous recommendations made by the CESCR, the Special Rapporteur recommends that human rights legislation in all Canadian jurisdictions be amended to fully include economic, social and cultural rights and that they be included in the mandates of all human rights bodies.»²⁶³

Plus particulièrement au Québec

La Charte des droits et libertés de la personne du Québec, entrée en vigueur en 1976, garantit les libertés et droits fondamentaux, tels la liberté de religion, le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée mais aussi le droit à l'égalité et les droits politiques et judiciaires. La Charte québécoise protège également certains droits économiques et sociaux notamment : l'instruction publique gratuite, la vie culturelle des groupes ethniques, le droit à l'assistance financière, le droit à des conditions de travail justes, l'égalité des époux, la protection de l'enfant, des personnes âgées, des personnes handicapées et de la famille. La Charte québécoise inclut la condition sociale comme motif de discrimination illicite.²⁶⁴

L'art. 45 de la Charte québécoise concernant l'assistance financière s'énonce comme suit : «Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des

²⁶¹ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p. 4 para 24.

²⁶² CDESC, « Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 7, para 40.

²⁶³ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 24, para 89.

²⁶⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.»²⁶⁵ Cependant, la Cour suprême précise dans l'affaire *Gosselin c. Québec* :

«Bien que l'art. 45 oblige le gouvernement à établir des mesures d'aide sociale, il soustrait au pouvoir de contrôle des tribunaux la question de savoir si ces mesures sont adéquates. Le libellé de l'art. 45 exige seulement que le gouvernement puisse établir l'existence de mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, sans l'obliger à défendre la sagesse de ces mesures.»²⁶⁶

En 2003, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec rendait publique un bilan après 25 ans d'application de la Charte. Concernant les droits économiques, sociaux et culturels la Commission recommandait :

«de renforcer de façon significative les droits économiques et sociaux déjà couverts par la Charte québécoise, y compris en y ajoutant les droits au logement, à la santé, au travail et à l'éducation et d'accorder à tous ces droits une préséance sur toute autre loi du Québec».²⁶⁷

La Ligue des droits et libertés, dans son rapport social, reproche aux gouvernements québécois et canadien de ne pas avoir suivi les recommandations du Comité et de leurs commissions des droits de la personne concernant l'intégration des droits économiques, sociaux et culturels aux Chartes afin de leurs assurer supériorité et justiciabilité.²⁶⁸

²⁶⁵ Ibid. à l'art. 45.

²⁶⁶ *Gosselin c. Québec* (Procureur général), *supra* note 251.

²⁶⁷ Canada, «Réponses- Quatrième rapport», *supra* note 256 à la p.6.

²⁶⁸ La Ligue des droits et libertés, *supra* note 213 à la p. 2.

2.2. RÉCESSION, PROSPÉRITÉ ET PAUVRETÉ AU CANADA

2.2.1. De la récession à la prospérité

Le Canada a vécu au début des années 90 une période de récession économique entraînant des déficits gouvernementaux importants. À l'époque, le déficit fédéral s'élevait à 42 milliards de dollars et celui des provinces à 20 milliards de dollars, collectivement la dette du Canada était l'une des plus élevée du monde industriel. Afin de rétablir son équilibre budgétaire, le gouvernement fédéral a entrepris une restructuration majeure de son administration en réduisant de 34 à 23 le nombre de ses ministères, en supprimant quelques-uns de ses organismes et en privatisant certains services publics. Les transferts fédéraux aux provinces ont également été réformés ce qui a particulièrement affecté la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels au pays. Dans la foulée, plusieurs programmes sociaux ont été abolis ou réduits.²⁶⁹

Les transferts fédéraux aux provinces sont essentiels à la viabilité d'importants programmes sociaux et services touchant les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale, les services sociaux et le développement de la petite enfance. En 1996, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPE) furent remplacés par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Cette fusion octroya aux gouvernements provinciaux davantage de pouvoir dans la conception et la gestion de leurs programmes sociaux, mais avec un financement moindre. Le

²⁶⁹ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 20, para 80; Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p.13 para 24-25.

financement aux provinces fut effectivement réduit de 2.5 milliards de dollars en 1996-1997 et de 4.5 milliards de dollars en 1997-1998.²⁷⁰

Conséquemment, plusieurs provinces ont diminué le montant de leurs prestations d'aide sociale, certaines ont mis en place des programmes de travail obligatoire conditionnant l'octroi de ces prestations, et la majorité ont déduit la prestation fédérale pour les enfants, accordée aux familles à faible revenu, du montant des prestations d'aide sociale. L'impact fut néfaste notamment sur le nombre de sans-abri et la situation des femmes, particulièrement des mères célibataires.²⁷¹

«Le Comité note que depuis 1994 l'État partie n'a pas accordé une attention suffisante aux conséquences négatives des coupes opérées dans les dépenses sociales pour résorber le déficit budgétaire sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels par la population canadienne en général et par les groupes vulnérables en particulier».²⁷²

Les coupures massives par le gouvernement fédéral avaient ramené les dépenses sociales au niveau de ce qu'elles étaient en 1945, dans un contexte où 10% de la population canadienne est bénéficiaire de l'aide sociale et 17.6% vit sous le seuil de faible revenu (données de l'année 1996).²⁷³ La récession canadienne ne fut pas considérée par le Comité comme un facteur de difficulté pouvant justifier la non-application du PIDESC.²⁷⁴ Il recommandait plutôt au Canada de mettre en œuvre des mesures d'assistance sociale assurant à tous la jouissance de leur droit à un niveau de vie suffisant.²⁷⁵

²⁷⁰ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 aux pp. 20-21, para 83.

²⁷¹ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 aux pp. 4-6, para 19, 21-23, 30.

²⁷² Ibid. à la p. 3, para 11.

²⁷³ CDESC, «Compte rendu de la 46^{ième} séance, 1998», *supra* note 241 à la p. 8, para 31.

²⁷⁴ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* 218 à la p.3 para 10.

²⁷⁵ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* 219 à la p. 8 para 41.

Les restrictions dictées par l'objectif du déficit zéro ont cependant porté fruit et dès 1997-1998 le Fédéral accumulait un surplus de 3.5 milliards de dollars, et en 1998-1999, l'excédent était de 2.9 milliards de dollars. Du côté des provinces, le scénario était similaire : en 1997-1998, cinq provinces avaient un budget équilibré ou cumulaient un surplus. En l'an 2000 «la situation financière globale des gouvernements était la meilleure qu'ils aient connu depuis 20 ou 30 ans». L'année 2003-2004, avec un surplus de 9.1 milliards de dollars, marquait la 7^{ième} année consécutive avec un budget fédéral équilibré ou excédentaire. Les provinces ont par contre enregistré des déficits mineurs en 2002-2003 et en 2003-2004, mais un budget équilibré ou excédentaire était prévu en 2004-2005 pour neuf des treize gouvernements provinciaux et territoriaux. Selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) le Canada était le seul pays du G-7 à annoncer un surplus en 2002, 2003, 2004 et celui dont la dette était la moins élevée en 2003 et 2004.²⁷⁶

Pour le Canada, le retour à l'équilibre budgétaire et même excédentaire justifiait les coupures massives dans les programmes sociaux du milieu des années 90 et permet maintenant de «jeter les bases d'un réinvestissement judicieux et sélectif en vue de venir en aide à ceux et à celles qui en ont le plus besoin.»²⁷⁷ Cependant, malgré la prospérité retrouvée, le Comité note dans ses dernières conclusions que les dépenses en matière d'éducation postsecondaire, d'assistance sociale et de services sociaux n'ont toujours pas été rétablies au niveau d'avant 1995, soit avant les coupures massives. Le Comité observe aussi que dans la plupart des provinces les prestations d'aide sociale ne sont toujours pas suffisantes pour assurer aux bénéficiaires la satisfaction de leurs besoins fondamentaux en matière d'alimentation, d'habillement et de logement. Il recommande de nouveau au Canada de corriger les 'mesures rétrogrades'

²⁷⁶ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p.13, para 25-28; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p.12, para 13-15.

²⁷⁷ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 14, para 31.

adoptées en 1995 et de fixer un niveau d'assistance sociale garantissant la réalisation d'un niveau de vie suffisant pour tous.²⁷⁸ La Ligue des droits et libertés, dans son rapport de 2005, reproche également aux gouvernements canadien et québécois d'avoir choisi la compétitivité économique des entreprises, l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et les baisses d'impôts plutôt que le bien-être de leurs citoyens. Le rapport analyse minutieusement les différents changements politiques opérés par les gouvernements conditionnant l'accès à une sécurité sociale aux services et prestations de plus en plus maigres.²⁷⁹

2.2.2 Mesure de la pauvreté

Entre 1994 et 1999, le Canada figurait au premier rang des pays qui offraient le meilleur milieu de vie au monde selon l'indice du développement humain (IDH) établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Cependant, à la même époque, le PNUD plaçait également le Canada au dixième rang des pays industrialisés selon son indice de la pauvreté humaine.²⁸⁰ Il n'existe pas, au Canada, de définition ni de mesure de la pauvreté officiellement reconnue. La mesure la plus couramment utilisée est le seuil de faible revenu de Statistique Canada. Le seuil de faible revenu établit le niveau de revenu sous lequel une famille est susceptible de consacrer une part beaucoup plus importante de son revenu à l'alimentation, au logement et à l'habillement qu'une famille moyenne.²⁸¹

²⁷⁸ CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 4, para 20-21 et à la p.8, para 52-53.

²⁷⁹ La Ligue des droits et libertés, *supra* note 213 aux pp. 2, 12-14.

²⁸⁰ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p.12, para 23 et à la p. 77, para 273.

²⁸¹ Ibid. aux pp. 77-78, para 275; Canada, *Réponses du Canada- Liste de points à traiter à l'occasion de l'examen du cinquième rapport périodique du Canada concernant les droits visés aux articles 1^{er} à*

Malgré que la mesure du seuil de faible revenu soit utilisée au Canada par plusieurs chercheurs, organisations, médias et experts, selon Statistique Canada et le gouvernement canadien, le seuil de faible revenu n'est qu'une mesure relative comprenant plusieurs lacunes et ne devant pas être tenue pour un seuil de pauvreté.²⁸² Cependant, le Canada l'utilise systématiquement dans ses rapports au Comité, qui le questionne d'ailleurs régulièrement à ce sujet. Le Comité veut savoir comment le Canada peut évaluer l'efficacité de ses programmes d'action pour lutter contre la pauvreté s'il ne peut en mesurer la réelle ampleur. Quels critères alors le Comité doit utiliser pour évaluer les progrès du Canada dans la mise en œuvre des dispositions du PIDESC visant la réduction de la pauvreté.²⁸³ À chacun de ses examens le Comité recommande au Canada d'établir officiellement un seuil de pauvreté.²⁸⁴

Il faut mentionner qu'à la demande de ses ministres canadiens des services sociaux, le Canada a proposé, en 1997, une nouvelle mesure de la pauvreté nommée la Mesure du panier de consommation. D'après cette mesure, le faible revenu est calculé à partir du coût nécessaire pour vivre adéquatement plutôt qu'établi en fonction des dépenses de la classe moyenne. Il s'agit d'évaluer le coût d'«un panier de produits et de services composé de frais de nourriture, d'habillement, de logement, de transport et d'autres nécessités (par exemple le téléphone)» permettant à une famille, non pas de subsister, mais de vivre décemment.²⁸⁵

15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Doc. off. CES, Trente-sixième session du CDESC 2006, Doc. NU E/C.12/CAN/Q/5/Add.1 aux pp.27-28 .

²⁸² Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 aux pp. 23-24, para 96.

²⁸³ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 à la p.3, para 13; CDESC, *Compte rendu analytique de la 48^{ième} séance – Examen du troisième rapport du Canada*, Dix-neuvième session 1998, Doc. NU E/C.12/1998/SR. 48 à la p.3, para 9; CDESC, «Compte rendu de la 10^{ième} séance, 2006», *supra* note 217 à la p.15, para 86.

²⁸⁴ CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p.3, para 11 et à la p. 9, para 60.

²⁸⁵ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p.78, para 276.

