



Expulsions et obligations internationales : La sécurité d'occupation au Canada

Martin Gallié

Professeur, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal
(UQAM)

Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne

344, rue Slater, 8^e étage, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Sans frais : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopie** : 613-996-9661 | housingchrc.ca

Le présent rapport fait partie d'une série de rapports sur la sécurité d'occupation commandée par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). Les autres rapports dans cette série sont disponibles sur le site du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance : rondpointdelitinerance.ca/bdfl.

Les opinions, constatations et conclusions ou recommandations exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission canadienne des droits de la personne ou de la Défenseure fédérale du logement.

This text is also available in English under the title, Eviction and International Obligations: Security of Tenure in Canada. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

Gallié, M. 2022. *Expulsions et obligations internationales : La sécurité d'occupation au Canada*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada
représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2023.

Numéro de catalogue : À venir

ISBN : À venir

Table des matières

<i>Expulsions et obligations internationales du Canada</i>	1
Liste des abréviations	4
Introduction	5
I) La prévention des expulsions	8
La prévention des expulsions et le CDESC	8
L'exemple des Chartes de prévention des expulsions en France.....	9
II) Le droit à un procès équitable	12
Les garanties judiciaires et le CDESC	12
L'illusion du droit à un procès équitable.....	13
Lutter contre les demandes d'expulsion en série (<i>Serial eviction filing</i>).....	15
III) Le principe de proportionnalité	20
Le principe de proportionnalité et le CDESC	20
Exemple : le principe de proportionnalité en France	23
IV) L'obligation de relogement	25
L'obligation de relogement et le CDESC	25
Le relogement et les ressources de l'État.....	27
Exemple : le droit au logement opposable (DALO)	28

Liste d'abréviations

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

CDESC – Comité des droits économiques, sociaux et culturels

CEDH – Cour européenne des droits de l'homme

LSNL – Loi sur la stratégie nationale sur le logement

CNL – Conseil national du logement

DNL – Défenseur fédéral du logement

CCAPEX – Commission de coordination des actions de prévention des expulsions

DALO – Droit au logement opposable

Introduction*

Le respect du droit au logement et la lutte contre les expulsions n'ont jamais constitué une priorité des gouvernements canadiens successifs, malgré la ratification du *Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) en 1976¹. Les multiples préoccupations et recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), le comité chargé de veiller au respect des engagements internationaux des États parties, sont globalement restées lettre morte. Et pendant des années, les gouvernements canadiens ont rendu leurs rapports au CDESC avec des années de retard, sans jamais s'attarder sur la problématique des expulsions, pourtant régulièrement soulevée par le Comité².

L'adoption de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* le 19 juin 2019 modifie cependant de manière importante le droit en vigueur et les obligations de l'État canadien³. Désormais, le Canada reconnaît explicitement dans un texte législatif le droit au logement⁴. Et l'intention du législateur est « claire et sans ambiguïté », pour reprendre la formule de la Cour suprême. La politique canadienne du logement est désormais fondée sur les droits de la personne et en particulier sur le droit au logement, tel que consacré par le PIDESC⁵.

Compte tenu des débats à la Cour suprême sur la portée des engagements internationaux du Canada, on rappellera dès maintenant que ce traité a été ratifié sans aucune réserve et qu'il est *contraignant*⁶. Ensuite, il convient de souligner que le respect des obligations

* Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'un projet de recherche sur les expulsions, financé par la Commission canadienne des droits de la personne et par le Conseil de recherches en sciences humaines. L'auteur tient à remercier Mylène Lafrenière Abel pour sa très précieuse aide à la recherche.

¹ En vertu de l'article 11.1 du PIDESC, le Canada reconnaît « 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 ».

² Rapport du Canada, E/C.12/CAN/6, soumis le 17 octobre 2012 (date d'échéance le 30 juin 2010) aux para. 47 et s ; Réponses du Canada à la liste de points, E/C.12/CAN/Q/6/Add.1, 12 février 2016, en ligne : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=CAN&Lang=FR

³ *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, L.C. 2019, c 29, art 313.

⁴ Selon le paragraphe 4 de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, « Le gouvernement fédéral a pour politique en matière de logement : a) de reconnaître que le droit à un logement suffisant est un droit fondamental de la personne confirmé par le droit international » et cette politique consiste « à faire avancer la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, lequel est reconnu par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* » (Article 4d). Voir également, Ryan van den Berg, *Quelques notions sur le droit au logement au Canada*, Étude générale Publication du Parlement du Canada, n° 2019-16-F (2019).

⁵ Le législateur insiste sur l'engagement international du Canada en rappelant dans le préambule de la Loi : « Attendu... qu'une stratégie nationale sur le logement appuierait la réalisation progressive du droit à un logement suffisant, lequel est reconnu par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, auquel le Canada est partie ».

⁶ *Québec (Procureure générale) c. 9147-0732 Québec Inc.*, 2020 CSC 32 (CanLII) aux para 32 et s. Voir aussi, « En effet, il existe une présomption selon laquelle les lois sont censées respecter les obligations

fixées par le droit international pèse sur l'État partie, « lequel est en tout état de cause responsable en dernier ressort du respect des droits consacrés par le Pacte, notamment le droit au logement des locataires⁷ ». Ainsi, le Gouvernement canadien ne peut s'exonérer de sa responsabilité internationale en invoquant le partage de compétences avec les provinces ou les territoires.

Par conséquent, depuis l'adoption de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, il y a désormais une « présomption de conformité » de la législation canadienne en matière d'expulsions de logement avec les obligations du PIDESC et en particulier avec la précieuse jurisprudence récemment développée par le CDESC⁸. Et le principe juridique guidant l'action des gouvernements en matière d'expulsion est clair :

« Les évictions forcées sont *prima facie* contraires aux dispositions du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international⁹ ».

Un tel principe oblige donc désormais l'État canadien à s'assurer que chaque expulsion réalisée respecte les obligations internationales telles que définies par le CDESC de l'ONU.

Dans le cadre de ce rapport, nous proposons alors d'insister sur quatre de ces obligations qui ont au moins deux points communs. Le premier est qu'elles sont, soit ignorées ou violées par le gouvernement canadien, soit très partiellement mises en œuvre et dans certaines provinces uniquement. Le second point commun est que leur mise en œuvre ne coûterait pas grand-chose aux pouvoirs publics canadiens, que ce soit le gouvernement fédéral ou provincial. Elles sont d'ailleurs en vigueur depuis des années dans la quasi-totalité des États européens et soumis au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). En d'autres termes, elles pourraient être facilement mises en œuvre et on pourrait s'appuyer sur ces exemples pour les rendre effectives, si la volonté politique se manifestait au Canada ou dans les provinces.

Nous reviendrons alors ici sur l'obligation d'élaborer une politique de prévention des expulsions (I), sur les obligations de respecter les principes du contradictoire et le droit à un procès équitable (II), sur le principe de proportionnalité (III) et, enfin, sur l'obligation

internationales du Canada », en ligne : <<https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/harmonization/ouell/int2.html#edn39>>

⁷ *Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c Espagne* (2021) E/C.12/61/D/5/2015 au para 14.1 [*Ben Djazia*].

⁸ Sandra Liebenberg, “Between Sovereignty and Accountability: The Emerging Jurisprudence of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights Under the Optional Protocol” (2020) 42 *Human Rights Quarterly* 1; Fons Coomans et Miguel Ruiz Diaz-Reixa, “Effectiveness of the ICESCR Complaint Mechanism—An Analysis and Discussion of the Spanish Housing Rights Cases” (2021) *Myth or Lived Reality* 17.

⁹ Le droit de propriété, contrairement au droit au logement, n'est pas consacré par le PIDESC. Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale no 7 : Le droit à un logement suffisant* (art. 11, para. 1) – *expulsions forcées* (1997) NU E/1998/22-E/C.12/1997/10 au para 1. [CDESC]

d'assurer un relogement suite à une expulsion (IV). Dans chaque cas, nous nous appuyerons sur les données disponibles en France et aux États-Unis, notamment pour tenter de présenter la portée, mais également les limites, de ces dispositifs juridiques.

I) La prévention des expulsions

À notre connaissance, il n'existe aucune politique de prévention des expulsions, tant au niveau fédéral que provincial. Seules certaines municipalités, particulièrement confrontées à la problématique, ont adopté des lignes directrices peu contraignantes¹⁰. Et les choses ne semblent pas beaucoup évoluer. La *Stratégie nationale sur le logement*¹¹ ne mentionne même pas le terme *expulsion* ou *éviction*. De récentes études mettent pourtant en évidence l'urgence à coordonner les actions, notamment entre le fédéral (qui dispose des fonds nécessaires), les provinces (qui sont compétentes en matière de droit locatif) et les municipalités (qui réglementent les conditions d'habitation et l'hébergement d'urgence)¹². Nous reviendrons donc dans un premier temps sur les obligations qui s'imposent à l'État canadien en matière de prévention, avant d'illustrer concrètement ce qui pourrait être fait en prenant appui sur la législation en vigueur en France.

La prévention des expulsions et le CDESC

Le CDESC et les rapporteurs spéciaux des Nations Unies rappellent pourtant constamment que les États doivent mettre en place des politiques de prévention des expulsions¹³. Pour aller à l'essentiel, les États sont minimalement tenus de documenter, de procéder à une évaluation des besoins, d'identifier les administrations responsables, de recenser les ressources disponibles, d'identifier les catégories visées, de repenser les plans et les réglementations d'aménagement urbain, d'allouer des ressources, etc. Bref, il s'agit de mettre en place une véritable politique publique pour assurer la sécurité d'occupation et prévenir les expulsions en identifiant précisément les différentes mesures qui peuvent être prises.

