



ÉTUDE DE CAS : HAMILTON

UNE ANALYSE DES CAMPEMENTS AU CANADA AXÉE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Estair van Wagner, professeur associé, Osgoode Hall

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 financiarisation du logement 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 : rondpointdelitinérance.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, Case Study: Hamilton—A Human Rights Analysis of Encampments in Canada. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

van Wagner, E. *Étude de cas : Hamilton – Une analyse des campements au Canada axée sur les droits de la personne*. 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, 2022.

Numéro de catalogue : À venir

ISBN : À venir

Table des matières

ÉTUDE DE CAS : HAMILTON	1
UNE ANALYSE DES CAMPEMENTS AU CANADA AXÉE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE	1
Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne	2
Pour citer ce rapport :	2
Introduction.....	4
Campements à Hamilton : Mars 2020-mai 2022	5
Genre et itinérance	9
Représentation disproportionnée des Autochtones	10
COVID-19 et places d’hébergement.....	12
Réactions de la ville face aux campements de tentes à Hamilton	14
Règlements pertinents.....	15
Groupe de travail sur les campements	18
Expulsions.....	18
Réactions de la société civile face aux campements.....	25
Affaires juridiques liées aux expulsions des campements de Hamilton	26
Principales questions relatives aux droits de la personne soulevées par l’étude de cas concernant la ville de Hamilton	29

Introduction

Le nombre de personnes en situation d'itinérance ne cesse d'augmenter dans la région du Grand Toronto depuis plusieurs années, alors que la crise du logement abordable s'aggrave dans toute la province¹. Plus récemment, nous avons pu assister à une augmentation rapide du nombre de personnes en situation d'itinérance dans la ville voisine de Hamilton, en Ontario. Les prix des maisons et des loyers à Hamilton ont augmenté rapidement, car les personnes qui quittaient Toronto pour s'installer dans des villes où le logement est plus abordable ont inondé le marché². Les loyers augmentent plus rapidement que la moyenne provinciale, et les expulsions ont également augmenté à un rythme beaucoup plus élevé que dans l'ensemble de l'Ontario³. Un rapport publié en 2022 a révélé que seul un logement vacant sur sept sur le marché locatif primaire était abordable pour les locataires à revenu moyen, et qu'aucun logement n'était abordable pour les locataires à faible revenu⁴. En 2021, la ville de Hamilton était troisième sur la liste des marchés du logement les moins abordables en Amérique du Nord, derrière Toronto et Vancouver et devant Los Angeles et New York. L'étude a révélé que les prix immobiliers moyens étaient 50 % plus élevés que les niveaux abordables pour les ménages à revenu moyen de la ville⁵.

Le plus récent dénombrement des personnes en situation d'itinérance à Hamilton (un dénombrement ponctuel [PiTC]), réalisé en novembre 2021, a permis de recenser 545 personnes itinérantes, un nombre probablement bien en deçà de la situation réelle, compte tenu des limites largement reconnues en ce qui concerne les dénombrements ponctuels⁶. Le dénombrement de 2018 avait permis de recenser 338 personnes en situation d'itinérance. Les résultats montrent une augmentation du nombre de personnes sans hébergement vivant dans des campements par rapport aux dénombrements de 2016 et de 2018 – soit une augmentation de 34 et 25 respectivement, à 95 en 2021⁷. La pandémie a été un facteur dans la perte de logement la plus récente pour 77 des 545 personnes dénombrées. Les principales raisons de la perte d'un logement étaient le manque de revenus, les conflits avec les propriétaires et les logements insalubres ou dangereux. Les répondants ont également identifié les loyers élevés,

¹ Steven Ayer, *Toronto's Vital Signs Report 2019/20: Growing Pains Amid Narrow Gains (2020)*, p. 35.