Maintenant, les données fournies dans les rapports canadiens indiquent qu'en 1996 15.7 % des ménages canadiens vivaient sous le seuil du faible revenu, ce qui était le niveau le plus haut enregistré depuis 20 ans. Avec la reprise de la croissance économique en 1999 la situation générale s'améliore légèrement et en 2003, 11.5% des ménages canadiens vivaient sous le seuil du faible revenu. Cependant, le Canada note que cette amélioration ne profitera pas de la même façon à tous les groupes.²⁸⁶

«Bien que les revenus de la plupart des familles canadiennes soient en train d'augmenter, on enregistre parmi les groupes vulnérables, comme les Autochtones, les familles monoparentales, les nouveaux immigrants et les personnes handicapées, un degré de pauvreté supérieur.»²⁸⁷

Au Québec, le taux du seuil de faible revenu a également diminué passant de 16.9 % en 1998 à 12.2% en 2003.²⁸⁸

Si dans ses conclusions de 1993, le Comité se disait alarmé par la persistance de la pauvreté au Canada²⁸⁹, dans celles de 2006 il félicitait le gouvernement pour la diminution du nombre de ménages vivant sous le seuil du faible revenu. Cependant, il ajoutait qu'en dépit de cette diminution le nombre demeurait élevé compte tenu de la prospérité économique du Canada, et soulignait aussi la situation particulièrement difficile des groupes défavorisés et marginalisés.²⁹⁰ Plus particulièrement au Québec, la Ligue des droits et libertés, déplorait dans son rapport l'insuffisance de l'aide apportée aux personnes pauvres et la dégradation de leur situation, illustrées

²⁸⁶ Canada, «Réponses- Cinquième rapport», *supra* note 281 à la p. 28.

²⁸⁷ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 14 para 32.

²⁸⁸ Canada, « Réponses –Quatrième rapport», *supra* note 256 à la p. 61.

²⁸⁹ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p.3, para 12.

²⁹⁰ CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 2, para 4 et à la p. 3, para 15.

notamment par la mesure du panier de consommation :

«Il est intéressant de noter que selon la nouvelle mesure du panier de consommation mise de l'avant par Développement des ressources humaines et des compétences Canada (DHDCC), un adulte vivant à Montréal a besoin d'un revenu mensuel de 935 \$ pour couvrir ses besoins alors que deux adultes ont besoin de 1322 \$. En août 2005, 506 814 personnes, soit 380 240 adultes et 126 574 enfants dépendent au Québec de l'aide de dernier recours pour assurer leur survie. Le taux mensuel de cette aide varie entre 537 \$ et 793 \$ pour une personne seule.»²⁹¹

2.3. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT AU CANADA ET AU QUÉBEC

Au Canada, la responsabilité en matière de logement est partagée par le Fédéral et les provinces. Le Fédéral est compétent en vertu de son pouvoir général de dépenser et les provinces le sont en vertu de leur pouvoir sur la propriété et les droits civils.²⁹² Cependant, aucune loi au Canada, fédérale ou provinciale, ne reconnaît explicitement le droit au logement. Toutefois, les dispositions interdisant la discrimination dans la législation sur les droits de la personne et les lois provinciales régissant les relations entre propriétaires et locataires, peuvent assurer une protection dans certaines circonstances.

La Loi nationale sur l'habitation habilite le gouvernement fédéral à légiférer et à mettre en œuvre différents programmes ou politiques dans le domaine du logement. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), créée en 1946, est l'organisme responsable en matière d'habitation au Canada dont le mandat est

²⁹¹ La Ligue des droits et libertés, *supra* note 213 à la p. 4.

²⁹² Loi constitutionnelle de 1867, *supra* note 226 aux art. 91-92.

d'«encourager l'abordabilité du logement et du choix et de contribuer au bien-être de l'industrie du logement dans l'économie nationale». Elle fait office d'institution financière par son assurance prêt hypothécaire mais elle offre également des subventions pour de l'aide au logement s'adressant aux ménages à faible revenu ou avec des besoins spécifiques, auxquels le marché ne peut répondre. La SCHL joue aussi un rôle primordial dans la recherche et la cueillette de données statistiques sur le logement.²⁹³ Au Québec, c'est la Société d'habitation du Québec (SHQ), créée en 1967, qui est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes dans le domaine de l'habitation, certains programmes étant en partie financés par le gouvernement fédéral, d'autres exclusivement par le gouvernement québécois. La SHQ a pour mandat «de promouvoir l'amélioration de l'habitat, de faciliter l'accès des citoyens à la propriété immobilière ou à un logement à loyer modique, la priorité étant donnée aux ménages à faible revenu ou à revenu modique».²⁹⁴

La majorité des canadiens habitent un logement correspondant à leurs besoins, suffisamment grand, en bon état de réparation et à prix abordable.²⁹⁵ Cependant, comme certains éprouvent des difficultés à se loger convenablement, et afin de mesurer la nature et l'importance de leurs besoins, le Canada a mis au point le Modèle des besoins impérieux de logement. Ce système permet de déterminer si le logement d'un ménage est convenable, suffisant et abordable. Un logement est convenable lorsqu'il n'a pas besoin de réparations majeures. Il est suffisant s'il est conforme à la Norme nationale d'occupation, possédant le nombre de chambres à coucher exigé selon la taille et la composition du ménage. Il est considéré comme abordable si le loyer correspond à 30% et moins du revenu du ménage. Si le logement actuel du ménage ne correspond pas à toutes ces caractéristiques, la possibilité de

²⁹³ Canada, «Premier rapport sur les articles 10 à 12», *supra* note 202 aux pp. 54-55; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 aux pp. 37-38, para 124-125.

²⁹⁴ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15», *supra* note 207 à la p. 76, para 402.

²⁹⁵ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 86, para 325.

l'accès pour ce ménage à un logement convenable, abordable et suffisant dans les alentours est alors considérée. Sinon, le ménage est réputé avoir un besoin impérieux de logement.²⁹⁶ Selon cette mesure, en 1991, 12 % des ménages canadiens étaient considérés comme éprouvant un besoin impérieux de logement et 13% des ménages québécois.²⁹⁷ En 1996 les chiffres augmentent, 18% des ménages canadiens et 18.2 % des ménages québécois se retrouvent dans cette situation.²⁹⁸ Par contre, en 2001, les conditions de logement se sont améliorées et le nombre de ménages éprouvant des besoins impérieux de logement chute à 16% pour l'ensemble du Canada et à 14% pour le Québec.²⁹⁹

Lors de ses dernières conclusions, le Comité, bien que félicitant le Canada pour la diminution de la proportion des ménages éprouvant des besoins impérieux en matière de logement, se disait toutefois préoccupé par le pourcentage encore élevé des ménages étant dans cette situation.³⁰⁰ M. Kothari, dans son rapport, critique le Modèle de besoins impérieux du logement élaboré par le Canada puisqu'il ne tient compte que des aspects abordable (coût) et habitable (taille et état de réparations) du logement. Il rappelle que le Comité, dans son observation générale 4, définit 7 éléments comme nécessaires à la réalisation du droit au logement. En tenant compte de tous ces éléments, le nombre de ménages canadiens considérés comme éprouvant des besoins impérieux de logement serait alors probablement encore plus élevé.³⁰¹ Il recommande : «The definition of 'core housing need' should be revised to include all the elements of the right to adequate housing and the federal government should collect reliable statistical data on all such dimensions.»³⁰²

²⁹⁶ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 62, para 280.

²⁹⁷ Ibid. aux pp. 62-63, para 280 et à la p. 216, para 1141.

²⁹⁸ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 aux pp. 88-89, para 333 et à la p.350, para 1684.

²⁹⁹ Canada, «Réponses- Quatrième rapport», *supra* note 256 à la p. 89; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p.39, para 132.

³⁰⁰ CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 5, para 28.

³⁰¹ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 13, para 44.

³⁰² Ibid., à la p. 24, para 94.

Ainsi, il sera question à présent de l'analyse des différents programmes, politiques et lois participants à la mise en œuvre de chacun de ces 7 éléments définissant un logement suffisant selon le PIDESC, soit : la sécurité légale de l'occupation, la capacité de paiement, la facilité d'accès, l'habitabilité, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, l'emplacement et le respect du milieu culturel.³⁰³

2.3.1 La sécurité légale d'occupation

«Quel que soit le régime d'occupation [du logement], chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces.»³⁰⁴

Il est nécessaire ici de rappeler la définition du terme 'expulsion forcée' donnée par le Comité dans son observation générale no.7 : «l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent»³⁰⁵. Selon la délégation canadienne devant le Comité, les expulsions au Canada sont régies par une loi ou politique gouvernementale assurant aux personnes visées la possibilité de recours et des mesures de protection adéquates. La protection de la sécurité d'occupation relève principalement des provinces.³⁰⁶

Au Québec, le Code civil du Québec protège le droit au maintien dans les lieux, le droit de chaque locataire de demeurer dans son logement le temps désiré, ne pouvant être évincé par le propriétaire que dans les cas prévus par la loi. Toute

³⁰³ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ CDESC, «Observation générale 7», *supra* note 173 au para 3.

³⁰⁶ Canada, «Réponses-Cinquième rapport», *supra* note 281 à la p. 38.

demande d'éviction peut faire l'objet d'un recours à la Régie du logement du Québec (tribunal spécialisé en matière de bail résidentiel).³⁰⁷ La Régie du logement offre également une protection aux locataires concernant les hausses abusives de loyer, le maintien de la qualité du parc de logements locatifs, le contrôle des démolitions et les transformations d'immeubles résidentiels à vocation locative.³⁰⁸ Par le programme d'aide aux organismes en habitation, créée en 1996, le Québec subventionne aussi certains organismes voués à la défense et à la promotion des droits des locataires. Également, le régime québécois de l'aide juridique, instauré en 1972, permet aux plus démunis l'accès gratuit à un avocat dans certains litiges en matière de logement, notamment dans les cas d'expulsion du locataire.³⁰⁹

En 2001, dans un contexte de pénurie de logements locatifs, le gouvernement du Québec adoptait des mesures pour venir en aide aux ménages se retrouvant à la rue. Ces mesures consistaient en l'octroi de suppléments au loyer d'urgence permettant aux ménages à faible revenu de payer le loyer d'un logement qui normalement serait trop cher pour leurs moyens. En 2002-2003, le gouvernement ajoutait une aide financière aux municipalités pour offrir des services d'urgence, d'hébergement temporaire et entreposage des meubles pour les ménages se retrouvant sans logis. En 2004, l'aide financière versée aux municipalités totalisait plus de 0.7 millions de dollars et 12.5 millions de dollars ont également été versés à 3 746 ménages sous forme de supplément au loyer, la subvention mensuelle moyenne étant de 360\$. En 2006, 4100 ménages à faible revenu bénéficiaient d'une subvention pour payer leur loyer.³¹⁰

³⁰⁷ Ibid. à la p. 39.

³⁰⁸ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15», *supra* note 207 à la p. 77, para 408.

³⁰⁹ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 351, para 1691; CDESC, «Compte rendu de la 10 ième séance, 2006», *supra* note 217 à la p. 7, para 31.

³¹⁰ Canada, «Réponses –Cinquième rapport», *supra* note 281 à la p.40.

Cependant, ces mesures législatives et politiques québécoises encadrant la sécurité d'occupation au Québec ont souvent été jugées insuffisantes. Dans le document remis à M.Kothari, le Frapru s'inquiète particulièrement du nombre d'évictions de locataires pour cause de non-paiement de loyer ou retards fréquents dans le paiement. En effet, ces dernières années, le nombre de causes introduites à la Régie du logement concernant le non-paiement ou le retard fréquent dans le paiement du loyer a beaucoup augmenté. Le problème est qu'une majorité des locataires visés ne se présentent pas à l'audience, sachant très bien qu'aucun motif de justification ne sera entendu par le régisseur. Soit ils payent le montant dû à l'audience, soit un verdict de culpabilité entraînant automatiquement l'éviction du locataire est prononcé. En 2004-2005, sur 52 008 causes comportant un risque d'éviction à la Régie du logement (ce qui constitue une augmentation de 33% depuis 1993), 36 020 concernaient le non-paiement du loyer et 6740 le retard fréquent dans le paiement. En 2005 -2006, sur les 80 963 causes devant la Régie, 44 942 concernaient le paiement du loyer. Seulement à Montréal, en 2004, la Ville avait récupéré les meubles de 631 ménages évincés, ce qui constituait une augmentation de 120% par rapport à 1995.³¹¹

Les personnes évincées pour non -paiement de loyer n'ont généralement pas droit à l'aide d'urgence des municipalités à moins que soit prouvée la détérioration rapide de leur situation financière. À Montréal, en 2003, 41 % des ménages ayant demandé de l'aide d'urgence avaient été ou allaient être expulsés de leur logement, principalement pour des raisons de non-paiement de loyer.³¹² Le Frapru rappelle les

³¹¹ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³¹² *Ibid.*

obligations internationales du Canada en matière d'expulsion:

«Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsque qu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, [...] lui soient offertes».³¹³

Ainsi, le Frapru dénonce le projet de loi de 2006 du gouvernement québécois visant à faciliter davantage le processus d'éviction pour non-paiement de loyer devant la Régie du logement et demande plutôt au gouvernement de mettre en place un système qui tiendrait compte des motifs à l'origine du non-paiement ou du retard fréquent dans le paiement du loyer.³¹⁴

Dans son rapport, la Ligue des droits et libertés déplore la réforme du régime d'aide juridique de 1996 se traduisant par une diminution des services couverts et une modification des critères d'admissibilité. Par exemple, des critères discrétionnaires ont été ajoutés permettant de rejeter la demande sur la base de la rentabilité du recours, notamment en fonction des chances de succès, des coûts du service et du droit recherché. Également bien que le gouvernement annonçait en 2006 une majoration des seuils de revenu admissibles, cela demeure nettement insuffisant pour assurer à tous l'accès à la justice.³¹⁵

Dans ses dernières conclusions en 2006, le Comité recommande à l'État partie de s'assurer qu'une aide juridique soit accessible aux pauvres dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Il s'inquiète du nombre élevé d'expulsions de locataires en raison de très faibles retards de paiement du loyer et recommande au

³¹³ CDESC, «Observation générale 7», *supra* note 173 au para 16.