Rien de tel à notre connaissance n'a encore été mis en place par le gouvernement fédéral, qui reste en dernier ressort le premier responsable. Respecter cette obligation n'est pourtant pas insurmontable, comme l'atteste l'adoption de politiques de prévention dans la quasi-totalité des États européens¹⁴. La Commission européenne a d'ailleurs déjà

¹⁰ Shelter, Support & Housing Administration, « Eviction Prevention Framework » (2016), en ligne : *City of Toronto* <<https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2017/10/96e5-SSHA-Eviction-Prevention-Framework.pdf>>

¹¹ Société canadienne d'hypothèques et de logement, « Qu'est-ce que la stratégie? » (2018) en ligne : *SCHL* <<https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/nhs/guidepage-strategy#strategyfr>>

¹² Julie Mah, « Evictions in Toronto: Governance Challenges and the Need for Intergovernmental Cooperation » (2021) 32 *IMFG Perspectives*, en ligne : <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/107632/1/imfgperspectives_no32_evictionsintoronto_julie_mah_october_7_2021.pdf>

¹³ *CDESC supra* note 9 aux para 10 et 11; voir aussi le document préparé en 2014, par la rapporteuse spéciale Raquel Rolnik, « Principes directeurs sur la sécurité d'occupation des populations urbaines pauvres » (2013) NU A-HRC-25-54, en ligne : *Housing and Land Rights Network* <http://www.hlrn.org/img/documents/A-HRC-25-54_fr.pdf>

¹⁴ François Henry et al, *Évaluation de la prévention des expulsions locatives*, France, Ministère de l'intérieur et des outre-mer, (2015), en ligne : *Ministère de l'intérieur et des outre-mer*

élaboré un cadre d'analyse en la matière qui est très précieux, car il liste et compare les différents mécanismes existants¹⁵. Le document distingue notamment les mesures de prévention dites *primaires*, qui visent à garantir la sécurité d'occupation et à éviter le défaut de paiement (logements sociaux, contrôle des loyers, prestations sociales, allocations logement, mesures de soutiens aux propriétaires en difficulté, etc.), puis les mesures de prévention *secondaires*, c'est-à-dire celles adoptées pour éviter l'expulsion une fois le non-paiement constaté (aides d'urgence en matière de loyer ou d'hypothèque, services de conseils, échelonnement de la dette, moratoire sur les expulsions, etc.). Enfin, le document présente les garanties judiciaires lors de la convocation au tribunal (médiations, services juridiques, échelonnement de la dette par des magistrats, procédure d'appel, etc.).

Bref, si un jour le gouvernement du Canada a la volonté politique de se conformer à ses obligations internationales en matière de prévention, il pourra toujours s'appuyer sur ces expériences et ces données. Et à cette fin, on rappellera ici que ce travail de documentation et de mise en commun des données relève en plein des mandats du Conseil national du logement (CNL) et du Défenseur fédéral du logement (DFL) tels que définis dans la *Loi sur la Stratégie nationale du logement*. Le DFL est notamment tenu « d'effectuer les analyses et recherches... sur les problèmes systémiques en matière de logement », de consulter les personnes vulnérables et de « lancer les études qu'il estime indiquées sur les conditions économiques, institutionnelles et industrielles qui relèvent de la compétence du Parlement et qui affectent le système de logement¹⁶ ».

L'exemple des Chartes de prévention des expulsions en France

La politique de prévention mise en œuvre en France permet d'illustrer, peut-être plus concrètement, le type de politique qui pourrait être mis en œuvre au Canada. Cette analyse permet également de pointer certaines limites. En effet, au-delà de l'existence d'un parc de logements sociaux beaucoup plus important qu'au Canada et de mécanismes de contrôle des loyers plus contraignants, la France a l'une des politiques de prévention la plus développée de tous les États européens¹⁷, sur le papier à tout le moins¹⁸.

Concrètement, l'État français oblige chaque département – soit, grosso modo, l'équivalent d'une province canadienne en termes d'habitants – à se doter d'une charte de

<<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Logement/Evaluation-de-la-prevention-des-expulsions-locatives>>

¹⁵ P. Kenna et al., Pilot project—Promoting Protection of the Right to Housing—Homelessness Prevention in the Context of Evictions, Union européenne, (2016) aux pp 114-180, en ligne : *Office des publications de l'Union européenne* <<https://data.europa.eu/doi/10.2767/463280>>.

¹⁶ *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (L.C. 2019, ch. 29, art. 313), art.13 c), d) et c).

¹⁷ Susanne Gerull, « Evictions Due to Rent Arrears : A Comparative Analysis of Evictions in Fourteen Countries », 8:2 *European Journal of Homelessness* 137, en ligne : *FEANTSA* <<https://www.feantsa.org/download/policy-review-3-25888950126820351293.pdf>>

¹⁸ Pour une analyse approfondie, voir : Henry et al, *supra* note 14.

prévention des expulsions¹⁹ et d'une commission de coordination des actions de prévention des expulsions²⁰ (CCAPEX) afin de lutter contre les expulsions et pour faciliter le relogement des locataires expulsés. La commission est composée de représentants de l'État, des collectivités locales et des bailleurs sociaux notamment. Elle est chargée de mettre en place une politique cohérente de prévention, mais également d'analyser et de traiter les situations individuelles. À cette fin, elle doit systématiquement être informée dès qu'un propriétaire, privé ou public, entame une procédure d'expulsion pour non-paiement de loyer. À cette fin, l'huissier qui transmet un « commandement de payer » au locataire, c'est-à-dire l'équivalent d'une notification d'une procédure d'expulsion, doit obligatoirement le transmettre à la CCAPEX.

Une fois saisie, la Commission nomme une assistante ou un assistant social chargé de rencontrer les personnes visées par l'avis d'expulsion. L'assistant social doit alors dresser un « bilan social et financier » qui documente la situation familiale, les ressources disponibles et les dépenses nécessaires²¹. La CCAPEX peut ensuite émettre des avis, notamment auprès des services chargés des allocations familiales et de logement, pour que celles-ci octroient des fonds d'urgence afin d'éviter l'expulsion.

En théorie, il s'agit d'un précieux mécanisme de prévention. La CCAPEX permet de documenter le phénomène et de prendre des mesures en amont d'une expulsion. En pratique cependant, les données disponibles révèlent d'importantes lacunes. Une mission interministérielle, réalisée en 2014, dénonce ainsi l'absence de coordination et de « démarche construite » entre les différents organismes concernés, le fait que de nombreux départements n'ont toujours pas adopté de charte, que les existantes sont « floues », qu'elles comportent peu d'obligations, qu'il n'y a pas ou peu de suivi des mesures prises, etc. Pour les auteurs du rapport, cette « efficacité réduite » est en grande partie due à l'absence de ressources, de gouvernance et de volonté politique²².

D'autres études dressent un bilan similaire. La CCAPEX est présentée comme « une usine à gaz dépourvue de moyens et de pouvoirs », incapable « d'apporter une aide rapide au maintien des locataires concernés par un risque d'expulsion du fait d'impayés²³ ». Enfin, les auteurs remettent en question, quant à eux, les conditions d'attribution des

¹⁹ Voir par exemple, Préfet du Haut-Rhin, *Charte départementale de prévention des expulsions locatives* (2019), en ligne : *Conseil départemental du Haut-Rhin* <<https://www.haut-rhin.gouv.fr/content/download/32218/196643/file/CharteVdefsignée.pdf>>

²⁰ *Loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Expulsion* et la Loi ALUR du 24 mars 2014. Fonctionnement de la CCAPEX : Décret n° 2008-187 du 26 février 2008 remplacé par le Décret 2015-1384 du 30 octobre 2015.

²¹ Yves Rouquet, « Résiliation d'un bail d'habitation : établissement et contenu du diagnostic social et financier » *Dalloz actualité*, (18 janvier 2021), en ligne : *Dalloz Actualité* <<https://www.dalloz-actualite.fr/flash/resiliation-d-un-bail-d-habitation-etablissement-et-contenu-du-diagnostic-social-et-financier#.ZAihEOzML0o>>

²² Henry et al, *supra* note 14.

²³ Sarah Fauchoux-Leroy et al, « Les ménages “aux portes du logement” » (2014) 4:212 *Recherche sociale* 6.

fonds d'urgence (notamment le Fonds de solidarité pour le logement). Les autorités locales instrumentaliserait ces fonds d'urgence et procéderaient à une sorte de « tri » dans le financement. Ces fonds d'urgence favorisent ainsi une forme de clientélisme politique en permettant de « rétribuer des ménages présentant un fort ancrage local » au détriment des autres, notamment des étrangers. Le refus d'octroyer des fonds d'urgence faciliterait également l'expulsion des ménages « à problèmes²⁴ ».

Un récent rapport parlementaire, réalisé en 2021 en pleine pandémie, dressait un bilan tout aussi critique²⁵. Reste que théoriquement comme en pratique, cette politique offrirait de précieuses pistes de réflexion si la question de la prévention des expulsions venait à être à l'agenda d'un gouvernement canadien.

²⁴ Camille François, « Un droit au logement à géométrie variable. Les ancrages sociospatiaux du Fonds solidarité logement » (2017) 3:170 *Espaces et sociétés* 91.

²⁵ Nicolas Démoulin, Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19), France, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, (2020), en ligne : *Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires* <<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/RapportDEMOULIN-PEX.pdf>>.