² Desmond Brown, « [Rental demand and supply in Hamilton during pandemic is similar to 2019, report says](#) », *CBC News* (28 janvier 2021); Sarah Mayo, *Out of Control: Ontario's Acute Rental Housing Crisis* (juin 2018), Social Planning and Research Council of Hamilton; *CBC News*, « [Influx of people from Toronto impacts Hamilton both positively and negatively, report finds](#) » (6 mars 2021)

³ Mayo, *supra* note 2.

⁴ Bobby Hristova, « [Hamilton family struggling to find a place to live in city's unaffordable rental market](#) », *CBC News* (10 mars 2022).

⁵ Oxford Economics, *The dynamics behind deteriorating housing affordability in North America* (3 mai 2022).

⁶ Hamilton, Healthy & Safe Communities Department, *Everyone Counts 2021 – Canada's National Point in Time Count: Initial Hamilton Results (City Wide)* (Mise à jour d'Angela Burden, 2 mars 2021), p. 1; Jesse Donaldson, *Point-in-Time Count Toolkit*: Canadian Observatory on Homelessness.

⁷ Hamilton, Healthy & Safe Communities Department, *supra* note 6, p. 2.

les faibles revenus et aides au revenu, les mauvaises conditions et la discrimination comme étant les principaux obstacles à la recherche d'un logement⁸.

Durant la pandémie de COVID-19, l'itinérance et les campements sont devenus plus visibles à Hamilton. Les tentatives de la ville de démanteler les campements et d'appliquer les règlements contre le camping ont fait l'objet de litiges de la part des résidents et des défenseurs. Comme il est indiqué en détail ci-dessous, les résidents ont réussi à obtenir une injonction contre l'application des règlements interdisant les campements en août 2020, ce qui a conduit à une transaction avec la ville. La transaction comprenait un protocole d'application des règlements (le « protocole ») pour le démantèlement des campements, qui modifiait l'application des règlements existants en exigeant la ville de fournir un avis et de s'occuper des personnes ne pouvant pas aller aux refuges existants. La décision de la ville d'abroger le protocole en août 2021 a conduit à d'autres litiges et à une contestation continue fondée sur la Charte. Dans le cadre de la décision d'émettre une injonction, en novembre 2021, dans l'affaire *Poff v City of Hamilton*, le tribunal a confirmé la décision de la ville de revenir à l'application régulière des règlements et de démanteler les campements.

La présente étude de cas décrit d'abord quelques-uns des principaux campements installés entre mars 2020 et mai 2022. Elle présente ensuite le cadre et les mesures de la Ville en matière de règlements entre mars 2020 et mai 2022, puis examine les contestations judiciaires relatives au démantèlement des campements par la Ville et à l'application des règlements municipaux et des dispositions législatives en matière d'intrusion. Les contestations judiciaires se poursuivront probablement à Hamilton jusqu'à ce que le droit au logement soit réalisé et que tous les ordres de gouvernement renoncent à l'expulsion des résidents d'abris temporaires et de campements comme solutions à une crise du logement permanente et qui s'aggrave. Une protection accrue des locataires, un soutien aux logements locatifs très abordables et construits à cet effet, ainsi qu'une approche du logement axée sur les droits de la personne sont tous nécessaires pour s'attaquer aux racines de l'itinérance à Hamilton.

Campements à Hamilton : Mars 2020-mai 2022

Les campements existaient à Hamilton bien avant l'arrivée de la COVID-19, en mars 2020; par contre, ils étaient largement cachés en périphérie des communautés. Ainsi, les résidents des campements du quartier 3 vivaient souvent plus profondément dans les forêts et les sentiers, loin des piétons. En 2018, les campements ont commencé à faire surface plus près des communautés⁹. Durant les premiers mois de la pandémie de COVID-19, certains campements étaient vastes; ce fut le cas du campement de Ferguson, qui comptait environ 80 tentes avant le démantèlement, à l'automne 2020¹⁰. Lorsque la ville a accepté le protocole (dont il est question en détail ci-dessous), en septembre 2020, il y avait peu de campements et leur taille était

⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁹ Dan Taekema, « [Hamilton's homeless campers told to pack up, get out but say there's nowhere to go](#) », *CBC News* (3 août 2018).