³¹⁴ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 193.

³¹⁵ La Ligue des droits et libertés, *supra* note 184 à la p. 3.

Canada de prendre les mesures appropriées pour que les personnes expulsées ne se retrouvent pas à la rue afin de se conformer aux obligations du PIDESC.³¹⁶ M. Kothari réclame également une plus grande protection pour les locataires: «The Federal Government should work with the provinces and territories to ensure there is a consistent framework of tenant protection law that meets the standards required by human rights obligations».³¹⁷

2.3.2. La capacité de paiement

«Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux.»³¹⁸

Au Canada, la majorité des ménages trouvent à se loger décemment sur le marché privé en fonction de leur revenu. Une majorité de ménages sont propriétaires du logement dans lequel ils habitent. En 1986, 62% de l'ensemble des logements étaient occupés par leur propriétaire, 64% en 1990 et selon le recensement de 2006, 68.5% des ménages canadiens étaient propriétaires.³¹⁹ Les ménages considérés comme éprouvant des besoins impérieux de logement ont plus souvent un problème d'abordabilité que de suffisance ou de convenance et sont majoritairement des locataires. Voici deux tableaux (un pour le Canada et l'autre pour le Québec) indiquant l'évolution du pourcentage de ménages éprouvant des problèmes impérieux

³¹⁶ CDESC, «Observations finales, 2006», *supra* note 191 à la p. 5, para 29, à la p. 7, para 43 et à la p. 9, para 63.

³¹⁷ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 192 à la p. 25 para 98.

³¹⁸ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

³¹⁹ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15 – Annexe Données Statistiques », *supra* note 207 à la p. 2, para 11 et à la p. 10 para 69; Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 4, para 5.

de logement en raison d'un problème d'abordabilité ainsi que la répartition de ces ménages entre ménage locataire et propriétaire.³²⁰

Tableau 2.1

Le problème de l'abordabilité chez les ménages locataires éprouvant des besoins impérieux de logement au Canada

Année	Besoins impérieux de logement	Problème d'abordabilité	Propriétaire versus locataire
1991	12% des ménages canadiens	86.5% des ménages avec des besoins impérieux de logement	3.6% de tous les propriétaires et 22.9% de tous les locataires ont un problème d'abordabilité
1996	18% des ménages canadiens		7 sur 10 des ménages avec des besoins impérieux de logement sont des locataires
2001	16% des ménages canadiens	91% des ménages avec des besoins impérieux de logement	7% de tous les propriétaires éprouvent des besoins impérieux de logement en raison d'un problème d'abordabilité comparativement à 29% chez tous les locataires

³²⁰ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 62, para 281, à la p. 216, para 1142 et à la p. 219, para 1144; Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 89, para 333 et à la p. 350, para 1684; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 39, para 133-134; Canada, «Réponses – Quatrième rapport», *supra* note 256 à la p. 89.

Tableau 2.2

Le problème de l'abordabilité chez les ménages locataires éprouvant des besoins impérieux de logement au Québec

Année	Besoins impérieux de logement	Problème d'abordabilité	Propriétaire versus locataire
1991	13 % des ménages québécois	92% des ménages avec des besoins impérieux de logement	Parmi les ménages qui ont un problème d'accessibilité financière la proportion de locataires est considérablement supérieure à celle de ceux qui sont propriétaires.
1996	18.2% des ménages québécois	82% des ménages avec des besoins impérieux de logement	76% des ménages avec des besoins impérieux de logement sont locataires
2001	14% des ménages québécois (393 080 ménages)	81% des ménages avec des besoins impérieux de logement	292 220 des ménages avec des besoins impérieux de logement sont locataires

Bref, bien que les locataires représentent le tiers de tous les ménages au Canada, ils constituent près des deux tiers des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement et des ménages dont le revenu est le plus bas.³²¹

La principale source de logements locatifs est le marché privé. En 1991, le loyer moyen était de 513 \$ par mois, en 2001 il s'élevait à 649\$ par mois (les frais de

³²¹ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 62, para 281; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 39, para 134.

chauffage, électricité et autres services inclus).³²² Cependant, entre 2001 et 2006, M. Kothari note que les prix des loyers ont augmenté de 18.5% au Canada, alors que le taux d'inflation était de 11.25%.³²³ Au Québec, le Frapru explique les hausses importantes de loyer par la grave pénurie de logements locatifs vécue au début des années 2000. À Montréal entre 2000 et 2006 «la hausse moyenne a été de 25 % dans les logements de deux chambres à coucher et de 23 % dans ceux de trois chambres à coucher et plus.»³²⁴ Dans l'ensemble du Canada, la construction de nouvelles unités de logements locatifs a chuté de 25 000 à 15 400 par année dans la dernière décennie, selon le rapport de M. Kothari. De plus la démolition, la conversion et le délabrement diminuent le parc de logements locatifs. En fait, selon la SCHL, le Canada aurait besoin de 45 000 nouvelles unités locatives chaque année pour les dix prochaines années afin de répondre à l'actuelle demande. La moitié d'entre elles devraient être des unités de logements abordables.³²⁵

Un ménage éprouvant des problèmes d'abordabilité est un ménage qui doit consacrer plus de 30% de son revenu pour payer le loyer. Dépenser plus pour se loger peut mettre en danger la satisfaction des autres besoins fondamentaux tels que la nourriture, les médicaments, l'habillement et d'autres nécessités comme l'énergie, l'éducation des enfants, le transport et ce, particulièrement pour les ménages à faible revenu.³²⁶ Le Comité constatait avec préoccupation en 1998 que «Au cours des cinq dernières années, le nombre de locataires consacrant plus de 50% de leur revenu au paiement de leur loyer a augmenté de 43%.»³²⁷ Au Québec, en 2001, le Frapru rapportait que 445 220 ménages locataires québécois déboursaient plus de 30% de leur revenu pour payer le loyer, soit 36% de l'ensemble des ménages québécois. De ce nombre, 218 490 affectaient plus de 50% et 11 385 plus de 80% de leur revenu

³²² Ibid. à la p. 65 para 290; Ibid. à la p. 38, para 126.

³²³ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 11, para 41.

³²⁴ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³²⁵ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 14, para 49.

³²⁶ Ibid. à la p. 12, para 40.

³²⁷ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p. 5, para 25.

pour se loger.³²⁸ Alors que le coût de la vie augmente, les revenus des canadiens les plus pauvres diminuent selon le rapport de M. Kothari :

«Statistics Canada also reported that over the past quarter century, median earnings for the bottom 20 per cent of working Canadians fell by 20.6 per cent - in the face of large increases in the costs of shelter, energy, medicine, transportation, clothing, food and other necessities. At the same time, social assistance rates across the country are decreasing.»³²⁹

Le Comité dans son observation générale no. 4 définit certaines obligations des États parties concernant le coût des logements :

«Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives.»³³⁰

Concernant le contrôle des loyers les rapports canadiens ne donnent pas beaucoup de détails. M. Kothari note dans son rapport que le contrôle des loyers est inégal au Canada, variant d'une province à l'autre.³³¹

Afin de venir en aide aux personnes ne pouvant se loger sur le marché privé les gouvernements fédéraux et provinciaux, en collaboration ou de façon indépendante ont mis sur pied des programmes de logements sociaux. En 1989, au Canada, le parc de logements sociaux financé en tout ou en partie par le gouvernement fédéral

³²⁸ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³²⁹ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 12, para 41.

³³⁰ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

³³¹ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 14, para 46.

comptait au total quelques 640 000 unités.³³² En 1995, le parc des logements sociaux fédéraux s'élevait à 664 235 unités, représentant 6.6 % de l'ensemble du parc immobilier. Durant ces années, les dépenses fédérales- provinciales engagées pour le logement social au Canada sont passées de 3.5 milliards de dollars à près de 4 milliards de dollars.³³³

Cependant, avec la récession et l'objectif déficit zéro, le Fédéral a mis fin en 1994 au financement de nouveaux logements sociaux (à l'exception des logements dans les réserves indiennes). Le budget fédéral pour les logements sociaux existant fut également réduit en 1994, en 1995 et en 1996 et leur gestion graduellement transférée aux provinces.³³⁴ En 1999 le parc de logements sociaux fédéraux comprenait 639 200 unités et les dépenses totales s'élevaient à 3.8 milliards de dollars.³³⁵ En 2004, les dépenses totales en matière de logement social ne dépassaient pas les 2 milliards de dollars pour un parc de 633 000 unités.³³⁶ Ainsi, en 10 ans, le budget annuel pour le logement social a été coupé de moitié résultant en une perte de plus de 30 000 unités.

Le retrait du Fédéral était à l'opposé des recommandations du Comité en 1993 qui s'étonnait que les dépenses consacrées au logement social ne soient pas supérieures à 1.3% des dépenses publiques». ³³⁷ En 2006- 2007, le pourcentage des dépenses accordées au logement représentait moins de 1% des dépenses publiques: sur 205,1 milliards de dollars le Fédéral affectait que 2,025 milliards de dollars au logement.³³⁸ La majorité de cette somme représente les engagements financiers du

³³² Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15», *supra* note 207 à la p. 23, para 104.

³³³ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 61, para 274.

³³⁴ *Ibid.* à la p. 61, para 275.

³³⁵ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 88, para 329.

³³⁶ Canada, «Réponses – Quatrième rapport», *supra* note 256 à la p. 87; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 21, para 55.

³³⁷ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p. 4, para 20.

³³⁸ Saillant, «Présentation du Frapru au Comité», *supra* note 214.

Fédéral concernant les logements sociaux réalisés avant 1994. Cependant, ce financement ira en diminuant lorsque ces ententes, qui ont une durée limitée, prendront fin. Ensuite, «rien n'est assuré quant à la pérennité de ces logements sociaux, quant au maintien de leur caractère social et surtout quant au maintien de l'aide aux milliers de locataires à faible revenu qui y résident.» Le Frapru évalue que le retrait du Fédéral correspond aujourd'hui à une perte d'au moins 50 000 logements sociaux au Québec seulement.³³⁹

Au Québec, pour compenser la perte du financement fédéral pour de nouveaux logements sociaux, l'aide au logement a été augmentée et sensiblement soutenue au fil des années. Entre 1994 et 1999, le budget pour l'aide aux ménages les plus vulnérables est passé de 462.4 millions de dollar à 499 millions de dollar en 1999.³⁴⁰ En 2005-2006, le gouvernement québécois annonçait :

«la réalisation de 2 600 logements sociaux et communautaires supplémentaires, faisant passer l'objectif de 16 000 à 18 600 logements d'ici 2008. Au 31 janvier 2006, plus de 14,000 logements avaient déjà été ou étaient en voie de réalisation. À cet effet, une somme additionnelle de 145 millions de dollars a été annoncée, pour des investissements totaux de 401 millions de dollars depuis le budget 2004-2005»³⁴¹

Avec le financement du fédéral, le budget pour le logement social du gouvernement québécois s'élève à plus de 600 millions annuellement.³⁴² Le Frapru félicite le gouvernement québécois qui depuis 1997 a contribué à la réalisation de 24 610 logements sociaux. Le Frapru souligne cependant que le gouvernement québécois est loin d'attribuer le maximum de ses ressources disponibles au logement : en 2007-2008 le gouvernement dépensait au total 397,3 millions de dollars pour le logement,

³³⁹ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³⁴⁰ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 350, para 1683.