II) Le droit à un procès équitable

Une seconde obligation qui découle de l'engagement du gouvernement canadien à respecter le droit au logement est celle de garantir un procès équitable et donc d'offrir aux justiciables des garanties judiciaires. Pour être le plus clair possible, cela signifie minimalement trois choses pour le CDESC : premièrement, que les locataires soient informés qu'une procédure a été enclenchée contre eux, qu'ils disposent de délais pour assurer leur défense et enfin qu'ils puissent avoir accès à des services juridiques. Il s'agit d'un enjeu important alors que dans l'immense majorité des cas, les locataires qui font face à une procédure d'expulsion ne se déplacent pas au tribunal. Deuxièmement, pour lutter contre cet absentéisme massif et l'iniquité qui en découle, les juristes insistent alors sur l'importance de fournir de l'information et en particulier des services d'avocat. Nous verrons cependant que cette solution promue depuis plus de cinquante ans a un impact très limité. Face à ce constat, de récentes études sociologiques insistent quant à elles sur la nécessité de traiter le problème en amont et de diminuer drastiquement le nombre de demandes judiciaires d'expulsion, sachant que dans certains États, plus de la moitié des décisions rendues ne sont pas exécutées. Et, troisièmement, pour lutter contre cette instrumentalisation des tribunaux, ces études préconisent de rendre la procédure plus coûteuse pour les propriétaires.

Les garanties judiciaires et le CDESC

D'un point de vue procédural, le Comité rappelle de manière récurrente, reprenant en ce sens l'Observation générale n° 7, que « la protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité sont des aspects... particulièrement importants s'agissant d'une question comme celle des expulsions forcées²⁶ ».

Plus précisément, parmi les garanties procédurales consacrées, le Comité a déjà mentionné l'obligation pour l'État partie « de prévoir un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées avant la date d'expulsion prévue²⁷ », de « garantir un procès équitable » et de « fournir à ces personnes un accès aux recours prévus par la loi afin qu'elles puissent se défendre²⁸ ». Enfin, les États « doivent garantir l'accès à l'information, à des conseils indépendants et à des services d'experts, et faciliter

²⁶ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7 (2017) aux para 15 et s, en ligne : *OHCHR* <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F6430&Lang=fr>.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

la participation et le dialogue²⁹ ». L'accès à la justice est ainsi considéré comme un « moyen de réalisation du droit au logement³⁰ ».

Derrière ces exigences procédurales, l'objectif central est d'obliger les pouvoirs publics et les magistrats à prendre connaissance et à tenir compte des *causes* du non-paiement comme des *conséquences* sociales et sanitaires des expulsions avant de prendre une décision. Le Comité rappelle ainsi régulièrement que les États parties sont tenus de veiller à ce que les procédures pouvant éventuellement aboutir à une expulsion respectent les garanties comme celles « de consulter véritablement les intéressés et [d'assurer] un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes visées par une expulsion avant la date d'expulsion prévue³¹ ».

Pour donner une idée de l'importance accordée par le Comité à ces exigences procédurales, on peut se rapporter à l'affaire *I.D.G. c. Espagne* de 2015³². Dans ce dossier, les propriétaires requérants ont fait la preuve qu'ils avaient tenté de notifier un avis d'expulsion aux locataires à au moins quatre reprises, mais sans succès. L'expulsion a donc été prononcée. L'État espagnol a toutefois été condamné par le Comité au motif qu'il « n'a pas démontré que le tribunal avait épuisé tous les moyens disponibles pour procéder à une notification à personne, par exemple en expliquant pourquoi aucune note ni avis n'avait été laissé dans la boîte aux lettres ou pourquoi aucun autre moyen de notification prévu par le Code de procédure civile, comme le fait de confier l'avis au concierge ou au voisin présent le plus proche³³ ».

L'illusion du droit à un procès équitable

Mais, quelles que soit les « garanties judiciaires » offertes par le droit interne ou international, le problème – et ce problème est commun à tous les pays occidentaux – c'est qu'en matière de procédure d'expulsion les locataires sont la plupart du temps absents à l'audience. Comme le montrent les tableaux ci-dessous, ils sont absents dans plus de 60 % des cas dans les tribunaux du logement, et il n'est pas rare que ce soit 90 % des cas en matière d'expulsions spécifiquement. Quant à la représentation, que ce soit par des avocats ou non, elle est exceptionnelle. Moins de 6 % des locataires sont représentés

²⁹ Leilani Farha, Rapport de la rapporteuse spéciale, *L'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement*, A/HRC/40/61, 15 janvier 2019, en ligne : <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/007/30/PDF/G1900730.pdf?OpenElement>>.

³⁰ *Ibid* au para 63.

³¹ Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, *Communication n° 2/2014*, Doc. Off. CES NU., 55^e sess., E/C.12/55/D/2/2014 au para 12.3.

³² *I. D. G. c Espagne*, E/C.12/55/D/2/2014, 13 octobre 2015 au para 13.3.

³³ *Ibid*.

en France et au Québec par exemple. La très grande majorité des propriétaires sont quant à eux représentés, par des juristes ou des agents immobiliers³⁴.

Tableau 1 : Absentéisme des locataires au tribunal du logement

Québec	70 %
New York	68%
France	63 %

Tableau 2 : Représentation des locataires à l'audience (par un avocat ou un non-avocat. La représentation des propriétaires varie de 50 % à 80 %.

Québec	6 %
New York	10%
France	6 %

Les audiences en matière d'expulsion sont alors, la plupart du temps, des parodies de justice qui se déroulent majoritairement sans locataire, expédiées en quelques minutes par des juges qui avalisent les demandes des propriétaires ou de leurs représentants, bref qui font du « rubber stamping » selon leurs propres termes. Pour donner un exemple, au Québec, les magistrats peuvent prononcer 120 expulsions en trois heures et demie d'audience³⁵.

Pour expliquer l'absentéisme des locataires aux audiences, les juristes font globalement l'hypothèse que c'est dû à un manque d'information. C'est notamment la raison pour laquelle le CDESC insiste pour que les propriétaires épuisent « tous les moyens disponibles pour procéder à une notification à personne³⁶ ». Et de manière plus générale, les juristes militent activement pour offrir aux justiciables de l'information et des services juridiques, pour l'augmentation des fonds disponibles à l'aide juridique et surtout pour faire reconnaître un droit à l'avocat là où il n'est pas encore consacré. En d'autres termes,

³⁴ Les données proviennent de Martin Gallié, « L'accès à la justice : une idéologie? À propos des réformes en droit du logement » (2020) 54 RJTUM 233 et de Camille François, « Un droit au logement à géométrie variable. Les ancrages sociospatiaux du Fonds solidarité logement » (2017) 3:170 Espaces et sociétés 91.

³⁵ Martin Gallié et Marie-Claude Plessis-Bélaïr, « La judiciarisation et le non-recours ou l'usurpation du droit du logement – le cas du contentieux locatif des HLM au Nunavik » (2014) 55:3 Les Cahiers de droit.

³⁶ *Supra* note 32 au para.13.3

ils militent pour que l'État paie des avocats aux personnes qui font face à une procédure d'expulsion.

Compte tenu du fait qu'il s'agit là d'une revendication centrale dans le champ juridique où elle fait *grosso modo* l'unanimité³⁷, il ne me semble pas inutile d'insister ici sur les limites de cette revendication, très idéaliste³⁸. Tout d'abord, le droit à l'avocat est reconnu en France pour les locataires depuis les années 70. Et pourtant, là aussi, les locataires sont la plupart du temps absents aux audiences, et ils ne sollicitent pas d'avocat. Le droit à l'avocat ne garantit donc pas en soi la présence des locataires et le respect du contradictoire à l'audience. Par ailleurs, de manière contre-intuitive, les données disponibles en France révèlent que les locataires représentés ont plus de chance d'être expulsés que ceux qui ne le sont pas; cela s'explique notamment par le fait que seuls les plus pauvres et les plus endettés, ceux qui ont le plus de chance d'être expulsés, ont droit à un avocat³⁹. Aussi, comme le relèvent de nombreuses études réalisées aux États-Unis, il n'est pas clairement établi qu'en matière d'expulsion les avocats ont de « meilleurs » résultats que les non-avocats. Enfin, et peut-être surtout, il est complètement illusoire de penser que l'État financera un jour les services d'avocats de manière équitable, c'est-à-dire au même niveau que ceux dont bénéficient les compagnies immobilières⁴⁰. En particulier, à notre connaissance, aucun État qui reconnaît le droit à l'avocat ne prend en charge les conseils juridiques et le lobbying gouvernemental et parlementaire, autant de services juridiques très coûteux, mais qui permettent aux banquiers, aux compagnies immobilières et aux propriétaires de modifier à leur avantage la politique du logement⁴¹.

Lutter contre les demandes d'expulsion en série (*Serial Eviction Filing*)

Face aux difficultés à offrir des services juridiques « équitables » en matière d'expulsion, une autre approche mérite l'attention, notamment parce qu'elle offre des pistes de réflexion pour limiter le nombre de recours judiciaires et qu'elle oblige à s'interroger sur la procédure actuellement en vigueur dans les tribunaux du logement, surchargés de demandes d'expulsion.

Récemment des sociologues étatsuniens ont mis en évidence le fait que dans certains États plus de 50 % des jugements d'expulsions rendus visés en fait des ménages déjà visés qui habitaient toujours le même logement. En d'autres termes, ce que révèlent ces

³⁷ Voir le rapport de Sarah Buhler dans cette série.

³⁸ Gallié, *supra* note 34.

³⁹ Camille François, « Déferer au tribunal. Les figures imposées de la défense des locataires au tribunal des expulsions » (2020) 3:106 *Droit et société* 527.