¹⁰ Samantha Craggs, « [New agreement will see large tent encampments in downtown Hamilton](#) », *CBC News* (30 septembre 2020).

restreinte, et seules les personnes jugées incapables d'accéder aux options d'hébergement étaient autorisées à y rester. Ainsi, les expulsions de campements se sont poursuivies tout au long de 2020 et 2021, avant même la reprise de l'application régulière des règlements municipaux, mais conformément aux modalités du protocole décrit en détail ci-dessous. Le tableau 1 présente les principaux campements et expulsions depuis 2020¹¹. Le budget du ministère des Travaux publics a montré que 262 « nettoyages de 60 sites de campements » ont été effectués en 2021 seulement¹².

Campements	Date d'expulsion	Autres remarques
Jackie Washington Rotary Park	Mai 2020	Les plus grands campements du printemps 2020
John A. MacDonald High School	Juin 2020	
Ferguson/First Ontario Centre Escarpment Rail Trail First Ontario Centre	Octobre- novembre 2020	Ces campements ont pris de l'expansion après le démantèlement des sites du Jackie Washington Rotary Park et de la John A. MacDonald High School, mais il a été démantelé après la levée de l'injonction
J. C. Beemer Park	24 novembre 2021	Incendie; avis d'expulsion dans un délai de deux heures; deux arrestations de personnes solidaires et quatre autres arrestations lors de manifestations ultérieures connexes

¹¹ Les données contenues dans le tableau proviennent des sources suivantes : Don Mitchell, « [Spike in Hamilton homeless encampments a 'difficult challenge', says City](#) », *Global News* (22 juillet 2020); Ken Mann, « [Hamilton's large homeless encampments to be gradually removed over the next week](#) », *Global News* (9 octobre 2020); Mathew Van Dongen, « [Homeless tent encampment cleared from downtown Hamilton school property](#) », *The Hamilton Spectator* (28 avril 2020); Samantha Craggs, *supra* note 10; Dan Taekema & Sebastian Leck, « ['It makes you feel worthless,' says woman living in Gage Park as Hamilton moves to clear tents](#) », *CBC News* (23 février 2022); Bobby Hristova, « [Hamilton to begin dismantling large tent encampments throughout city](#) », *CBC News* (15 octobre 2020); Teviah Moro, « ['It's sad' : homeless residents uprooted from months-long East Hamilton encampment](#) », *The Hamilton Spectator* (12 février 2022).

¹² Taekema & Leck, *supra* note 11. Cette citation, comme toutes les citations dans le présent rapport, a été traduit de l'anglais par nos soins.

Campements	Date d'expulsion	Autres remarques
Beasley Park Clairmont Access Park Durand Park	Novembre 2021	
Bay at Strachan Bishop Park Red Hill Parkway	Décembre 2021	Le site Red Hill Parkway était un site de campement particulièrement durable et bien établi en juin 2021
Gage Park	Février 2022	
Queenston Rd	Printemps 2022	

Tableau 1 : Emplacements des campements et dates des principales expulsions durant la période allant de mars 2020 à mai 2022

Une fois que l'injonction de 2020 a été levée et que le protocole a été mis en place, les campements ont été repoussés vers des zones moins visibles et les résidents ont décrit un cycle de relocalisation constant. Certains résidents disent avoir été déplacés cinq à six fois¹³. Comme l'a dit une femme à CBC après avoir reçu son troisième avis d'expulsion, « Il n'y a nulle part où aller. Partout où vous allez, c'est "Comment osez-vous exister?" », a-t-elle déclaré. « Personne ne veut nous voir¹⁴. » Les limites de taille et le cycle des déménagements ont probablement un impact important sur la formation de toute structure de gouvernance interne. Cependant, les résidents de la plupart des campements entretiennent des relations étroites avec des groupes de la société civile, notamment ceux dont il est question ci-dessous : le Hamilton Encampment Support Network (le réseau de soutien aux campements, HESN), Keeping Six, la Hamilton Social Medicine Response Team (équipe de réponse de la médecine sociale, HAMSMaRT) et l'équipe juridique de la Hamilton Community Legal Clinic (clinique d'aide juridique communautaire de Hamilton) et de Ross and McBride LLP.