³⁴¹ Canada, «Réponses –Cinquième rapport», *supra* note 281 à la p. 33.

³⁴² *Ibid.* à la p. 32.

ce qui correspond à peine à 0.7% des dépenses totales se chiffrant à 61 milliards de dollars.³⁴³

Les programmes de logements sociaux au Canada s'adressent particulièrement aux ménages à faible revenu ou avec des besoins particuliers comme les sans-abri, les personnes atteintes de maladies mentales ou de déficiences intellectuelles, les personnes handicapées, les personnes en perte d'autonomie ou les femmes et enfants victimes de violence familiale. Le logement public, communément appelé habitation à loyer modique (HLM), constitue une part importante des logements sociaux au Canada. Cependant, l'ensemble de ces logements fut construit avant 1994, année à laquelle le Fédéral a mis fin au programme. Les loyers sont fixés à 25% du revenu du locataire et, au Québec, ces logements sont gérés par les Offices municipaux d'habitation. La coopérative d'habitation à propriété collective, sans but lucratif et entièrement gérée par ses membres-locataires est une autre forme de logement social. Le coût des loyers est inférieur aux prix moyens sur le marché privé et certains locataires peuvent également bénéficier de subventions permettant d'ajuster leur loyer en fonction de leur revenu. Au Québec, c'est le programme Accès- Logis de la SHQ, crée en 1997 qui «permet à des offices d'habitation, à des coopératives d'habitation et à d'autres organismes sans but lucratif de réaliser et d'offrir en location des logements de qualité et à coût abordable pour des ménages à revenu faible ou modeste.» Certains projets de la SHQ sont financés en partie par le Fédéral et la majorité sont exécutés en partenariat avec le milieu local, communautaire et privé.³⁴⁴

Le programme de supplément au loyer, financé conjointement par le Fédéral et le gouvernement québécois et dans certains cas par les municipalités, «permet à des ménages à faible revenu d'habiter des logements du marché lucratif privé ou appartenant à des coopératives ou à des organismes à but non lucratif, tout en payant

³⁴³ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³⁴⁴ Canada, «Réponses – Cinquième rapport», *supra* note 281 aux pp. 33-34.

le même loyer que dans un logement de type HLM.»³⁴⁵ Finalement, le programme Allocation-Logement, créé en 1997 et financé entièrement par le gouvernement du Québec, procure «une aide financière directe aux personnes âgées de 55 ans ou plus ainsi qu’aux familles ayant au moins un enfant à charge, qui sont à faible revenu et qui consacrent plus de 30 pour 100 de leur revenu pour se loger.»³⁴⁶ Concernant ce programme, le Frapru souligne toutefois que les seuils de revenu admissibles n’ont pas été remis à jour depuis sa création, ce qui entraîne malheureusement une diminution importante du nombre de ménages pouvant y avoir accès.³⁴⁷

Il est difficile d’évaluer le besoin en matière de logements sociaux. Il existe des listes d’attente pour les différentes formes de logement social, cependant une personne peut s’inscrire sur plusieurs listes.³⁴⁸ Néanmoins, afin de démontrer la longueur de ces listes, le Frapru donne l’exemple de l’Office municipale d’habitation de Montréal et sa liste d’attente de 24 200 noms, alors qu’il gère un parc d’à peine plus de 20 000 logements avec un faible taux de roulement.³⁴⁹ Environ 10% des logements au Québec sont des logements sociaux et 5% pour l’ensemble du Canada, ce qui sont des pourcentages plutôt bas. Au Pays-Bas, 40% de l’ensemble des logements sont des logements sociaux, 22% au Royaume-Uni et en Suède, 14% en Allemagne, en France et en Irlande et 10% pour la Finlande.³⁵⁰ Dans ses conclusions en 1993 et en 2006 le Comité déplore la longueur des listes d’attente pour un logement social particulièrement dans les grands centres urbains.³⁵¹

³⁴⁵ Ibid. à la p. 34.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³⁴⁸ Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 40, para 137.

³⁴⁹ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³⁵⁰ Ibid., Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 13, para 45.

³⁵¹ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p. 4, para 19; CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 5, para 28.

En terminant, à défaut de financer de nouveaux logements sociaux et en raison de la pénurie de logements locatifs et de la hausse des loyers, le Fédéral s'est engagé de nouveau dans une initiative de logements abordables (la première étant le programme Abordabilité et choix toujours (ACT) en vigueur de 1990-1999). Cette initiative vise à encourager la construction de logements abordables en accordant des stimulants financiers aux administrations municipales, aux constructeurs, aux promoteurs et aux organisations de logements sans but lucratif. En 2001, le gouvernement y investissait la somme de 680 millions de dollars, puis en 2004 il ajoutait la somme de 360 millions de dollars pour la réalisation d'un total de 16 000 unités de logements abordables partout au Canada et la promesse de 4000 futures unités. Le programme Logement abordable Québec comporte trois volets : le volet social et communautaire destiné à des ménages à revenu faible ou modeste; le volet privé pour une clientèle à revenu moyen et le volet Kativik réservé aux résidents de la région Kativik.³⁵² Cependant, selon le Frapru le concept de logement abordable est un «concept beaucoup plus flou que le logement social, puisqu'il ne vise pas nécessairement à répondre aux besoins des ménages ayant des besoins impérieux de logement».³⁵³ Et selon M. Kothari : «Canada may need to embark again on large scale building of social housing. It should also consider providing subsidies including housing allowances or access to other cost-effective ways in order for low-income households to meet their housing needs»³⁵⁴

³⁵² Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 65, para 292; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 21, para 57; Canada, «Réponses - Cinquième rapport», *supra* note 281 à la p.34.

³⁵³ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³⁵⁴ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221, p. 25 para 97.

2.3.3 La facilité d'accès

«Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence à des ressources adéquates en matière de logement.[...] Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes.»³⁵⁵

Au Québec, l'interdiction de discrimination à l'art. 10 de la Charte québécoise s'applique en matière d'accès au logement:

«10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.»³⁵⁶

Également, le Code civil du Québec spécifie à son article 1899 :

«1899. Le locateur ne peut refuser de consentir un bail à une personne, refuser de la maintenir dans ses droits ou lui imposer des conditions plus onéreuse pour le seul motif qu'elle est enceinte ou qu'elle a un ou plusieurs enfants, à moins que son refus ne soit justifié par les dimensions du logement [...]»³⁵⁷

³⁵⁵ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

³⁵⁶ La Charte québécoise, *supra* note 264 à l'art. 10.

³⁵⁷ Le Code civil du Québec, *supra* note 1 à l'art. 1899.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec a traité 400 plaintes pour discrimination en matière de logement pour la période de 1990 à 1994. De 1995 à 1999, la Commission en a examiné 512 et 551 de 2000 à 2004. Il n'est pas rare qu'un locateur soit condamné pour avoir refusé de louer son logement pour des motifs interdits de discrimination³⁵⁸. Les motifs de discrimination les plus souvent invoqués sont la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, l'âge et la condition sociale. La Commission reconnaît que, outre la discrimination directe, certains outils de sélection utilisés par les propriétaires ont aussi souvent des effets discriminatoires, tels que les formulaires détaillés de demande de location, les enquêtes de crédit, les exigences concernant l'endossement du bail, etc.³⁵⁹

Selon le Frapru, l'ampleur de la discrimination en matière de logement est beaucoup plus étendue que le nombre de cas devant la Commission: «les recours à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sont si peu connus et efficaces que leur nombre ne représente qu'un très pâle reflet de la vérité». De plus, le Frapru et les associations de défense de droits des locataires ont remarqué une hausse du phénomène de la discrimination lors de la recherche d'un logement au Québec depuis les années 2000 en raison de la pénurie de logements locatifs

³⁵⁸ Voir notamment : *Gilbert et Commission des droits de la personne c. Ianiro*, [1996] J.T.D.P.Q. no. 13 (QL); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Sinatra*, [1999] J.T.D.P.Q. no. 19; *Délicieux et Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Yazbeck*, [2001] J.T.D.Q. no. 12; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gagné*, J.E. 2003-496 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Lacombe*, J.E. 2003-1464 (T.D.P.Q) (appel rejeté sur requête (hors délai) (C.A. 2003-08-01), 500-09-013666-370); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Poulin*, J.E. 2004-719 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Poirier*, J.E. 2004-1016 (T.D.P.Q.); *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Jacques*, J.E. 2004- 1520 (T.D.P.Q); *Whittom c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.); *Desroches c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1540., cités dans Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 aux pp. 31-32, para 85 et aux pp. 334-335, para 1598; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 91, para 377.

³⁵⁹ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 220, para 1152; Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 334, para 1597; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 91, para 377 et à la p. 98, para 415.

abordables.³⁶⁰ À ce sujet, M. Kothari rapporte également la persistance de pratiques discriminatoires au Canada visant notamment les assistés sociaux, les ménages à faible revenu, les homosexuels, les mères monoparentales, les familles avec enfants, les handicapés ou encore les jeunes et les nouveaux immigrants, par faute de référence ou d'un historique de travail suffisant. Il rappelle donc au gouvernement canadien qu'il devrait s'assurer que toutes les victimes de discrimination en matière de logement puissent avoir accès à des recours légaux effectifs.³⁶¹

Les conditions de logement sont particulièrement difficiles pour les femmes, les autochtones, les handicapés, les immigrants et les sans-abri. Selon les statistiques, au Canada, les femmes gagnent en moyenne 30% de moins que les hommes pour un travail similaire. En 2003, 72% des femmes locataires célibataires âgées de 65 ans et plus étaient considérées comme ayant des problèmes d'abordabilité au niveau du logement, 42% des femmes monoparentales et 38% des femmes célibataires âgées de moins de 65 ans.³⁶² Au Québec, en 2001 la situation était sensiblement la même : «42% des ménages locataires ayant une femme comme principal soutien financier payent plus que la norme de 30% de leur revenu en loyer, 20% plus de 50% et 9% plus de 80%». Il faut souligner que les ménages locataires ayant une femme comme principal soutien financier représentent 52% de l'ensemble des ménages locataires québécois, selon les chiffres du recensement de 2006.³⁶³

La violence conjugale, visant particulièrement les femmes, ajoute à leur précarité en matière de logement. En 2006, entré en vigueur l'art. 1974. 1 du Code civil du Québec permettant à un locataire de résilier son bail pour des raisons de violence conjugale ou d'agression sexuelle.³⁶⁴ Cependant, dans ses conclusions, le Comité

³⁶⁰ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³⁶¹ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 222 à la p. 15, para 50-51 et à la p. 25, para 99.

³⁶² Ibid. aux pp.18-19, para 65-67.

³⁶³ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 221.

³⁶⁴ Canada, «Réponses – Cinquième rapport», *supra* note 281 aux pp. 39-40.

remarquait que «l'absence de logements d'un coût abordable et l'assistance insuffisante qui leur est fournie empêchent les femmes victimes de violences de mettre fin à ce type de relation»³⁶⁵. Également le Comité s'inquiétait du fait que d'une façon ou l'autre, les femmes risquent de se faire prendre leurs enfants par l'assistance publique pour des raisons de violence conjugale ou parce qu'elles ne disposent pas d'un logement décent.³⁶⁶ Selon M. Kothari, ce sont probablement les femmes autochtones, qu'elles habitent ou non dans les réserves, qui souffrent le plus de discrimination dans l'accès au logement, de problèmes de surpeuplement dans le logement, du manque de logements et de refuges d'urgence en cas de violence conjugale. De plus, pour les femmes habitant les réserves, en cas de divorce, le logement est automatiquement attribué à l'époux. M. Kothari note que 73% des femmes autochtones monoparentales sont considérées comme pauvres.³⁶⁷

D'autres groupes sont également vulnérables en matière de logement. Dans son quatrième rapport, le Canada souligne les besoins particuliers des personnes handicapées et des personnes âgées en perte d'autonomie concernant l'adaptation de leur logement : «Plus de 11,9 % de la population du Québec déclare avoir une incapacité; celle-ci peut être qualifiée de légère à sévère. Parmi ces personnes, 90,7 % occupent des logements, les autres résident en institution.»³⁶⁸ La situation est également difficile pour les ménages d'une ethnie visible considérés comme les ménages vivant dans la plus grande précarité financière.³⁶⁹ À ce sujet M. Kothari indique : «Statistics Canada reports that immigrants face higher shelter costs (and lower incomes) than the Canadian-born population».³⁷⁰

³⁶⁵ CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 5, para 26.