⁴⁰ Richard L. Abel, « Socializing the Legal Profession: Can Redistributing Lawyers' Services Achieve Social Justice » (1979) 1 *Law & Policy* 5 à la p 37.

⁴¹ Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché – Le champ administratif et la production de la “politique du logement” » (1990) 8182 *Actes de la recherche en sciences sociales* 65.

travaux, c'est que très souvent les propriétaires n'exécutent pas les jugements, mais qu'ils enclenchent des procédures d'expulsion dès qu'ils constatent un non-paiement. Il faut donc en conclure que les propriétaires ne recourent pas au tribunal pour obtenir l'expulsion des locataires. La doctrine parle alors de *serial eviction filing*, de dossiers d'expulsion en série.⁴²

Pour expliquer ce phénomène, les chercheurs relèvent tout d'abord que les propriétaires ont rarement intérêt à expulser des locataires. Outre les éventuels frais d'huissiers et les difficultés à récupérer les sommes dues, il faut souvent nettoyer l'appartement et dans tous les cas chercher de nouveaux locataires. Bref, il est souvent plus rentable de garder un ménage, même mauvais payeur, que de l'expulser. Alors, ce que viendraient chercher les propriétaires au tribunal c'est notamment un document officiel, un jugement qui leur permettrait de disposer d'un moyen de pression sur les locataires, pour les « discipliner » et obtenir le paiement du loyer par tous les moyens possibles⁴³. Car, selon les propriétaires eux-mêmes, face à la menace officielle de l'exécution forcée du jugement par le recours aux forces de l'ordre, les locataires font tout ce qu'ils peuvent pour payer le loyer et éviter l'expulsion. Les propriétaires négocieraient alors relativement facilement l'échelonnement de la dette, le versement des aides sociales, le paiement du loyer en nature, etc.⁴⁴

De surcroît, ces recours en série permettraient aux propriétaires de percevoir des sommes supplémentaires puisque, dans certains États à tout le moins, les jugements sont accompagnés d'intérêts et de frais judiciaires, voire d'amendes, à la charge des locataires⁴⁵. Une étude estime ainsi que le coût des procédures d'expulsion (les frais judiciaires ou les amendes imposées par les tribunaux) contribuerait à augmenter le coût du loyer mensuel des locataires de 20 %⁴⁶. De nombreuses compagnies immobilières ont bien vu l'intérêt de ces recours et ont complètement automatisé la procédure : dès que le non-paiement est constaté, un recours est déposé.

⁴² Lillian Leung, Peter Hepburn et Matthew Desmond, « Serial Eviction Filing: Civil Courts, Property Management, and the Threat of Displacement » (2021) 100:1 *Social Forces* 316, en ligne : <<https://doi.org/10.1093/sf/soaa089>>; Dan Immergluck et al, « Evictions, Large Owners, and Serial Filings: Findings from Atlanta » (2019) 35:5 *Housing Studies*, 903; Philip ME Garboden et Eva Rosen « Serial Filing: How Landlords Use the Threat of Eviction » (2019) 18:2 *City and Community*; Ashley Gromis, *Eviction: Intersection of Poverty, Inequality, and Housing* (PhD Postdoctoral Research Associate Eviction Lab, Princeton University, 2019), en ligne : ONU <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/GROMIS_Ashley_Paper.pdf>

⁴³ « Property owners may rely on the threat of eviction to collect rent and discipline tenants [les propriétaires peuvent utiliser la menace d'expulsion pour percevoir le loyer et discipliner les locataires]. » Philip ME Garboden et Eva Rosen « Serial Filing: How Landlords Use the Threat of Eviction » (2019) 18:2 *City & Community* 638 à la p 655.

⁴⁴ *Ibid* à la p 649.

⁴⁵ Au Québec par exemple, un jugement « classique » d'expulsion condamnera le locataire à payer les loyers dus, plus les intérêts au taux légal et l'indemnité additionnelle prévue à l'article 1619 C.c.Q., plus les frais judiciaires (de 102 \$).

⁴⁶ Lillian Leung, Peter Hepburn et Matthew Desmond, *supra* note 42.

Les locataires sont, quant à eux, endettés auprès de leur propriétaire et sous le coup d'une procédure judiciaire avec la quasi-certitude qu'en cas d'expulsion ils ne pourront pas retrouver un logement équivalent, voire de logement tout court. Ils sont donc contraints d'accepter les demandes des propriétaires et renoncent à exercer leurs droits. En insistant sur les effets dramatiques de la présence sur la « liste noire » des locataires et l'impossibilité qui en découle pour les locataires de trouver un nouveau logement⁴⁷, certains auteurs vont même plus loin⁴⁸. Ils avancent l'idée que, de manière paradoxale, les procédures judiciaires d'expulsion ne visent pas à obtenir l'expulsion, mais au contraire, à contraindre les locataires à *rester* dans le logement et à payer les loyers en les empêchant de chercher un logement ailleurs : « *Ironically, then, an eviction filing may be a strategy used to retain tenants, not displace them, by rendering them ineligible for competing housing options*⁴⁹ [c'est ironique, mais il se peut que le recours à la procédure d'expulsion soit une stratégie pour retenir les locataires, et non pour les déplacer, en les rendant inéligibles à d'autres options de logement concurrentes] ».

Bref, en lieu et en place de garantir le droit à un procès équitable, de veiller au respect des droits des parties, de garantir le droit au logement, le système judiciaire agit comme un auxiliaire des propriétaires⁵⁰, comme une « agence étatique de recouvrement des dettes »⁵¹.

Ces travaux nous invitent alors à trouver des solutions pour lutter contre ces demandes judiciaires en série et cette instrumentalisation des tribunaux. Et la solution préconisée est relativement simple : il faudrait augmenter les coûts de la procédure, rendre la procédure judiciaire moins rentable pour les propriétaires. Mais plutôt que d'augmenter les frais judiciaires – des frais qui pourraient être facilement répercutés sur les locataires –, ces études préconisent d'augmenter les délais requis avant d'avoir le droit de déposer une demande judiciaire d'expulsion.

A priori, proposer d'augmenter les délais peut paraître curieux dans un contexte où les juristes se battent constamment pour diminuer les délais judiciaires et en contradiction avec les obligations fixées par le droit international. Mais ce que révèlent également ces études, c'est un lien très étroit entre les délais requis pour entamer une procédure d'expulsion et le nombre de demandes d'expulsion en série. Plus les délais sont courts,

⁴⁷ Gerald Lebovits et Jennifer Addonizio Rozen, « The Use of Tenant Screening Reports and Tenant Blacklisting » (2018), LEGALEase Pamphlet, New York State Bar Association, en ligne : SSRN <<https://ssrn.com/abstract=3212080>>.

⁴⁸ « *In this way, the threat of eviction operates less as a means to get the tenant out of the property, and more as a tool to squeeze money out of a tenant* [ainsi, la menace d'expulsion sert plutôt à extraire de l'argent du locataire au lieu qu'à le sortir de la propriété] ». Philip ME Garboden et Eva Rosen, *supra* note 42 à la p 655

⁴⁹ Lillian Leung, Peter Hepburn et Matthew Desmond, *supra* note 42.

⁵⁰ Jean-Gabriel Contamin, « L'exemple du contentieux en matière de logement », dans J.-G. Contamin et autres (dirs.), *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*, Paris, La Documentation française (2008) 138.

⁵¹ Philip ME Garboden et Eva Rosen, *supra* note 42 à 649.

plus le recours au tribunal est facile pour obtenir une expulsion, plus le volume contentieux est important et moins les jugements sont exécutés. Ainsi, c'est dans les États où la procédure est extrêmement rapide (5 à 7 jours) que les demandes d'expulsion en série sont les plus nombreuses⁵². À l'inverse, là où les délais sont plus longs, le volume contentieux est moins élevé, mais les jugements sont davantage exécutés⁵³.

À notre connaissance, il n'existe aucune donnée au Canada, mais force est de constater que les délais judiciaires pour obtenir l'expulsion des locataires sont extrêmement courts au Canada, parfois même beaucoup plus courts qu'aux États-Unis. De toute évidence, la justice canadienne, comme la justice étatsunienne, prend très au sérieux la protection des revenus bancaires et locatifs, beaucoup plus que la lutte contre l'insalubrité des logements, puisqu'il faut souvent des années pour obtenir l'exécution des travaux⁵⁴.

Par exemple, en Colombie-Britannique, le propriétaire peut remettre un avis de fin de bail le jour du non-paiement. Si le locataire ne conteste pas dans les cinq jours, le propriétaire peut déposer une demande directe lui permettant d'obtenir une ordonnance de possession (« *direct request for an order of possession* »), cela sans que le locataire ait l'occasion de se faire entendre. Par comparaison, le délai minimum en France est de 4 mois.

Tableau 3 : Délai minimal entre le non-paiement et la saisine du tribunal

Colombie-Britannique	6 jours ⁵⁵ (et uniquement en cas de contestation par le locataire)
Ontario	15 jours ⁵⁶
Québec	22 jours ⁵⁷
France	4 mois ⁵⁸

Alors certes, toute une étude reste à faire pour vérifier cette hypothèse au Canada. Mais il nous semble particulièrement révélateur que, selon la dernière étude disponible publiée en 2020, ce soit en Colombie-Britannique, là où les procédures d'expulsion peuvent être

⁵² Lillian Leung, Peter Hepburn et Matthew Desmond, *supra* note 42.

⁵³ Ashley Gromis, *supra* note 42.

⁵⁴ Martin Gallié et Julie Verrette, « Le parcours judiciaire des victimes d'insalubrité (le cas de la moisissure) » (2020) 13 :2 RD & santé McGill 181.