La Dre Jill Wiwcharuk et le Dr Tim O'Shea, de HAMSMaRT, ont expliqué les différentes raisons pour lesquelles les résidents des campements peuvent rester à l'extérieur plutôt que de chercher un abri temporaire à l'intérieur, lors d'un échange avec le comité des services

¹³ HESN, [The City of Hamilton has told encampment residents living in Gage Park that they need to move by Wednesday, Feb 23; residents are asking for the eviction to be stopped \(or delayed\) until they can find more suitable alternatives, or are offered permanent and accessible housing \(1/5\)](#), (21 février 2022, à 15 h 43); *Ibid.*

¹⁴ Taekema & Leck, *supra* note 11.

communautaires et d'urgence de la Ville¹⁵. Avant la pandémie, les raisons invoquées étaient l'insécurité que provoque le fait de « dormir dans un environnement de type dortoir », l'impossibilité d'amener des animaux de compagnie dans les refuges, le sentiment d'anxiété troublant ou de paranoïa ressenti par les personnes se trouvant à proximité d'autres personnes, l'exposition à la consommation de substances ou l'impossibilité de consommer des substances dans les refuges ou les hôtels. Les résidents qui ont parlé au quotidien *The Hamilton Spectator* ont également soulevé les mêmes préoccupations et ont souligné le soutien mutuel, la sécurité et le sentiment d'appartenance à une communauté qu'ils ont trouvé dans les campements¹⁶. Les inquiétudes concernant la santé et la sécurité dans les lieux de rassemblement se sont aggravées pendant la pandémie¹⁷. Le dénombrement ponctuel de 2021 a notamment révélé que 40 % des personnes interrogées souffraient d'une maladie chronique ou d'un problème de santé pouvant, dans certains cas, rendre ces personnes plus vulnérables face à la COVID-19¹⁸. En outre, comme il est indiqué ci-après, à différents stades de la pandémie, les refuges ont restreint l'accueil de nouveaux occupants ou interdit le transfert d'occupants, ce qui les a rendus moins accessibles pour certains.

L'aperçu des données du troisième trimestre de 2021 de la Division des services de logement de la ville indique que les intervenants de rue du programme Street Outreach ont interagi avec 506 personnes vivant dans des campements depuis le début de la pandémie¹⁹. La Ville note que 431 personnes ont eu accès à un refuge, mais que seulement 15 % d'entre elles ont été logées²⁰. La Ville ne fournit aucune donnée sur le nombre de personnes hébergées qui sont retournées dans les campements et ne précise pas si elles ont reçu l'aide nécessaire pour conserver leur logement. Un résident d'un campement, Gord Smythe, estime qu'environ 25 % des personnes en situation d'itinérance retourneraient dans les campements après avoir perdu leur logement²¹. L'organisatrice de HAMS MaRT, Marcie McIlveen, a écrit dans le *Hamilton Spectator* que les résidents logés dans des campements estiment qu'il ne suffit pas d'avoir un endroit où se loger. Ils ont besoin d'une communauté qui les soutienne et de comprendre comment être un voisin et un locataire²². Comme l'a dit Medora Uppal, directrice des opérations du YWCA de Hamilton, à la CBC, les chiffres de la ville ne reflètent pas le nombre de personnes qui ont pu être déplacées au cours de la même période ni le soutien nécessaire pour s'assurer que les gens restent logés²³. Le propre rapport de la Ville indique que de nombreux résidents des campements sont en situation d'itinérance chronique, avec une moyenne de 2,6 années

¹⁵ City of Hamilton, [Emergency & Community Services Committee, Meeting 20-004](#) (Addendum, 13 juillet 2020), p. 23.