³⁶⁶ Ibid. à la p. 5, para 24.

³⁶⁷ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 18, para 65.

³⁶⁸ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 353, para 1704.

³⁶⁹ Ibid. à la p. 354, para 1707.

³⁷⁰ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 15, para 52.

Le phénomène de sans-abri est difficile à quantifier. Selon les rapports canadiens, l'évaluation du nombre précis de sans-abri comporte des problèmes méthodologiques qui tendent à confondre le nombre réel de personnes sans-abri et le nombre de personnes susceptibles de le devenir. Dans son troisième rapport (1992-1994), le Canada indiquait que, selon les estimations du Ministère de la sécurité du revenu et des centres hospitaliers, il y avait environ 2000 sans-abris à Montréal et plus de 3000 pour l'ensemble de la province du Québec.³⁷¹ En 2004, au Québec, le nombre de personnes ayant eu recours au moins une fois à des refuges pour les sans-abri au cours d'une année était évalué à 15 000 personnes. Le Canada expliquait toutefois que ce chiffre devait servir que comme indicateur car «il n'y a pas à strictement parler 15 000 personnes qui dorment dans la rue chaque soir au Québec».³⁷² Les études sur le phénomène de l'itinérance dans les villes de Calgary, Vancouver, Edmonton et Ottawa concluent également toutes à une augmentation du nombre de sans-abri. L'étendue et la croissance rapide du phénomène des sans-abri depuis le milieu des années 90 est sans précédent selon M. Kothari. Pour l'ensemble du Canada : «While the Homelessness Partnering Secretariat has estimated that there might be 150,000 homeless people across Canada, other experts have suggested that the actual number may be twice as large.»³⁷³ Le Comité et le rapporteur spécial ont tous deux reproché au Canada l'absence de données officielles sur l'ampleur du phénomène des sans-abri au pays.³⁷⁴

Dans ses conclusions en 1998, le Comité déplorait que le Canada, n'ayant pas suivi ses recommandations de 1993 «ait adopté aux échelons fédéral, provincial et territorial des mesures ayant exacerbé la pauvreté et le problème des sans-abri parmi les groupes vulnérables à une époque de forte croissance économique et de prospérité

³⁷¹ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 215, para 1132- 1133.

³⁷² Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à p. 352, para 1698.

³⁷³ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 15, para 54, 57.

³⁷⁴ CDESC, «Conclusions (1993)», *supra* note 218 à la p. 4, para 19; Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 15, para 53.

grandissante» et ce, à un point tel que le manque de logements décents et le problème des sans-abri furent déclarés ‘catastrophe nationale’ par les maires des plus grandes villes au pays.³⁷⁵ D’ailleurs, le Canada n’a toujours pas adopté de définition officielle de l’itinérance :

«The Special Rapporteur is of the view that reaching an agreed definition of homelessness that includes a deep understanding of the systemic causes of homelessness is the first step to address the issue and is of crucial importance to draw efficient and cost-effective programmes.»³⁷⁶

Toutefois, le Canada reconnaît que le problème des sans-abri n’est pas uniquement un problème de logement mais de «besoins sociaux et de santé».³⁷⁷ Les personnes sans-abri sont souvent des personnes défavorisées ayant des conditions de vie instables, des jeunes et des femmes en difficulté : fugueurs, décrocheurs, victimes de violence familiale, travailleurs de l’industrie du sexe ou encore des personnes sortant d’institutions psychiatriques, de prisons, de familles d’accueil, etc.³⁷⁸ Une étude sur la problématique de l’itinérance au Québec réalisée en 1998-1999 démontre que les besoins en matière de santé sont immenses:

«En effet, plus de 7 personnes [itinérantes] sur 10 déclarent au moins un problème chronique de santé physique, près de 6 sur 10 déclarent un problème aigu et 13 pour 100 disent avoir une maladie infectieuse de type hépatite, tuberculose ou VIH/SIDA. Sur le plan de la santé mentale, 7 personnes sur 10 sont atteintes d’un trouble mental mesuré et 43 pour 100 répondent aux critères de troubles mentaux tels que la schizophrénie, la dépression majeure, le trouble bipolaire ou le jeu pathologique.»³⁷⁹

³⁷⁵ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 à la p. 5, para 24 et à la p. 7, para 34.

³⁷⁶ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p.16, para 55.

³⁷⁷ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15», *supra* note 207 à la p. 24, para 113.

³⁷⁸ Canada, «Réponses – Quatrième rapport», *supra* note 256 à la p. 83.

³⁷⁹ Ibid. à la p. 86.

D'ailleurs, dans ses conclusions en 1998, le Comité se disait préoccupé par le nombre de personnes sortant d'établissements psychiatriques se retrouvant à la rue ou dans des logements inadaptes faute d'assistance suffisante. Le nombre de jeunes et de jeunes ménages se retrouvant sans logement l'inquiétait également. Les informations communiquées par le Conseil national du bien-être social indiquaient que, au Canada, 90% des mères célibataires de moins de 25 ans vivaient dans la pauvreté.³⁸⁰

Au Québec, le Frapru faisait part dans son document d'un nouveau phénomène particulièrement inquiétant, soit celui des familles avec enfants se retrouvant sans logement :

«À l'été 2007, [...] 225 ménages, principalement des familles avec enfants, ont dû recevoir l'aide d'un organisme public ou d'un organisme communautaire parce qu'ils étaient sans logis ou à risque immédiat de le devenir. À Montréal, le 6 juillet, cinq jours après la date fatidique des déménagements, 22 familles comptant un total de 49 enfants étaient hébergées par la municipalité.»³⁸¹

Il faut ajouter à ce nombre les ménages qui se sont retrouvés dans cette situation au courant de l'année et ceux qui n'ont pas demandé ou n'ont pas reçu de l'aide de la Ville ou d'autres organismes n'ayant d'autre choix que d'être hébergés chez des parents, amis ou connaissances.³⁸²

Afin de venir en aide aux groupes vulnérables, les gouvernements fédéral et québécois ont mis en œuvre différents programmes de logement prenant en considération leurs besoins spéciaux. Ainsi, dans le cadre de l'Initiative en matière de violence familiale, le gouvernement fédéral en partenariat avec le gouvernement

³⁸⁰ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 à la p. 7, para 35-36.

³⁸¹ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

³⁸² *Ibid.*

québécois a financé plusieurs programmes permettant la réalisation et la rénovation de refuges d'urgence ou de maisons d'hébergement transitoire pour les femmes battues et leurs enfants : Opération Refuge, L'étape suivante, Programme d'amélioration des refuges (PAR) et Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH).³⁸³ Il existe également des programmes pour aider les handicapés et les personnes âgées de 65 ans et plus en perte d'autonomie à effectuer les rénovations nécessaires pour adapter leur logement à leur condition. Il s'agit notamment du Programme d'adaptation de domicile, le programme Logements adaptés pour aînées autonomes et le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) pour personnes handicapées.³⁸⁴ Concernant les besoins particuliers des personnes immigrantes, certaines interventions de la SHQ sont pertinentes soit une étude quantitative sur les ménages immigrés, un guide sur le logement à l'intention des nouveaux arrivants, des outils de formation pour faciliter l'accueil des immigrants dans les logements sociaux et un projet pilote d'intervention communautaire dans un ensemble d'habitation.³⁸⁵

Également, le Canada a participé à l'Année internationale du logement des sans-abri en 1987, et en 1994 il déclarait le problème des sans-abri comme une priorité de recherche.³⁸⁶ Puis, en 1999, le gouvernement fédéral mettait en œuvre l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA (l'actuelle Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance)). L'INSA comprend deux volets, dont le premier est la création d'un nouveau programme : l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC (l'actuelle Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance)). L'IPAC permet

³⁸³ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15», *supra* note 207 à la p. 24, para 115; Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 64, para 287; Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 93, para 352 et à la p. 352, para 1692; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 36, para 119.

³⁸⁴ Canada, «Réponses- Cinquième rapport», *supra* note 281 à la p. 34; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 39, para 130.

³⁸⁵ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 354, para 1708.

³⁸⁶ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15», *supra* note 207 à la p. 24, para 112; Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 64, para 286.

aux communautés d'agir en collaboration avec les différents niveaux de gouvernement, le secteur privé et les organismes à but non lucratif afin de mettre en œuvre des mesures venant en aide aux sans-abri, des mesures d'urgence comme des mesures à long terme pour mettre fin à l'itinérance. Également, l'IPAC facilite le transfert de terres et/ ou immeubles fédéraux excédentaires aux collectivités pour des initiatives visant les sans-abri. Le deuxième volet de l'INSA concerne l'amélioration des programmes existants. Ainsi, de nouveaux fonds seront consacrés à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, aux Initiatives Jeunesse Emploi et à l'Initiative de lutte contre la violence familiale. Également des fonds supplémentaires seront ajoutés au Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) pour la rénovation de logements occupés par des ménages à faible revenu, notamment les maisons chambres.³⁸⁷

Les organismes sans but lucratif ont soulevé un problème de collaboration et de coopération avec les différents gouvernements ainsi qu'un financement incertain entravant la mise en œuvre de l'INSA durant ses premières années d'existence. La priorité donnée aux mesures comblant les besoins les plus urgents des sans-abri comme la réalisation et la rénovation de refuges, l'offre de divers services de soutien telles les banques alimentaire, la fourniture de vêtements, couvertures etc., plutôt que la mise sur pied d'une stratégie à long terme, fut également critiquée. Ainsi, en 2003, l'INSA fut prolongée pour trois ans afin de permettre aux communautés d'élaborer aussi des programmes de logements temporaires et supervisés, des programmes d'alphabétisation, d'éducation, de soins de santé mentale, etc.³⁸⁸

Concernant les logements occupés par les autochtones, la SCHL finance plusieurs projets pour la construction et la rénovation de logements abordables, notamment par

³⁸⁷ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 90, para 338-339.

³⁸⁸ Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 41, para 139; Canada, «Réponses- Quatrième rapport», *supra* note 256 à la p. 78.

son Programme de logements sans but lucratif dans les réserves et son Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) dans les réserves.³⁸⁹ Concernant les autochtones vivant hors réserve et en milieu urbain, le gouvernement du Canada a mis sur pied dans le cadre de l'INSA l'initiative Autochtones sans-abri en milieu urbain (ASAMU) dont la moitié du financement est réservée aux projets touchant les femmes autochtones. Cette initiative a permis la création de refuges d'urgence, de logements de transition, de services de soutien (des banques alimentaires aux programmes d'alphabétisation), culturellement adaptés pour les autochtones.³⁹⁰

Dans ses conclusions de 2006, le Comité accueille favorablement l'INSA et les autres programmes concernant l'accès au logement, cependant il souligne le manque d'information permettant d'évaluer réellement les résultats de ces mesures. Il recommande également d'apporter une attention particulière à la situation des jeunes filles sans-abri, des femmes fuyant une relation avec violence conjugale et des femmes à faible revenu.³⁹¹ Pour sa part, le Frapru dénonce le financement insuffisant de l'INSA pour lutter contre l'itinérance :

«Depuis 1999, les sommes dédiées annuellement à la lutte contre le problème de l'itinérance sont demeurés les mêmes, soit 135 millions \$ par année. Non seulement cette somme est-elle de plus en plus insuffisante, mais l'absence de financement à long terme fragilise et met parfois carrément en péril des interventions nécessaires auprès des sans-abri.»³⁹²

M. Kothari dénonce également les problèmes de coordination au niveau de la lutte contre l'itinérance et un accès inégal à l'aide et aux services pour les sans-abri dans les différentes provinces. Ce problème est en partie dû au fait que dans certaines

³⁸⁹ Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 à la p. 39, para 129-130.

³⁹⁰ Canada, «Réponses – Cinquième rapport», *supra* note 281 aux pp. 36-37.

³⁹¹ CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 5, para 28 et à la p. 9, para 57,59.