⁵⁵ *Residential Tenancies Act*, SBS 2002 c 78, s 46 (4b).

⁵⁶ *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, LO 2006 c 17, s 59 et 94.4 (2).

⁵⁷ *Code civil du Québec*, art 1971.

⁵⁸ En effet, il faut laisser au moins deux mois au locataire pour régulariser sa situation et ensuite il faut laisser s'écouler un délai d'au moins deux mois avant d'assigner le locataire au tribunal d'instance, soit le temps de saisir la CCAPEX; *Loi n°89-462 du 6 juillet 1989*, FRA, art 24.

le plus rapidement et le plus facilement enclenchées, que le pourcentage des expulsions soit le plus élevé, deux fois plus qu'en Ontario ou au Québec⁵⁹.

Et si cette hypothèse venait à être confirmée pourquoi ne pas exiger, comme cela se fait en France, qu'un préavis soit remis aux locataires avant de pouvoir entamer la procédure d'expulsion ou encore d'accorder des délais « suffisants et raisonnables », conformément à la jurisprudence du CDESC. De telles mesures, qui seraient presque sans frais (financiers) pour l'État fédéral et les provinces, ne règlent pas l'incapacité à payer son loyer. Mais elles permettraient minimalement de laisser du temps aux services sociaux pour intervenir, aux locataires pour trouver les fonds nécessaires et préparer leur défense au tribunal, et elles contribueraient certainement à désengorger les tribunaux et donc à faire des économies budgétaires.

⁵⁹« 10.6% of renters in British Columbia reported being evicted within 5 years, more than any other province or territory whereas less than 4% of renters were evicted within 5 years in Manitoba, Québec, and Nunavut. Vancouver experienced more evictions than Toronto, Montreal and other Census Metropolitan Areas (CMAs) [10,6 % des locataires en Colombie-Britannique affirment avoir été expulsés dans les cinq ans précédents, plus que dans n'importe quel autre province ou territoire, alors que moins de 4 % des locataires ont été expulsés dans les cinq ans précédents au Manitoba, au Québec et au Nunavut. Vancouver a connu plus d'expulsions que Toronto, Montréal et d'autres régions métropolitaines de recensement (RMRs) ». Voir Silas Xuereb, Andrea Craig et Craig Jones, *Understanding Evictions in Canada Through the Canadian Housing Survey*, The University of British Columbia (2021) à la p 8.

III) Le principe de proportionnalité

De manière générale, une fois convoqués au tribunal, les locataires poursuivis disposent de très peu de moyens juridiques pour s'opposer à l'expulsion. La logique contractuelle de droit civil prime dans la plupart des juridictions au monde. La faute (le non-paiement) cause un préjudice au propriétaire (la perte de revenu) qui justifie la résiliation du contrat de bail et l'expulsion. Les normes d'ordre public qui pourraient remettre en cause cette logique contractuelle sont presque inexistantes. Au mieux, les locataires peuvent faire valoir la « garantie d'habitabilité » et justifier le non-paiement en raison de l'insalubrité du logement. Les études sont cependant unanimes pour constater que cette solution est exceptionnellement prise en compte par les magistrats⁶⁰.

Certes, certaines provinces canadiennes autorisent les magistrats à tenir compte du caractère proportionnel de l'expulsion et permettent de la suspendre au besoin, conformément à la jurisprudence du CDESC. C'est le cas par exemple en Saskatchewan ou en Ontario. Dans ce dernier cas, le tribunal compétent doit tenir compte de « toutes les circonstances⁶¹ » et s'assurer du caractère proportionnel de la mesure avant de prononcer l'expulsion. Le tribunal peut ainsi échelonner la dette et faire un calendrier de paiement quand il estime que cela est nécessaire⁶². À notre connaissance, il n'y a jamais eu d'étude sur l'impact de ces dispositions depuis leur adoption au Canada⁶³. Par ailleurs, cette mesure n'est pas en vigueur dans toutes les provinces. Au Québec, par exemple, les expulsions sont prononcées indépendamment de la présence d'enfants, de personnes âgées, qu'elles soient malades ou handicapées, pour 2 \$ ou 100 \$ de dettes. Comme le rappellent régulièrement les jugements : « Les difficultés financières de la locataire sont étrangères au droit du locateur de percevoir le loyer ». Nous reviendrons donc rapidement sur cette disposition telle qu'entendu par le CDESC avant de présenter certaines données disponibles, notamment en France et plus largement en Europe, sur sa portée concrète.

Le principe de proportionnalité et le CDESC

Le Comité rappelle systématiquement que lorsqu'une expulsion est considérée comme justifiée, « elle doit se faire dans le strict respect des dispositions pertinentes de la

⁶⁰ David A Super, « The Rise and Fall of the Implied Warranty of Habitability » (2011) 99:2 Cal L Rev 389.

⁶¹ *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, LO 2006, c 17 s 83 (1) (2).

⁶² *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, LO 2006 c 27, s 204.

⁶³ Voir Mary Truemner, « A Closer Look at Seemingly Pro-Tenant Provisions in the Residential Tenancies Act » (2009) 22 J L & Pol. 27 à la p 30.

législation internationale relative aux droits de l'homme et en conformité avec le principe général de proportionnalité⁶⁴ ».

L'obligation de mettre en balance les intérêts des parties et de la société en général est désormais un principe « quasi canonique⁶⁵ » dans le champ de la doctrine européenne par exemple. Et le Comité rappelle régulièrement que cette protection s'applique tout autant aux propriétaires qui font face à une procédure de saisie hypothécaire, aux locataires de logements publics comme privés et aux occupants sans titre, aux « squatteurs⁶⁶ ». Ainsi, l'absence ou l'insuffisante prise en compte du principe de proportionnalité est l'un des principaux motifs de sanction des États pour non-respect du droit au logement par le CDESC.

Le Comité a systématisé les cinq exigences de fond requises pour valider une expulsion en vertu de ce principe :

Ainsi, pour qu'une expulsion soit décidée, il faut que les critères suivants soient remplis. En premier lieu, la limitation doit être prévue par la loi. En deuxième lieu, elle doit favoriser le bien-être général dans une société démocratique. En troisième lieu, elle doit être proportionnée au but légitime invoqué. En quatrième lieu, elle doit être nécessaire, en ce sens que, s'il existe plusieurs mesures permettant raisonnablement d'atteindre le même but, il faut utiliser celle qui est la moins restrictive pour le droit considéré. Enfin, la mesure dans laquelle la limitation a contribué à favoriser le bien-être général doit plus que compenser l'incidence sur la jouissance du droit soumis à cette limitation⁶⁷.

Le Comité a précisé les obligations qui découlent de ce principe. Nous les résumons ici.

En premier lieu, les magistrats sont tenus de *mettre en balance*, les conséquences de l'expulsion sur les propriétaires et les locataires comme sur la société dans son ensemble. Cela nécessite donc, minimalement, que le tribunal documente sérieusement les conséquences de l'expulsion et qu'il motive sa décision en fonction de ce principe. Comme le Comité l'a déjà relevé, le tribunal ne peut se « content[er] d'indiquer que les

⁶⁴ CDESC, *supra* note 9 au para 15. Voir aussi *Soraya Moreno Romero c Espagne*, E/C.12/69/D/48/2018, 12 avril 2021 au para 12.4 [*Soraya Moreno Romero*]; *Gómez-Limón Pardo c Espagne*, E/C.12/67/D/52/2018, 2018 au para 9.4.

⁶⁵ Michel Vols, « European Law and Evictions: Property, Proportionality and Vulnerable People » (2019) 27:4 *European Review of Private Law* 719 à la p 747; C. Martínez-Escribano, « Tenancy and Right to Housing: Private and Social Policies » (2015) 23 *European Review of Private Law* à la p 777; C.U. Schmid, dir, *Tenancy Law and Housing Policy in Europe: Towards Regulatory Equilibrium*, Cheltenham, Edgar Elgar (2018).

⁶⁶ *Maribel Viviana López Albán c. Espagne*, E/C.12/66/D/37/2018, 2018 aux para 11.5 et 11.7 [*López Albán*]. Voir aussi *Soraya Moreno Romero* *supra* note 64 au para 12.4

⁶⁷ *Fátima El Ayoubi et Mohamed El Azouan Azouz c Espagne*, E/C.12/69/D/54/2018, 19 février 2021 au para 14.5 [*Fátima El Ayoubi*]; *López Albán*, *supra* note 66 au para 11.3.

arguments avancés [précarité, santé, etc.] par les auteurs ne pouvaient être invoqués dans le cadre de ce type de procédure »⁶⁸. En d'autres termes, les magistrats doivent tenir compte de la précarité, de la santé, de l'âge, etc. des personnes visées par une procédure d'expulsion avant de rendre leurs décisions et l'indiquer dans leur jugement.

En second lieu, pour « déterminer la proportionnalité », il ne suffit pas d'examiner les *conséquences* sur les personnes visées par la mesure d'expulsion, mais il faut également examiner celles sur les propriétaires du bien. Cela signifie que le tribunal doit évaluer le préjudice subi par le propriétaire. Or le préjudice d'une multinationale du logement n'est bien évidemment pas le même que celui supporté par un particulier qui n'a pour seule source de revenus que le loyer. Et en ce sens, le Comité a plusieurs fois rappelé qu'« il est indispensable de faire la distinction entre le bien d'une personne qui a besoin d'y vivre ou d'en tirer un revenu vital et les biens d'entités financières »⁶⁹.