¹⁶ Teviah Moro, « [For those living on Hamilton's margins, tents instated of shelter beds](#) », *The Hamilton Spectator* (22 août 2020).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Hamilton, Healthy & Safe Communities Department, *supra* note 6.

¹⁹ Ville de Hamilton, Comité des services communautaires et d'urgence, *supra* note 15, p. 8.

²⁰ Dan Taekema, « [15% of encampment residents city interacted with have been housed, Hamilton data shows](#) », *CBC News* (22 septembre 2021).

²¹ *Ibid.*

²² Marcie McIlveen, « [People in encampments don't need to be shifted from park to park, they need to be listened to](#) », *The Hamilton Spectator* (12 novembre 2021).

²³ Taekema, *supra* note 20.

d'itinérance, et qu'ils ont des besoins complexes et des obstacles à surmonter pour conserver leur logement²⁴.

Genre et itinérance

Le dénombrement ponctuel a permis de constater une augmentation significative du pourcentage de répondants s'identifiant en tant que femmes, soit 53 % contre 32 % en 2018 et 28 % en 2016. La Ville de Hamilton a signalé une augmentation de 150 % des nuitées dans les refuges d'urgence du YWCA au cours de la première année de la pandémie²⁵. Carole Anne's Place, un service d'hébergement pour femmes, a également connu une augmentation moyenne de 22 nouvelles femmes dans le système d'hébergement chaque mois²⁶. Les défenseurs des droits et les exploitants de refuges ont fait remarquer que les dénombrements ponctuels avaient probablement sous-estimé le nombre de femmes par le passé, celles-ci étant plus susceptibles de cacher leur statut d'itinérance et de se retrouver dans des situations dangereuses²⁷.

La Ending Violence Association of Canada (l'association canadienne pour mettre fin à la violence) et Anova ont mené une étude auprès de prestataires de services et de défenseurs travaillant avec des survivants afin de comprendre comment la pandémie affecte les personnes victimes de violence conjugale. Les résultats de l'étude indiquent que 82 % des travailleurs ont noté une augmentation de la prévalence et de la sévérité de la violence, alors que 34 % d'entre eux ont remarqué des changements dans la santé mentale et le bien-être et 20 % ont remarqué des changements dans les tactiques utilisées pour commettre des actes de violence et accroître le contrôle exercé sur une autre personne. Le personnel et les travailleurs ont signalé plusieurs façons dont la pandémie a aggravé les expériences des survivants. Certains travailleurs ont noté que les protocoles COVID-19 incitaient les survivants à obtenir de l'aide, tandis que d'autres avaient du mal à accéder aux services parce que leurs partenaires les empêchaient de le faire. De plus, dans certains cas, la pandémie a limité la capacité d'une femme à utiliser la technologie ou l'internet, ou d'avoir l'intimité et l'espace nécessaires pour accéder aux services de soutien²⁸. La Assaulted Women's Helpline (ligne d'aide pour les femmes victimes d'agression) au Canada a reçu plus de 20 330 appels au cours d'une période de trois mois allant du 1^{er} octobre au

²⁴ Hamilton, Healthy & Safe Communities Department, *supra* note 6, p. 9.

²⁵ Teviah Moro, « [COVID-19 : Hamilton to extend pandemic measures for shelter system](#) », *The Hamilton Spectator* (4 juin 2021).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Teviah Moro, « [Women spike in 'point-in-time' homeless count](#) », *The Hamilton Spectator* (7 mars 2022); Aura Carreño Rosas, *CBC News* (8 mars 2022).

²⁸ AL Trudell & E Whitmore, [Pandemic Meets Pandemic : Understanding the Impact of COVID-19 on Gender-Based Violence Services and Survivors in Canada](#) (2020), p. 1.

31 décembre 2020, comparativement à un peu plus de 12 350 appels au cours de la même période l'année précédente²⁹.