³⁹² Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

provinces, la problématique de l'itinérance peut être sous la responsabilité de différents ministères (santé, éducation, services sociaux, maintien de l'ordre).³⁹³

Dans ses recommandations M. Kothari:

«[...]urges the federal authorities to adopt an official definition of homelessness and to gather reliable statistics in order to develop a coherent and concerted approach to this issue. This should be fully inclusive of women's, youth and children's experiences of and responses to homelessness.»³⁹⁴

Les populations autochtones devraient également être impliquées dans l'élaboration et l'application des programmes de logement leurs étant destinés. M. Kothari est particulièrement préoccupé par la grande pauvreté de ces populations et demande aux gouvernements d'investir les ressources suffisantes afin que l'accès à un logement décent dans ces communautés soit une priorité. Il déplore particulièrement le fait que dans les zones où les réclamations territoriales des autochtones ne sont pas encore reconnues, ni le gouvernement fédéral, ni le gouvernement provincial ne prennent leur responsabilité en matière de logement.³⁹⁵

³⁹³ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 aux pp. 16-17, para 58.

³⁹⁴ Ibid. à la p. 25, para 100.

³⁹⁵ Ibid. aux pp.19-12, para 70-71 et à la p. 26, para 106.

2.3.4. Habitabilité

«Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour les maladies. La sécurité physique des habitants doit également être garantie.»³⁹⁶

Le modèle des besoins impérieux de logement identifie trois causes: la plus fréquente est le coût du logement (l'abordabilité), en deuxième vient l'état du logement (la convenance) et loin derrière, le surpeuplement dans le logement (la suffisance). Pour être habitable le logement doit être suffisant et convenable. Certains logements peuvent avoir besoin de réparations majeures ou ne pas correspondre aux normes de suffisance, mais les ménages y habitant ne seront pas considérés comme ayant un besoin impérieux de logement en la matière s'ils ont les moyens de remédier à la situation. Voici un portrait de la situation au Canada pour les ménages locataires et propriétaires.

Tableau 2.3

Évolution des besoins impérieux de logement en matière de convenance au Canada³⁹⁷

Année	% de l'ensemble des logements nécessitant des réparations majeures	% des propriétaires ayant un besoin impérieux de convenance	% des locataires ayant un besoin impérieux de convenance
1991	10%	1.8 %	3.5 %
2001	8%	2%	4%

³⁹⁶ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

³⁹⁷ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 63, para 282; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 aux pp. 39-40, para 135.

Tableau 2.4

Évolution des besoins impérieux de logement en matière de suffisance au Canada ³⁹⁸

Année	% des ménages propriétaires habitant un logement trop petit	% des ménages locataires habitant un logement trop petit	% des ménages propriétaires éprouvant un besoin impérieux de suffisance	% des ménages locataires éprouvant un besoin impérieux de suffisance
1991	3.8%	7.9%	0.3%	2.7%
2001	4%	11%	0.4%	4%

Il faut préciser que le problème de suffisance touche particulièrement les peuples autochtones et les nouveaux immigrants au Canada.

Au Québec, selon le troisième rapport canadien, seulement 18% du parc de logements a été construit avant 1945, ce qui explique qu'«il s'agit de la province où le pourcentage de ménages ayant uniquement un problème de qualité de logement est le plus bas». Cependant, plus de 8% des logements au Québec nécessitent quand même des réparations majeures.³⁹⁹ En 1996, 18% des 360 000 ménages locataires éprouvant un besoin impérieux de logement avaient des problèmes de convenance ou de suffisance. Du côté des ménages propriétaires, 28% des 113 000 ménages éprouvaient des besoins impérieux de logement en raison de problèmes de convenance ou de suffisance.⁴⁰⁰ Selon le Frapru, les conditions de salubrité et de sécurité en matière de logement se sont effectivement améliorées de beaucoup au Québec depuis quelques décennies. Cependant, selon les dernières données du recensement de 2006, le nombre de logements nécessitant des réparations majeures a

³⁹⁸ Ibid, à la p. 63, para 283; Ibid, à la p. 40, para 136.

³⁹⁹ Canada, «Troisième rapport», *supra* note 208 à la p. 213, para 1125, à la p. 215, para 1136, et à la p. 216, para 1138.

⁴⁰⁰ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 350, para 1684-1685.

grimpé à 9% pour l'ensemble du Québec et à 10% pour la ville de Montréal seulement.⁴⁰¹

Cependant, en matière d'habitabilité, c'est probablement les communautés autochtones qui souffrent le plus selon les données du 4^{ième} rapport canadien :

«Les logements des Autochtones sont plus souvent mal construits, insalubres et surpeuplés. Les systèmes d'adduction d'eau et d'égout des collectivités autochtones souvent ne répondent pas aux normes générales. Le logement autochtone est une source de préoccupation particulière, puisque 32 % des ménages non agricoles et hors réserve ont un besoin impérieux de logement. Dans les réserves et hors réserves, la moitié des ménages habitent un logement qui est conforme ou supérieur aux normes en matière de taille et de qualité convenable. »⁴⁰²

«Dès la fin de 1999, la salubrité dans les logements dans les réserves atteignait plus de 57% par rapport au taux de 50% qui avait été enregistré en mars 1996 [...]»⁴⁰³

Les mesures concernant l'amélioration des conditions de logement des ménages autochtones sont davantage présentées dans la partie sur la facilité d'accès au logement et celle sur l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures.

Au Canada, le principal programme d'aide à la rénovation domiciliaire est le programme PAREL dont la mission est de rendre conforme aux normes de salubrité et de sécurité les logements occupés par les ménages à faible revenu. Ce programme compte plusieurs volets, un volet venant en aide aux propriétaires occupants, un volet pour les logements locatifs et les maisons de chambres, un volet pour la conversion

⁴⁰¹ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

⁴⁰² Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 92, para 348.

⁴⁰³ Ibid, à la p. 91, para 345.

des immeubles non résidentiels en immeubles à logements, un volet pour les logements des personnes handicapées et un volet pour les logements sur les réserves. Il y a aussi le Programme de réparation d'urgence qui a pour cible les maisons délabrées en milieu rural. Généralement les provinces et les territoires partagent les coûts de ces programmes avec le Fédéral ou ont mis en œuvre des programmes similaires.⁴⁰⁴ Plus particulièrement au Québec, il faut mentionner également l'existence du Programme de revitalisation des vieux quartiers s'appliquant aux logements urbains et le Programme Réno-Village pour les logements en milieu rural.⁴⁰⁵

Les bâtiments construits au Canada doivent répondre à certaines normes de sécurité au niveau de l'hygiène publique, de la protection contre le feu et de la solidité de la construction. Ces normes se retrouvent dans le Code national du bâtiment du Canada publié par le Conseil national de recherches. Cependant, ce Code n'est pas un texte législatif en soi, il doit être adopté par les gouvernements provinciaux ou les municipalités (lorsqu'un tel pouvoir leurs a été délégué) pour avoir force de loi. Au Québec, le Code du bâtiment a été adopté avec quelques modifications afin de l'adapter à la réalité de la province.⁴⁰⁶ Le Frapru déplore l'absence d'un Code similaire mais concernant l'habitabilité. La salubrité et l'entretien des logements est une responsabilité municipale au Québec, et si quelques-unes ont légiféré en la matière plusieurs ont négligé de le faire.⁴⁰⁷

De plus, dans son observation générale sur le logement, le Comité invite également les États parties à suivre les principes établis par l'OMS concernant la santé et le logement. Le logement y est considéré comme un facteur déterminant en matière de santé «le logement est le facteur environnemental le plus fréquemment

⁴⁰⁴ Ibid, à la p. 88, para 331-332; Canada, «Cinquième rapport», *supra* note 210 aux pp. 21-22, para 59.

⁴⁰⁵ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 352, para 1694-1695.

⁴⁰⁶ Canada, «Premier rapport sur les articles 10 à 12», *supra* note 202 aux pp.63-64.

⁴⁰⁷ Frapru, «Le droit au logement», *supra* note 222.

associé aux conditions génératrices de maladies dans les analyses épidémiologiques». ⁴⁰⁸ A ce sujet, M. Kothari rapporte que les autorités canadiennes en matière de santé, tant fédérale que provinciales reconnaissent de plus en plus l'importance cruciale du logement sur la santé des gens. ⁴⁰⁹

2.3.5. L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures

«Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence.» ⁴¹⁰

Déjà, dans son deuxième rapport le Canada affirmait :

«Les logements canadiens sont généralement bien équipés. En 1990, pour ainsi dire tous les ménages avaient un réfrigérateur, le téléphone, la radio et la télévision, et la grande majorité avait un détecteur de fumée (86%), au moins un véhicule (83%), une laveuse électrique (79%), une sècheuse (73%), un four à micro-ondes (68%), un magnétoscope (66%) et un congélateur (58%). En outre, près de la moitié des logements avait un extincteur d'incendie portatif (45%) et un lave-vaisselle (42%).» ⁴¹¹

⁴⁰⁸ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

⁴⁰⁹ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 8, para 19.

⁴¹⁰ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

⁴¹¹ Canada, «Deuxième rapport sur les articles 10 à 15 – Annexe Données Statistiques», *supra* note 207 à la p. 10 para 75.

Cependant, la situation est bien différente concernant les logements des autochtones dans les réserves. Le Comité, dans ses conclusions en 1998, s'inquiétait de l'irrégularité et l'insuffisance de l'approvisionnement en eau potable des communautés autochtones, alors que près du quart des logements étaient dépourvus de commodités de base.⁴¹² M. Kothari cite les résultats d'un sondage auprès des populations autochtones réalisé en 2001 : 16 % des autochtones habitant en milieu urbain disent éprouver des problèmes de contamination de l'eau potable à certaines périodes de l'année. Ce chiffre grimpe à 19% pour les autochtones habitant en milieu rural et à 34% chez les Inuits habitant le nord du Canada.⁴¹³

Une partie du financement fédéral en matière de logement est dédiée à l'acquisition de biens comme des aqueducs, des réseaux d'égout, des infrastructures de protection contre les incendies, etc.⁴¹⁴ Cependant, les progrès sont lents et les investissements insuffisants selon M. Kothari qui recommande :

«The federal government, along with the provinces and territories, should commit the necessary funding and resources to ensure access to potable water and proper sanitation. [...]and Aboriginal people should be directly involved in the design, development and operation of appropriate water systems.»⁴¹⁵

⁴¹² CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 à la p. 4, para 17.

⁴¹³ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 20, para 72.

⁴¹⁴ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 92, para 347, 350 ; CDESC, «Compte rendu de la 10^{ième} séance, 2006», *supra* note 217 à la p. 3, para 10.

⁴¹⁵ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 24, para 95.

2.3.6 L'emplacement

«Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. [...] De même les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate des sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants.»

Les autochtones figurent parmi les groupes les plus défavorisés au Canada. Au début des années 90, le gouvernement fédéral mit sur pied la Commission royale sur les peuples autochtones chargée d'étudier les préoccupations sociales, économiques et culturelles des populations autochtones. Dans son rapport rendu en 1996, la Commission reconnaît notamment le lien direct entre la marginalisation économique des autochtones et la dépossession de leurs terres et recommande aux gouvernements de respecter leurs obligations en vertu des traités signés avec ces communautés. Le Comité demanda alors dans ses conclusions au Canada «d'agir d'urgence pour donner effet aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones» et de «redonner et de reconnaître aux autochtones des terres et des ressources suffisantes pour permettre la survie durable de l'économie et de la culture autochtones.»⁴¹⁶ En 1998, le Canada, en réponse au rapport de la Commission publiait le document *Rassembler nos forces : le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, dont l'évaluation sera probablement dans le prochain rapport du Canada.⁴¹⁷

Également, le Comité dans ses conclusions en 2006 ainsi que M. Kothari dans son rapport se font insistants sur la nécessité de régler le conflit concernant les terres réclamées par la communauté autochtone habitant la région du Lac Lubicon dans le nord de l'Alberta. Ils recommandent au gouvernement du Canada de reprendre les

⁴¹⁶ CDESC, «Observations finales (1998)», *supra* note 219 à la p. 2, para 7, à la p. 4, para 18 et à la p.8, para 43.