En troisième lieu, il faut que les magistrats disposent du pouvoir « de suspendre ou de reporter l'expulsion⁷⁰ ». Le Comité a également précisé que les magistrats peuvent, voire doivent⁷¹, également obliger « les services administratifs [à] venir en aide aux locataires afin d'atténuer les répercussions de l'expulsion⁷² ».

Il convient cependant de relever que ce principe est très contesté. Les banquiers et les propriétaires estiment en effet que ce principe est injuste⁷³. Ils affirment que cette disposition, qui remet en cause la liberté contractuelle, leur fait injustement supporter le coût du droit au logement, en accordant des délais en cas d'impayés. Reprenant à leur compte l'argumentaire libéral, ils avancent par ailleurs l'idée que le principe de proportionnalité est un nouvel obstacle à l'accès à un logement pour les catégories sociales les plus pauvres. Selon eux, pour éviter des pertes de revenus liés à l'application de ce principe, les propriétaires augmentent les loyers ou exigent une caution par exemple. Ces critiques ne sont certainement pas étrangères à la récente décision de la

⁶⁸ *Fátima El Ayoubi*, *supra* note 67 au para 14.5; *López Albán*, *supra* note 66 au para 14.6.

⁶⁹ *López Albán*, *supra* note 66 au para 11.5; voir aussi *Hakima El Goumari et Ahmed Tidli c Espagne*, E/C.12/69/D/85/2018, 16 mars 2021 au para 8.3 [*Goumari*]. « Il est aussi indispensable d'opérer une distinction entre le bien immobilier d'une personne qui a besoin d'y vivre ou d'en tirer un revenu vital, et le bien d'entités financières ou de toute autre nature. »

⁷⁰ *Fátima El Ayoubi*, *supra* note 67 au para 14.5; *López Albán*, *supra* note 66 au para 14.5.

⁷¹ « De surcroît, il faut qu'il n'existe pas d'autres solutions ni de mesures qui portent moins atteinte au droit au logement, qu'il y ait une véritable consultation préalable entre les autorités et la personne touchée... », *Goumari*, *supra* note 69 au para 8.3.

⁷² *Fátima El Ayoubi*, *supra* note 67 au para 14.5; *López Albán*, *supra* note 66 au para 14.5.

⁷³ Sarah Fick et Michel Vols, « Horizontality and Housing Law : Protection against Private Evictions from a European and South African Perspective » (2022) 9:2 *European Journal of Comparative Law and Governance* 118 au para 6.2.2.

Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) de limiter la portée de ce principe⁷⁴. En effet, pour la CEDH, en l'absence de disposition spécifique en droit interne, le principe de proportionnalité n'aurait pas « d'effet horizontal », mais seulement un « effet vertical ». Cela signifie qu'il ne pourrait être invoqué qu'en cas de litige entre l'État (signataire des engagements internationaux) et des particuliers⁷⁵. En d'autres termes, dans les États où le principe de proportionnalité n'est pas reconnu en droit interne, ce principe fondamental de droit international ne pourrait pas être opposé à des bailleurs privés. Cet arrêt, qui constitue un revirement important dans la jurisprudence de la Cour et qui va à l'encontre des développements récents du CDESC, est l'objet de vives critiques⁷⁶.

Exemple : le principe de proportionnalité en France

Pour illustrer maintenant concrètement, comment ce principe pourrait être mis en œuvre, on prendra ici l'exemple de la France où la procédure apparaît, au regard de ce qui est en vigueur au Canada, y compris en Ontario, très protectrice.

Tout d'abord, quand le dossier se rend au tribunal⁷⁷, soit environ quatre mois après le premier impayé, le magistrat doit disposer d'un *bilan social et financier* produit par un assistant social. Ce bilan permet aux juges de prendre connaissance de la situation sociale et sanitaire des personnes visées par la procédure d'expulsion, que celles-ci soient présentes ou non à l'audience. Ils peuvent ainsi tenir compte des causes et des conséquences potentielles de l'expulsion et donc d'apprécier la proportionnalité de leur décision. Concrètement, cette évaluation leur permet, même d'office (c'est-à-dire, sans même que cela leur soit demandé), de suspendre l'expulsion et d'échelonner la dette sur une période de 24 mois. Environ 40 % des décisions échelonnent la dette et accordent des délais⁷⁸.

Ensuite, les auditions ressemblent davantage à un exercice comptable et de travail social qu'à une procédure judiciaire classique⁷⁹. Les magistrats écoutent les justiciables, évaluent la dette, déterminent les ressources disponibles et chiffrent, calculatrice en main, les montants supplémentaires requis par mois pour éponger la dette. Quand c'est possible, ils dressent un échéancier et suspendent l'expulsion. Si le requérant ne peut combler la

⁷⁴ *FJM v the United Kingdom*, Cour européen des droits de l'homme, 76202/16, novembre 2018 [FJM]. En l'espèce, une locataire gravement handicapée et qui risquait de se retrouver à la rue n'a ainsi pas pu se prévaloir de ce principe.

⁷⁵ Charlotte Lilian Lane, *The Horizontal Effect of International Human Rights Law: Towards a Multi-Level Governance Approach*, Gronigen, University of Gronigen (2018) à la p 15.

⁷⁶ Sarah Fick et Michel Vols, « Horizontality and Housing Law : Protection against Private Evictions from a European and South African Perspective » (À paraître); Justin Bates « When “Any Person” Doesn't Mean “Everyone” : *FJM v UK*, Proportionality and the Private Rented Sector » (2019) 24:2 *Judicial Review*, 69.

⁷⁷ *Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*, France.

⁷⁸ Henry et al, *supra* note 14 à la p 151.

⁷⁹ Gallié, *supra* note 34.

dette dans les délais, ou s'il n'a pas respecté l'engagement de combler la dette, l'expulsion est généralement prononcée.

À notre connaissance, il n'y a toujours pas eu d'étude nationale sur l'impact des jugements qui accordent des délais et échelonnent la dette, en termes de maintien dans les lieux. On ne sait donc pas si ces délais et l'échelonnement de la dette permettent, au final, aux locataires de rester dans les lieux. Une étude locale révèle toutefois « un taux de respect très positif des plans d'apurement judiciaire⁸⁰ », c'est-à-dire que les dettes locatives sont remboursées et les locataires restent dans le logement. À l'inverse, une étude réalisée aux Pays-Bas conclut que le principe de proportionnalité n'a qu'une portée limitée pour les locataires⁸¹. Cela serait notamment dû au fait que les locataires se présentent rarement au tribunal pour faire valoir leurs droits, qu'ils sont rarement représentés et que, quand bien même ils invoquent le principe de proportionnalité, les tribunaux autorisent tout de même l'expulsion compte tenu des loyers impayés.

Quoiqu'il en soit, quelle que soit la portée de ce dispositif juridique, l'opinion des propriétaires et l'analyse de la Cour européenne, le Gouvernement du Canada a, conformément à la jurisprudence du CDESC, désormais l'obligation de s'assurer que toutes les provinces permettent aux magistrats de tenir compte du caractère proportionnel de l'expulsion.

⁸⁰ Henry et al, *supra* note 14 à la p 66.

⁸¹ Michel Vols, « European Law and Evictions : Property, Proportionality and Vulnerable People » (2019) 27:4 *European Review of Private Law* 719 aux pp 719 et 750. « *Although tenants do put forward proportionality defences, no significant differences are found between cases in which the tenant raise a proportionality defence and cases in which they do not advance such a defence. Yet, the European law's push for more protection of vulnerable people might in the end lead to some systemic as well as practical changes. Proportionality enquiries may influence property owners' litigation strategies, and as a result, have an impact in the stages before and after the court procedure too.* [Bien que les locataires avancent des arguments de proportionnalité, on ne constate aucune différence significative entre les affaires où les locataires avancent un argument de proportionnalité et ceux où ils ne le font pas. Pourtant, les lois européennes qui cherchent à protéger davantage les personnes vulnérables pourraient en fin de compte produire un changement à la fois systémique et pratique. L'examen de la proportionnalité peut influencer les stratégies juridiques des propriétaires et, par conséquent, avoir également un impact avant et après la procédure juridique.] »

IV) L'obligation de relogement

De la même manière qu'il n'existe aucune politique de prévention des expulsions au Canada, il n'y a, à notre connaissance, aucune disposition visant à garantir un relogement des personnes expulsées. Il s'agit pourtant là encore d'une obligation selon la jurisprudence du CDESC, et celui-ci a bien précisé que l'État ne pouvait se contenter d'affirmer qu'il n'avait pas suffisamment de ressources. En prenant appui sur le cas de la France, qui est l'un des rares pays à avoir judiciarisé cette obligation avec le Droit au logement opposable (DALO), nous reviendrons sur les apports, mais également sur les limites d'un mécanisme régulièrement revendiqué par les organismes de défense des locataires au Canada (C).

L'obligation de relogement et le CDESC

Le Comité le rappelle systématiquement dans ses décisions :

Lorsqu'une personne expulsée 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, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes⁸².

Pour le Comité il ne s'agit pas seulement d'offrir un toit, un logement temporaire, mais de fournir un « logement convenable⁸³ », qui répond aux besoins des personnes. Plus précisément, « Les mesures de relogement après expulsion doivent être proportionnées à l'état de nécessité des personnes touchées et à l'urgence de la situation, et doivent respecter la dignité de la personne »⁸⁴. L'importance qu'accorde le Comité à ce principe est telle qu'il est, avec le non-respect du principe de proportionnalité, un des principaux motifs de condamnations des États pour violation du droit au logement⁸⁵.

Ainsi, dans la récente affaire *Hakima El Goumari et al.*, le comité a précisé encore davantage les obligations internationales des États en la matière. Dans cette affaire, un couple et ses six enfants, dont deux handicapés, avaient été expulsés puis relogés dans des logements temporaires, des hôtels et des foyers, insalubres⁸⁶. Pour le Comité, « la dignité et la sécurité reposent notamment sur la certitude et la stabilité dans le temps, la

⁸² *Goumari*, supra note 69 au para 16. CDESC, supra note 26 au para 16.

⁸³ *Goumari*, supra note 69; CDESC, supra note 9 au para 8.

⁸⁴ *Ayoubi*, supra note 72 au para 12.2.

⁸⁵ Michel Vols et Erna Dyah Kusumawati, « The International Right to Housing, Evictions and the Obligation to Provide Alternative Accommodation A Comparison of Indonesia and the Netherlands » (2020) 21:2 *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* 237.

⁸⁶ *Goumari*, supra note 69.

salubrité du logement de remplacement et l'intimité dont peuvent bénéficier les habitants, en fonction de leurs besoins ». Par conséquent, un logement insalubre, « éloigné de l'école des enfants » et dans lequel les locataires vivent constamment avec la crainte de devoir déménager chaque jour, n'est pas une solution de relogement conforme au droit international⁸⁷.

Enfin, dans deux autres affaires, le Comité a apporté des précisions importantes. Dans l'affaire *Ben Djazia et al.* de 2017⁸⁸, l'Espagne avait proposé à une mère de famille de la reloger avec ses enfants dans un centre pour femmes, mais à l'exclusion du conjoint. Pour le comité, cette solution « qui aurait brisé l'unité familiale » est contraire au droit international, et le gouvernement espagnol n'a pas fait la preuve qu'il était impossible de fournir un logement alternatif (paragraphe 7.8). Dans *López Albán* de 2019, le Comité s'est penché sur les conditions d'accès aux logements sociaux et sur l'impossibilité d'y accéder pour les occupants sans titre ou les personnes ayant été expulsés d'un logement social :

Le Comité estime que le critère auquel l'auteure doit satisfaire pour figurer sur la liste des requérants d'un logement public la place dans une impasse, en l'obligeant soit à séjourner temporairement avec ses enfants dans un foyer, soit à vivre dans l'indigence, avant de pouvoir prétendre à un logement social. En outre, il considère que cette restriction de l'accès au logement social peut avoir pour effet que les actes des parents se répercutent sur les enfants⁸⁹.

La question des restrictions d'accès aux logements sociaux est un enjeu important. Au Québec, par exemple⁹⁰, les personnes expulsées d'un logement social ou qui ont « déguerpi » (sans avoir payé le loyer) n'ont plus accès à un logement social pendant trois ans⁹¹. On rapportera ici le cas pour le moins révoltant des Inuits qui sont expulsés de leurs logements sociaux du Nunavik et ainsi contraints, faute de solution de relogement, de venir dans les grands centres urbains, sans avoir droit d'accéder à un logement social⁹². Cela participe certainement à expliquer la surreprésentation des Autochtones parmi les personnes en situation d'itinérance.

⁸⁷ *Ibid* aux para 11.1-11.3

⁸⁸ *Ben Djazia*, *supra* note 7 au para 17.7.

⁸⁹ *López Albán*, *supra* note 66 aux para 12.2 et 17.7

⁹⁰ Voir également en Alberta, Damian Collins et al, « “When We Do Evict Them, It’s a Last Resort” : Eviction Prevention in Social and Affordable Housing » (2021) 32:3 Housing Policy 473, DOI : [10.1080/10511482.2021.1900890](https://doi.org/10.1080/10511482.2021.1900890).

⁹¹ *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique Loi sur la Société d'habitation du Québec* chapitre S-8, r. 1, art.16, en ligne : *LégiQuébec* <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/S-8.%20r.%201>>

⁹² Martin Gallié et Marie-Claude Plessis-Bélair, « La judiciarisation et le non-recours ou l'usurpation du droit du logement – le cas du contentieux locatif des HLM au Nunavik » (2014) 55:3 *Les Cahiers de droit*.

Le relogement et les ressources de l'État

Il convient ici de s'attarder sur le principal argument avancé par les États pour justifier l'absence de solution de relogement. L'État poursuivit devant le CDESC fait généralement valoir qu'il dépense d'importantes sommes pour le logement, qu'il y a beaucoup de monde sur les listes d'attentes de logements sociaux, qu'il n'y a pas assez de logements répondant aux besoins des requérants, bref que les ressources étatiques sont limitées.

Le Comité a donc été amené à questionner et à analyser les politiques effectivement mises en œuvre pour établir si l'État a bien déployé « tous les efforts possibles et utilisé toutes les ressources à sa disposition » afin de garantir le droit au logement des requérants. Il s'agit d'un enjeu important au Canada où, selon l'interprétation majoritaire des tribunaux, les dispositions de la Charte et les droits fondamentaux ne confèrent aucune « obligation positive » pour l'État; pour le dire autrement les droits fondamentaux ne peuvent contraindre l'État canadien à financer la réalisation du droit au logement (à garantir ou à construire des logements, à prévoir des logements sociaux, à augmenter les allocations, etc.)⁹³. Les droits fondamentaux, comme le droit au logement, peuvent tout au plus servir à annuler une décision administrative (comme la fermeture d'un campement) qui serait discriminatoire (article 15 de la Charte) ou qui porterait atteinte au droit à la vie ou à la sécurité des plaignants (article 7 de la Charte)⁹⁴. Bref, au nom de la séparation des pouvoirs, les tribunaux canadiens refusent généralement de contester les choix de politiques générales et d'orientation des fonds.

Mais pour le CDESC, et donc contrairement à la Cour suprême du Canada, l'argument de la séparation des pouvoirs ne suffit pas en lui-même; encore faut-il que l'État fasse la preuve qu'il n'a pas les ressources. Dans l'affaire *Ben Djazia* et al. de 2017, par exemple, il a condamné l'État espagnol qui n'avait pas « démontré que le refus d'octroyer aux auteurs un logement social était nécessaire et justifié par le fait que ses ressources étaient consacrées à l'exécution, par les pouvoirs publics, d'une politique générale ou d'un plan d'urgence destiné à la réalisation progressive du droit au logement, en particulier par les personnes en situation de grave vulnérabilité »⁹⁵. Le Comité va plus loin encore en contestant les choix politiques effectués par l'État partie, en relevant leurs contradictions et en particulier la privatisation du parc de logements locatifs alors même que des milliers de personnes étaient toujours sur liste d'attente :

En outre, l'État partie n'a pas expliqué pourquoi les autorités régionales de Madrid... avaient vendu une partie du parc de logements publics à

⁹³ Margot Young, « Charter Eviction: Litigating Out of House and Home » (2015) 24 JL & Soc Pol'y 46; *Tanudjaja v Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852 (CanLII) [*Tanudjaja*].

⁹⁴ Mark Zion, « Making Time Critique: Canadian "Right to Shelter" Debates in Chrono-Political Frame » (2020) 37:1 *The Windsor Yearbook of Access to Justice* 88, DOI : <<https://doi.org/10.22329/wyaj.v37i0.6563>>

⁹⁵ *Ben Djazia*, *supra* note 7 au para 17.5.

des sociétés d'investissement, réduisant ainsi le nombre de logements disponibles à Madrid alors qu'il était déjà, chaque année, considérablement inférieur à la demande, ni en quoi cette vente était justifiée et constituait le meilleur moyen de garantir la pleine réalisation des droits reconnus dans le Pacte⁹⁶.

Ainsi, à contre-courant de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Tanudjadja* de 2014⁹⁷, le Comité considère quant à lui que le droit au logement oblige les juridictions à examiner les choix et les priorités politiques et économiques et à relever, le cas échéant, s'il s'agit de « mesures régressives⁹⁸ », comme c'est le cas de la « privatisation des logements sociaux » en période de pénurie de logements, par exemple.

Exemple : le droit au logement opposable (DALO)

Pour favoriser ce droit au relogement après une expulsion, la doctrine, comme de nombreuses associations, revendique la mise sur pied d'un mécanisme juridique permettant de contraindre l'État à respecter ses engagements et de procurer un logement et/ou une indemnisation.

Un tel mécanisme existe en France, où les personnes expulsées peuvent faire valoir le Droit au logement opposable (DALO)⁹⁹ afin d'obtenir une solution de relogement. À cette fin, les locataires doivent saisir la commission départementale de médiation chargée de vérifier le dossier, d'examiner les besoins des locataires et de déterminer les priorités et l'urgence de la situation¹⁰⁰.

Si la Commission refuse d'attribuer un logement, les locataires peuvent saisir le tribunal pour contester la légalité du refus. Dans le même sens, si la Commission donne un avis

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Tanudjada*, *supra* note 93 au para 33. « *Finally, there is no judicially discoverable and manageable standard for assessing in general whether housing policy is adequate or whether insufficient priority has been given in general to the needs of the homeless. This is not a question that can be resolved by application of law, but rather it engages the accountability of the legislatures. Issues of broad economic policy and priorities are unsuited to judicial review. Here the court is not asked to engage in a "court-like" function but rather to embark on a course more resembling a public inquiry into the adequacy of housing policy.* [Finalement, il n'existe pas de normes applicables et interrogeables permettant d'évaluer si une politique de logement est adéquate ou si on accorde de manière générale une priorité suffisante aux besoins des personnes en situation d'itinérance. Il ne s'agit pas d'une question qu'on peut résoudre en appliquant la loi, mais elle touche à la responsabilité des instances législatives. Des questions générales de politiques et de priorités économiques ne sont pas adaptées à la révision judiciaire. Dans ce cas-ci, le tribunal n'est pas censé agir "en tant que tribunal", mais plutôt s'engager sur une voie qui ressemble davantage à une enquête publique sur la suffisance des politiques du logement.] »

⁹⁸ *Ben Djazia*, *supra* note 7 au para 17.6.