⁴¹⁷ Canada, «Quatrième rapport», *supra* note 209 à la p. 41, para 100.

négociations avec la communauté autochtone et d'imposer un moratoire sur les activités économiques des compagnies d'extraction de gaz et de pétrole, ou du moins accorder des licences d'exploitation à ces compagnies qu'avec l'accord des autochtones. Les activités de ces compagnies ne respectent pas le droit à l'autodétermination et le contrôle sur les ressources naturelles de cette communauté. Elles ont également un impact néfaste sur le droit au logement avec la pollution qu'elles génèrent dans l'eau et dans l'air.⁴¹⁸

2.3.7 Le respect du milieu culturel

«L'Architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identités culturelle et la diversité dans le logement. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées et que, si besoin est, les équipements techniques modernes, notamment, soient assurés.»⁴¹⁹

Ni le Canada dans ses rapports, ni le Comité dans ses conclusions finales ne font mention de cet aspect du droit au logement. Pourtant, pour les populations autochtones l'architecture du logement et les matériaux de construction utilisés représentent certainement un élément d'identification culturel important; les logements conçus pour les habitants du sud du pays sont inadéquats pour les populations nordiques.

⁴¹⁸ Kothari, «Mission au Canada», *supra* note 221 à la p. 21, para 74-76 et à la p. 26, para 107; CDESC, «Observations finales (2006)», *supra* note 220 à la p. 7, para 38.

⁴¹⁹ CDESC, «Observation générale 4», *supra* note 172 au para 8.

CONCLUSION

Suite à l'analyse de la mise en œuvre des différentes composantes d'un logement suffisant, il apparaît difficile d'affirmer que le Canada agit 'au maximum de ses ressources disponibles' en vue d' 'assurer progressivement' et 'par tous les moyens appropriés' le plein exercice du droit au logement en vertu de l'art. 11 (1) du PIDESC. L'obligation de progression impose une obligation de commencer à agir immédiatement. Les obligations dites immédiates sont généralement des obligations procédurales dont la réalisation est à la portée de tous les gouvernements. Il s'agit d'abord d'évaluer le niveau de jouissance du droit en question sur son territoire par l'établissement de critères nationaux et la cueillette de données, et ensuite d'élaborer une stratégie nationale pour sa pleine réalisation. Le Canada n'a toujours pas reconnu officiellement un seuil de pauvreté, une définition du sans-abri, un nombre de sans-abri. Ses rapports souffrent cruellement de données ventilées par groupes vulnérables ayant des besoins impérieux de logement. Le Canada n'a pas et n'a jamais eu de stratégie nationale en matière d'habitation.

L'obligation de progression est également une obligation d'amélioration continue qui ne tolère ni statu quo ni détérioration. Depuis quelques années, la situation du logement au Canada a été déclarée 'urgence nationale' par différentes instances. Le coût des loyers a augmenté plus vite que l'inflation créant ainsi une pénurie de logements locatifs abordables. Le Fédéral a cessé depuis fort longtemps la construction de nouveaux logements sociaux et son financement pour ceux existants diminue d'année en année. Ainsi, le nombre de personnes devant déboursé plus de 30% de leur revenu pour payer leur loyer augmente, les estimations sur le nombre de sans-abri ou à risque de le devenir sont de plus en plus importantes et l'apparition de nouveaux phénomènes comme les familles sans-abri inquiète. Cette situation tire son origine des mesures restrictives prises par le gouvernement au milieu des années 90.

Ces mesures, condamnées à plusieurs reprises par le Comité, ont sacrifié la sécurité sociale des plus démunis au bénéfice du remboursement de la dette et de l'équilibre budgétaire. Quelques années plus tard, la prospérité est revenue, mais la pauvreté persiste.

L'obligation d'agir au maximum des ressources disponibles est particulièrement difficile à évaluer pour le Comité possédant rarement l'information sur l'ensemble des ressources de l'État partie. Cependant, à partir de l'information disponible, souvent celle des différentes dépenses budgétaires, il est possible de connaître les priorités de l'État. Le Comité, dans chacune de ses observations finales reproche au Canada le faible pourcentage de ses dépenses consacrées au logement social ou au logement en général. Pourtant, le Canada ne semble pas manquer de ressources. De 1997-1998 à 2006-2007, le gouvernement fédéral a réalisé des excédents budgétaires pour un total de 96 milliards de dollars, soit en moyenne 9.5 milliards par année. La SCHL a, elle aussi, généré un surplus de 1 milliard de dollars en 2006 portant ses actifs à 5.5 milliards de dollars. La comparaison du Frapru entre les dépenses sociales en logement versus les dépenses militaires est également révélatrice :

«[...] si les crédits affectés par le gouvernement aux activités sociales de la SCHL sont restés à peu près les mêmes depuis 1996-1997, passant de 1,97 milliard \$ à 1,98 milliard \$, pour une hausse d'à peine 0,6 %, il n'en pas été de même de ceux octroyés aux dépenses militaires. De 1996-1997 à 2007-2008, les crédits octroyés au Ministère de la Défense nationale sont passés de 10,55 milliards \$ à 16,88 milliards \$, pour une augmentation de 60 %. »

L'obligation d'agir par tous les moyens appropriés signifie de prendre les mesures législatives, administratives, judiciaires, économiques, sociales et éducatives, adéquates pour la pleine réalisation du droit en question. Aucune législation au

Canada, autant fédérale que provinciale ne reconnaît le droit au logement comme droit distinct. L'interprétation donnée par les tribunaux à la Charte canadienne et autres textes de loi protégeant les droits de la personne n'inclut pas les droits économiques, sociaux et culturels. Ces droits sont perçus comme des objectifs à atteindre, des principes plutôt que des droits fondamentaux. Cette absence de reconnaissance législative du droit au logement affaiblit l'efficacité des recours existants concernant la protection du locataire en matière de discrimination, d'expulsion, de contrôle des loyers et de salubrité. Également, le manque de volonté à régler les conflits concernant les terres réclamées par les autochtones prive ces populations d'une aide décente au logement. En fait, l'accès à un logement abordable pour les groupes les plus vulnérables semble de plus en plus difficile au Canada. Quelques subventions ici et là pour répondre aux besoins les plus urgents, le logement pour les démunis ne semble pas intéresser les gouvernements.

L'hypothèse négative de départ est validée : le Canada et le Québec ne remplissent par leurs obligations en matière de droit au logement reconnu par le PIDESC. De plus, les rapports périodiques du Canada sont généraux et superficiels, parsemés de données statistiques décousues d'un rapport à l'autre. Aucune vision globale ni stratégie à long terme transcendent ces rapports. La présentation de la situation du logement au pays est fragmentée à travers une multitude de catégories qui déforment la lecture de la réalité. Réalité heureusement rétablie par les quelques mémoires d'ONG canadiennes parfois présentés au Comité. Ces mémoires proviennent de groupes populaires qui travaillent sur le terrain et luttent quotidiennement pour la mise en œuvre d'un véritable droit au logement. Ces groupes sont porteurs d'une vision large du droit logement, ils réclament sa mise en œuvre dans une compréhension de l'interdépendance des droits. Le logement n'est-il pas la pierre d'assise à la réalisation du droit à la vie privée, à une nourriture et un vêtement suffisants? Une adresse civique n'est-elle pas nécessaire pour exercer son

droit de vote? La perte de son logement signifie souvent la perte d'un niveau de vie décent, d'une identité...le début de l'isolement.

Il faut souligner, que le Comité prend souvent appui sur les informations communiquées par les ONG pour faire ses recommandations au gouvernement canadien et engager un 'dialogue constructif'. Cependant, force est de constater qu'il s'agit plutôt d'un dialogue de sourds lorsque le Comité doit répéter en 2006 les recommandations de 1993. Actuellement, le système de contrôle en place ne permet pas une condamnation formelle du Canada pour violation de ses obligations en matière de logement ni l'imposition de sanctions. Une éventuelle signature par le gouvernement canadien du Protocole facultatif au PIDESC pourrait améliorer l'efficacité du système de contrôle et favoriser la mise en œuvre du droit au logement, sous réserve de l'accessibilité de sa procédure et son éventuelle jurisprudence.

Finalement, le droit international a donc un impact limité pour les ménages canadiens et québécois ne trouvant pas à se loger décentement, les personnes sans-abris ou à risque de le devenir, pour Jasmine, Imelda ou Paolo et pour tous les groupes populaires, les banques alimentaires, les comités logements et les centres d'hébergement qui assurent leur survie. Il s'agira que de survie tant et aussi longtemps que les gouvernements traiteront le logement comme une marchandise lucrative plutôt qu'un droit; les subventions continueront d'aller aux condos plutôt qu'aux logements sociaux, aux promoteurs privés plutôt qu'aux mouvements sociaux.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Jurisprudence

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gagné, J.E. 2003-496 (T.D.P.Q).

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Jacques, J.E. 2004- 1520 (T.D.P.Q).

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Lacombe, J.E. 2003-1464 (T.D.P.Q) (appel rejeté sur requête (hors délai) (C.A. 2003-08-01), 500-09-013666-370).

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Poirier, J.E. 2004-1016 (T.D.P.Q).

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Poulin, J.E. 2004-719 (T.D.P.Q.).

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Sinatra, [1999] J.T.D.P.Q. no. 19.

Délicieux et Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Yazbeck, [2001] J.T.D.Q. no. 12.

Desroches c. Commission des droits de la personne, [1997] R.J.Q. 1540

Dunmore c. Ontario (Procureur général), 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S 1016. Voir jugement du juge Bastarache.

Gilbert et Commission des droits de la personne c. Ianiro, [1996] J.T.D.P.Q. no. 13 (QL).

Gosselin c. Québec (Procureur général), 2002 CSC 84, [2002] 4 R.C.S. 429.

Schachter c. Canada, [1992] 2 R.C.S. 679.

Whittom c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [1997] R.J.Q. 1823 (C.A.).

Législation nationale

Canada

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

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n. 5.

Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U), 1982, c. 11 à l'art. 36 (2).

Loi nationale sur l'habitation, L.R., 1985, ch. N-11.

Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement, L.R., 1985, ch. C-7.

Québec

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.

Le Code civil du Québec, L.Q., 1991, c. 64.

Loi sur la Société d'habitation du Québec, L.R.Q., c. S-8.

Monographies

Absjorn Eide et al., dir., *Economic, social and cultural rights a text book*, Dordrecht, M. Nijhoff, 1995.

Audrey Chapman et Sage Russel, *Core obligation: building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen, Intersentia, 2002.

Bruce Ryder and Taufiq Hashmani, *Managing Charter Equality Rights: The Supreme Court of Canada's Disposition of Leave to Appeal Application in Section 15 Cases*, Toronto, Osgoode Hall Law School, York University, CLPE Research Paper 41 /2010, 2010. http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1691676#%23

Jeanne Hersch, dir., *Le droit d'être un homme*, Paris, UNESCO, 1968.

Jeff King, *An activist's Manual on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Brooklyn, Center for Economy & Social Rights, 2003.

Karel Vasak, «Les différentes catégories des droits de l'homme» dans A. Lapeyre, F. de Tinguy et K. Vasak, dir., *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, 297.

K. Feyter et Felipe Gómez Isa, *Privatisation and human rights in the age of globalisation*, Antwerp, Intersentia, 2005..

Kitty Arambulo, *Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: theoretical and procedural aspects*, Antwerpen, Intersentia / Hart, 1999.

Lucie Lamarche, *Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1995.

Magdalena Sepúlveda, *The nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2003.

Matthew Craven, *The international covenant on economic, social and cultural rights – A Perspective on its development*, Orford, Clarendon Press, 1995.

Paul Hunt, *Reclaiming social rights international and comparative perspectives*, Aldershot, Angleterre Ashgate, 1996.

Raphaël Sodini, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Paris Montchrestien, Paris Centre de droit international de Paris X Nanterre, 2000.

Richard Morin, «Logement social, lutte à l'exclusion et insertion en emploi : vue comparative» dans Francine Dansereau et Jacques Trudel, *Les politiques de l'habitation en perspectives / Actes du colloque tenu le 7 décembre 2001 à l'IRNS – Urbanisation, Culture et Société*, Montréal, Société d'habitation du Québec, 2002.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Une autre approche des indicateurs de pauvreté/Recherche-action-formation*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2004 <http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm>

Périodiques

Alix Rancurel, «Création du Conseil des droits de l'homme» dans «Chroniques des faits internationaux» (2006) 110 *Revue générale de droit international public* 481.

Audrey R. Chapman, « A 'Violations Approach' for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights» (1996) 18.1 *Human Rights Quarterly* 23.

Des associations BELGES, «Contribuer aux indicateurs de pauvreté» (2000), n. 176 *Revue Quart Monde*, en ligne : ATD *Quart Monde* <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=2225>

Jean-Claude Hébert, «La hiérarchie des droits – Liberté de religion c. égalité des sexes» (2010) 42 *Le Journal – Barreau du Québec* 12.