⁹⁹ *Code de la construction et de l'habitation*, art. L300-1, R300-1 à R300-2-2, L441-2-3, R441-13 à 18, France. Arrêté du 29 mai 2019 fixant la liste des titres de séjour ouvrant droit au logement (DALO), Circulaire du 13 décembre 2017 relatif aux modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

¹⁰⁰ L. 441-2-3, II CCH.

favorable, mais que les bailleurs sociaux sont en pratique dans l'incapacité d'attribuer un logement, le locataire peut saisir le tribunal afin d'obtenir une indemnité. Il y a donc deux recours distincts. Les requérants peuvent saisir le tribunal pour faire condamner l'État en cas de refus d'attribuer un logement (contentieux de l'injonction) et pour obtenir une indemnité (contentieux indemnitaire) en cas de non-attribution d'un logement par les bailleurs sociaux. En défense, pour justifier l'absence de logement des requérants, les pouvoirs publics peuvent invoquer, quant à eux, des causes d'exonération prévues par la loi, comme « le refus d'un logement adapté par le requérant ou l'insuffisance de logements disponibles à l'échelle du territoire ». Mais il appartient aux pouvoirs publics de faire la preuve de l'absence de logements.

Malheureusement, les études sont unanimes. L'efficacité de ces recours est très limitée. Quand l'État est condamné pour non-respect de son obligation de fournir un logement, il est condamné à une astreinte dont les montants sont reversés dans le *Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement*, un fonds géré par l'État, et non pas aux locataires expulsés¹⁰¹. L'État se verse à lui-même des sommes pour ne pas respecter ses obligations. Par ailleurs, quand l'État est condamné à verser une indemnité aux locataires, le montant est désormais forfaitaire, soit 250 euros par personne et par an¹⁰², sauf circonstances exceptionnelles¹⁰³.

Les justiciables obtiennent ainsi souvent gain de cause au tribunal, mais ne reçoivent pas de logement et que des indemnités dérisoires. Le droit au logement opposable, ce recours « de la dernière chance¹⁰⁴ » est aussi un recours « sans espoir¹⁰⁵ », tout particulièrement pour les catégories sociales les plus vulnérables¹⁰⁶. Les commentateurs les plus optimistes font toutefois valoir que ce recours exerce une pression financière sur l'État, ce qui peut l'obliger à revoir sa politique de logement¹⁰⁷. Mais de manière générale, les pouvoirs publics – que ce soit les collectivités locales ou étatiques – font preuve d'« indifférence » voire d'une « résistance dans la mise en œuvre de la loi DALO¹⁰⁸ ». Les plus critiques

¹⁰¹ Virginie Donier, « Le contentieux indemnitaire dans le paysage du contentieux du droit au logement » [2021] 4 *Revue de droit sanitaire et social* 589. Voir en particulier l'affaire jugée par la Cour européenne des droits de l'homme le 19 avril 2015, *Tchokontio Hapi c France*.

¹⁰² *Chowdhury*, CE 28 mars 2019, n° 414630, *AJDA* 2019, 730.

¹⁰³ *M^{me} Chikhi*, CE 23 octobre 2019, n° 422023, *AJDA* 2019, 2150.

¹⁰⁴ Hafida Belrhali-Bernard, « L'action en responsabilité : recours de la dernière chance pour le DALO? », *AJDA*, 2011, 690.

¹⁰⁵ F. Roussel, « Le contentieux du droit au logement opposable, un contentieux sans espoir? », *RFDA*, 2012, 1175.

¹⁰⁶ Isabelle Van de Walle et al, « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés » (2016) 2:218 *Recherche sociale* 6.

¹⁰⁷ Caroline Bugnon, « L'impact du contentieux indemnitaire DALO sur les politiques du logement : coup d'épée dans l'eau ou ultime sursaut en faveur de l'effectivité du droit? » [2021] 4 *Revue de droit sanitaire et social* 616.

¹⁰⁸ *Ibid.*

relèvent, quant à eux, qu'il n'y a quasiment aucune information publique disponible sur ces recours, qu'il n'y a que très peu de coordination, que les Commissions de médiation rendent seulement « 38 % de décisions favorables » et que les indemnités sont tellement insignifiantes qu'il est illusoire de penser qu'elles ont un impact sur les finances publiques¹⁰⁹. Enfin, d'autres auteurs insistent sur les faits : « les obligations de relogement ne sont pas respectées sur les territoires de tension des marchés du logement. En 2019, 21 000 ménages prioritaires DALO ont été relogés alors que 34 000 nouveaux ménages étaient reconnus prioritaires. Il en résulte un “stock” croissant de prioritaires DALO non relogés : 71 000 à fin 2019¹¹⁰ ».

Bref, la judiciarisation du droit au logement offre au justiciable un recours, mais elle ne garantit pas, loin de là, un accès à un logement convenable.

Conclusion

L'adoption de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* est, d'un point de vue juridique à tout le moins, une importante avancée pour les justiciables canadiens. Le droit au logement est désormais reconnu dans une loi canadienne, ce qui implique « une présomption de conformité » des lois fédérales et provinciales avec les obligations internationales. Cela signifie donc que désormais l'État canadien et les provinces doivent mettre sur pied une politique cohérente de prévention des expulsions, offrir aux justiciables des garanties judiciaires et des services juridiques, reconnaître le principe de proportionnalité, accorder des pouvoirs aux magistrats (de suspendre l'expulsion et d'échelonner la dette) pour tenir compte de la situation sociale et sanitaire, et enfin garantir un relogement.

Par ailleurs, comme le montrent les exemples européens, ces obligations sont loin d'être révolutionnaires, et leur mise en œuvre ne coûterait pas grand-chose aux pouvoirs publics. Leur intégration en droit interne aurait alors minimalement le mérite d'humaniser un peu une procédure judiciaire d'expulsion qui reste, dans la plupart des provinces canadiennes, complètement indifférente à la dignité humaine.

Toutefois, comme toutes les obligations qui ne coûtent rien ou presque, elles ne règlent rien ou presque¹¹¹. Leur mise en œuvre en Europe n'a mis fin ni aux expulsions, ni aux difficultés structurelles d'une portion toujours considérable de la population à payer son

¹⁰⁹ Hafida Belrhali, « 250 € par an et par personne : une chance pour le DALO? » [2021] 4 *Revue de droit sanitaire et social* 632.

¹¹⁰ Bernard Lacharme, « L'impact du recours indemnitaire : du relogement du requérant à la prise en compte du droit au logement dans les politiques » (2021) 4 *Revue de droit sanitaire et social* 625.

¹¹¹ Neil Smith, « Retour sur la question du logement » (2017) 3:170 *Espaces et sociétés* 133.

loyer ou son hypothèque,¹¹² ni à l'absence de logements abordables et salubres et ni à l'accroissement des inégalités sociales de logement¹¹³ et donc financières¹¹⁴.

Mais quelles que soient les limites de ces dispositions juridiques¹¹⁵, quelles que soient les lacunes relevées dans les pays où elles ont été mises en œuvre, il nous semble important de se battre pour leur adoption. Car le principal obstacle à la réalisation du droit au logement et à la fin des expulsions est d'ordre politique. C'est l'opposition de banquiers, d'entrepreneurs, de compagnies immobilières et d'associations de grands propriétaires, bref d'une minorité de privilégiés, très soudée, qui défend fermement ses privilèges. Depuis plus de quarante ans, cette minorité s'oppose efficacement et méthodiquement à toute disposition d'ordre public qui pourrait remettre en cause la liberté contractuelle, à tout contrôle des loyers et à tout investissement dans les services publics et les logements sociaux. Dans le même temps, elle réclame et continue d'obtenir des subventions directes ou indirectes considérables des gouvernements fédéraux et provinciaux successifs, prétendument pour favoriser l'accès au logement en construisant des logements privés¹¹⁶.

Dans ce contexte, imposer le respect de ces quelques obligations internationales qui restreignent la liberté contractuelle et obligent à une petite réorientation des fonds vers le secteur public constituerait sans conteste une importante victoire politique.

¹¹² Fanny Bugeja-Bloch, *Logement, la spirale des inégalités*, France, PUF (2013); Florence Bouillon, Anne Clerval et Stéphanie Vermeersch. « Logement et inégalités » (2017) 3:170 *Revue espace et société* 7.

¹¹³ Pour des exemples de travaux sur les inégalités de genre, d'âge ou de race en matière de logement, voir Sibylle Gollac, « Le genre caché de la propriété dans la France contemporaine » (2017) 62:1 *Cahiers du Genre* 43. François Nénin et Sophie Lapart, *L'Or gris*, France, Flammarion (2011); Matthew Desmond et Carl Gershenson, « Who Gets Evicted? Assessing Individual, Neighborhood and Network Factors » [2016] 62 *Social Science Research* 1.

¹¹⁴ Thomas Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*, France, Seuil (2013).

¹¹⁵ En ce sens, on renverra à la fameuse phrase de Friedrich Engels, « La crise du logement pour les travailleurs et une partie de la petite bourgeoisie dans nos grandes villes modernes est un des innombrables maux d'importance mineure et secondaire qui résultent de l'actuel mode de production capitaliste ». Friedrich Engels, *La Question du logement*, France, Les éditions sociales (1972).

¹¹⁶ Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché – Le champ administratif et la production de la “politique du logement” » (1990) 8182 *Actes de la recherche en sciences sociales* 65.