Mamoud Zani, «Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : un mécanisme d'affaiblissement ou de renforcement des procédures de contrôle?» (2008) 39 *Études internationales* 433.

Maxime Tardu, «Le nouveau conseil des droits de l'homme aux Nations Unies : Décadence ou Résurrection?» (2007) 72 *Rev. Trim. Dr. H.* 967.

Philip Alston et Gérard Quinn, «The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights» (1987) 9 *Human Quarterly* 156.

Robert E. Robertson, «Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the 'Maximum Available Resources' to Realizing Economic, Social and Cultural Rights» (1994) 16 *Human Rights Quarterly* 693.

«The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights» (1987) 9 *Human Rights Quarterly* 122.

«The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights» (réimprimé en 1998) 20 *Human Rights Quarterly* 691.

Sites internet

Christophe Golay et Melik Özden, « Le droit au logement» (2007), 7^{ième} numéro, Une collection du Programme Droits Humains du Centre Europe – Tiers Monde (CETIM), en ligne: CETIM http://www.cetim.ch/fr/publications_logement.php

«Fiche d'information No.33, Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels», en ligne : Nations Unies /Haut Commissariat aux droits de l'homme http://www.agirpourlesdesc.org/IMG/pdf_Questions_frequemment_posees_concernant_les_DESC.pdf

François Saillant, «Présentation du FRAPRU au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels» (4 mai 2006), en ligne : FRAPRU –Front d'action populaire en réaménagement urbain <http://www.frapru.qc.ca/Docs/Geneve.html>.

«Global Survey on Forced Evictions – Violation of Humans Rights 2003- 2006» (décembre 2006), en ligne: COHRE - The Center on Housing Rights and Evictions <[http :www.cohre.org/store/attachments/Global_Survey_10.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/Global_Survey_10.pdf)>

«Le droit au logement», en ligne : HREA- Human Rights Education Associates/ Guides d'apprentissage <http://www.hrea.org/fr/education/guides/logement.html>;

«Le droit au logement, loin d'être respecté au Québec et au Canada/ Document soumis à M. Miloon Kothari, rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement» (octobre 2007), en ligne : FRAPRU-Front d'action populaire en réaménagement urbain <http://www.frapru.qc.ca/Docs/KothariFr.html>

«Le Cercle des Droits- L'Activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels : un outil de formation / Module 13 : Le droit à un logement adéquat», en ligne : University of Minnesota Human Rights Resource Center <http://www.1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/frenchcircle/M-13.htm>.

«L'impossible accès au logement» (mars 2008), en ligne : AITEC - Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article792>

«Lire Jeanne Hersch», en ligne : aidh.org – l'éducation aux droits de l'homme en français <http://www.aidh.org/Hersch/00Hersch.htm>

Rapport social» (mars 2006), Montréal, en ligne : La Ligue des droits et libertés <[http :liguedesdroits.ca/assets/files/publications/rapports/RAP-2006-03-00-rapport_social.pdf](http://liguedesdroits.ca/assets/files/publications/rapports/RAP-2006-03-00-rapport_social.pdf)>

Statistique Canada, en ligne : <http://www.statcan.gc.ca>

UN-Habitat for a better urban future, en ligne : <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>

«World Economic Outlook – Globalization and Inequality» (octobre 2007), en ligne :
International Monetary Fund (FMI)
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/text.pdf>.

Traités et Documents internationaux

Traités

Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Doc.off. OUA, Conférence des chefs d'États et de Gouvernement, 26^e conf., Doc. OUA CAB/LEG/153/Rev.2 (1990).

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, 27 juin 1981, 1520 R.T.N.U. 217.

Charte sociale européenne (révisée), 3 mai 1996, S.T.E. 163.

Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Rés. AG 48/121, Doc.off. AG NU, 48^e sess., Doc NU A/RES/48/121 (1994).

Convention américaine relative aux droits de l'homme, 22 novembre 1969, OÉA S.T. 36.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331.

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Rés. AG 45/158, Doc off. AG NU 69^e séance plénière, Doc NU A/RES/45/158 (1990).

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Rés. AG 2106 (XX), Doc. off. AG NU, 20^{ième} sess., Doc. NU A/RES/2106 (XX) (1965).

Convention relative aux droits de l'enfant, Rés. AG 44/25, Doc. off. AG NU, 61^e séance plénière, Doc NU A/RES/44/25 (1989).

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Rés. AG 34/180, Doc. off. AG NU, 107^e séance plénière, Doc NU A/RES/34/180 (1979).

Convention sur les droits des personnes handicapées, Rés. AG 61/106, Doc. off. AG NU, 61^{ième} sess., Doc NU A/RES/61/106 (2006).

Déclaration du Millénaire, Rés. AG 55/2, Doc. off. AG NU, 55e sess., Doc. NU A/res/55/2 (2000).

Déclaration universelle des droits de l'homme, Rés. AG 217 (III) Doc. off., AG NU, 3^e sess., supp. No.13, Doc. NU A/810 (1948) 71.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Rés AG 2200 (XXI), Doc. off. AG NU, 1496^{ième} séance plénière, Doc. NU A/RES/2200 (XXI) (1966).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Rés. AG 2200 (XXI), Doc.off. AG NU, 1496^{ième} séance plénière, Doc NU A/RES/2200 (XXI) (1966).

Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, 9 novembre 1995, S.T.E 158.

Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador). 17 novembre 1988, OÉA S.T. 69.

Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Rés. AG 54/4, Doc. off. AG NU, 54^e sess., Doc. NU A/ RES/54/4 (1999).

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Rés. AG 63/117, Doc. off. AG NU, 63^e sess., Doc NU A/RES/63/117 (2008).

Documents du Canada

Canada, Secrétariat d'État, *Rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 6 à 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, août 1980.

Canada, Secrétariat d'État, *Rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 10 à 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, décembre 1982.

Canada, Secrétariat d'État, *Rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 13 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, février 1985.

Canada, Secrétariat d'État, *Deuxième rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 6 à 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, décembre 1987.

Canada, Direction des droits de la personne, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, *Deuxième rapport du Canada sur la mise en œuvre des dispositions des articles 10 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1992.

Canada, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels- Troisième rapport périodique présenté par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte*, Doc. off. CES, session de fond 1997, Doc. NU E/1994/104/Add. 17 (1998).

Canada, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Quatrième rapport périodique présenté par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte*, Doc. off. CES, session de fonds de 2005, Doc. NU E/C.12/4/Add.15 (2004).

Canada, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Cinquième rapport périodique présenté par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte*, Doc. off. CES, session de fonds de 2006, Doc NU E/C.12/CAN/5 (2005).

Canada, *Document de base faisant partie des rapports présentés par les Etats parties, Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Doc NU HRI/CORE/1/Add. 91 (1998).

Canada, *Réponses du Canada- Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du quatrième rapport périodique du Canada concernant les droits visés aux articles 1^{er} à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. off. CES, Trente-sixième session du CDESC 2006, Doc. NU E/C.12/CAN/Q/4/Add.1.

Canada, *Réponses du Canada- Liste de points à traiter à l'occasion de l'examen du cinquième rapport périodique du Canada concernant les droits visés aux articles 1^{er} à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. off. CES, Trente-sixième session du CDESC 2006, Doc. NU E/C.12/CAN/Q/5/Add.1.

Documents du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

CDESC, *Compte rendu analytique de la 5^{ième} séance – Examen des deuxièmes rapports du Canada*, Huitième session 1993, Doc. NU E/C.12/1993/SR.5.

CDESC, *Compte rendu analytique de la 6^{ième} séance- Examen des deuxièmes rapports du Canada*, Huitième session 1993, Doc. NU E/C.12/1993/SR.6.

CESCR, *Summary record of the 47th meeting – Consideration of third periodic report of Canada*, Nineteenth session 1998, Doc. NU E/C.12/1998/ SR.47.

CDESC, *Compte rendu analytique de la 48^{ième} séance – Examen du troisième rapport du Canada*, Dix-neuvième session 1998, Doc. NU E/C.12/1998/SR. 48.

CDESC, *Compte rendu analytique de la 10^{ième} séance – Examen des quatrième et cinquième rapport du Canada*, Trente-sixième session 2006, Doc. NU E/C.12/2006/SR. 10.

CDESC, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte- Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, Doc. off. CES, 5^{ième} et 6^{ième} séances 1993, Doc. NU E/C.12/1993/5.

CDESC, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte – Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, Doc. off. CES, 46^{ième}, 47^{ième} et 48^{ième} séances 1998, Doc. NU E/C.12/1/Add.31 (1998).

CDESC, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte – Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada*, Doc. off. CES, 9^{ième}, à 12^{ième} séances 2006, Doc. NU E/C.12/CAN/CO/4 et E/C.12/CAN/CO/5 (2006).

CDESC, *Observation générale 3- La nature des obligations des Etats parties (art.2, par.1, du Pacte)*, Doc. off. CES, 5^{ième} sess. 1990, Doc. NU E/1991/23.

CDESC, *Observation générale 4 - Le droit à un logement suffisant (art. 11[1] du Pacte*, Doc.off. CES, 6^{ième} sess. 1991, Doc. NU E/1992/23.

CDESC, *Observation générale 7 – Le droit à un logement suffisant (art.11[1] du Pacte) : expulsions forcées*, Doc. off. CES, 7^{ième} sess. 1997, Doc. NU E/C.12/1997/4.

CDESC, *Observation générale 9 – Application du Pacte au niveau national*, Doc. off. CES, 19^{ième} sess. 1998, Doc NU E/C.12/1998/24.

CDESC, *Règlement intérieur du Comité*, Doc. off. CES, 1^{er} septembre 1993, Doc NU E/C.12/1990/4/Rev.1.

Documents de la Commission des droits de l'homme

Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, M. Miloon Kothari, *présenté en application de la résolution 2000/9 de la Commission des droits de l'homme*, Doc.off. CES NU, 57^e sess., Doc. NU E/CN.4/2001/51.

Commission des droits de l'homme, *Les femmes et le logement convenable – Étude du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination*, Miloon Kothari, *présenté en application de la résolution 2002/49 de la Commission*, Doc.off. CES NU, 59^e sess., Doc. NU E/CN.4/2003/55.

Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, Miloon Kothari, Doc. off CES NU, 60^e sess., Doc. NU E/CN.4/2004/48.

Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, M. Miloon Kothari, Doc.off. CES NU, 61^e sess., Doc. NU E/CN.4/2005/48.

Commission des droits de l'homme, *Les femmes et le logement convenable- Étude du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, M. Miloon Kothari, Doc. off. CES NU, 61^e sess., Doc. NU E/CN.4/2005/43.

Commission des droits de l'homme, *Les femmes et le logement convenable- Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, Miloon Kothari, Doc. off. CES NU, 62^e sess., Doc. NU E/CN.4/2006/118.

Documents du Conseil des droits de l'homme

Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, Miloon Kothari, Doc. AG NU, 4^e sess., Doc. NU A/HRC/4/18 (2007) à l'annexe II.

Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine*, M. Miloon Kothari, Doc. off. AG NU, 7^e sess., Doc. NU A/HRC/7/16 (2008).

Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*, Miloon Kothari – *Mission au Canada* (9-22 octobre 2007), Doc. off. AG NU, 10^{ième} sess., Doc NU A /HRC/10/7/Add.3 (2009).

Rapport présenté en application de la résolution 6/27 du Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non- discrimination dans ce contexte, Mme Raquel Rolnik, Doc.off. AG NU, 63^e sess., Doc. NU A/63/275 (2008).

Document de la Sous –Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités

Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *The realization of economic, social and cultural rights – final report submitted by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur*, Doc. off. Commission des droits de l’homme NU, 44^{ième} sess., Doc NU E/CN.4/Sub.2/1992/16.

Document de ONU-HABITAT

Rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa onzième session / Stratégie mondiale du logement jusqu’en l’an 2000, Doc. off. AG NU, 43^{ième} session, supp. No. 8, Doc NU A/43/8 (1988).

Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains – Adoption de la Déclaration d’Istanbul sur les établissements humains, Doc. off Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul (Turquie), 3-14 juin 1996, Doc NU A/Conf. 165/14 (7 août 1996) 7.

Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains – Adoption du Programme pour l’Habitat, Doc. off Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul (Turquie), 3-14 juin 1996, Doc NU A/Conf.165/14 (7 août 1996) 11.

Rapport d’Habitat - Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Vancouver, du 31 mai au 11 juin 1976.