Comme l'a fait remarquer Stephanie Cox, co-conseil dans le cadre de la contestation fondée sur la Charte dont il est question ci-dessous, le cycle constant d'expulsion et de relocalisation exacerbe le risque de violence sexuelle pour les femmes sans hébergement³⁰. Une femme vivant dans le campement de Gage Park a déclaré à CBC qu'elle se sentait inutile et qu'elle avait l'impression que si elle se rendait dans la forêt et que quelqu'un la tuait, la Ville considérerait cela comme une solution au problème pour la ville³¹.

Représentation disproportionnée des Autochtones

La Ville se doit de respecter ses obligations légales et ses obligations en matière de respect des droits de la personne envers les peuples autochtones lors de tous ses contacts avec les résidents des campements. Les peuples autochtones ont des droits distincts et des relations distinctes avec les terres qui sont reconnus dans le droit international et national, et la ville a des obligations distinctes correspondantes. Ces obligations sont fondées sur les relations historiques découlant des traités, le droit constitutionnel canadien et le droit international. La Ville a des obligations légales spécifiques envers les détenteurs actuels du traité, soit la Mississaugas of the Credit First Nation (MCFN), qui considère le droit à un logement adéquat et sûr comme un domaine d'action qu'elle cherche à influencer³². Dans son plan stratégique 2017, la MCFN a fait de l'accès à un nombre supérieur de logements un objectif prioritaire de la politique d'infrastructure³³.

Lorsqu'une décision ou une politique gouvernementale porte atteinte aux droits prévus à l'article 35, le gouvernement doit démontrer qu'elle est justifiée³⁴. Les gouvernements ont également l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones, comme l'a établi la Cour suprême dans l'affaire *Nation haïda*. Les expulsions forcées d'Autochtones ne sont pas conformes aux exigences de consultation de bonne foi par rapport à la participation à tout programme social ni à la reconnaissance de l'autodétermination des peuples autochtones. Les tribunaux canadiens ont reconnu que le droit à l'autodétermination s'applique aux peuples et communautés autochtones vivant en milieu urbain³⁵. Les communautés autochtones vivant en milieu urbain ont le droit d'intervenir de manière égale sur les programmes sociaux et les décisions qui les concernent.

Un certain nombre d'articles de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)* sont pertinents en ce qui concerne la réaction de la ville de Hamilton face

²⁹ Nicole Thompson, « [Reports of domestic, intimate partner violence continue to rise during pandemic](#) », *CBC News* (15 février 2021).

³⁰ Taekema & Leck, *supra* note 11.

³¹ *Ibid.*

³² [Trailblazers : The Mississaugas of the New Credit First Nation Strategic Plan](#) (septembre 2017), p. 39.

³³ *Ibid.*, p. 48.

³⁴ *R v Sparrow*, [1990] 1 SCR 1075, 1990 CanLII 104 (SCC).

³⁵ *Canada (AG) c. Misquadis*, 2003 CAF 370; *Ardoch Algonquin First Nation c. Canada (AG)*, 2003 CAF 473.

aux campements. Ainsi, l'article 1 garantit le droit des peuples autochtones « de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par le droit international ». L'article 3 reconnaît le droit à l'autodétermination; en vertu de ce droit, les peuples autochtones « déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. » L'article 10 précise que les peuples autochtones « ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires³⁶ ». L'article 21 stipule que les peuples autochtones « ont droit, sans discrimination, à l'amélioration de leur situation économique et sociale », notamment dans les domaines du logement et de l'assainissement. L'article 23 reconnaît que l'autodétermination exige que les peuples autochtones aient « le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions », et selon leurs besoins. La déclaration ne fait pas de différence entre les populations autochtones urbaines, rurales et éloignées dans la reconnaissance du droit à l'autodétermination.

L'itinérance et l'insécurité du logement touchent de manière disproportionnée les populations autochtones du Canada³⁷. En 2021, 23 % des répondants au dénombrement de Hamilton se sont identifiés comme des Autochtones, un pourcentage comparable à celui de 2018 (22 %), mais légèrement inférieur au pourcentage de 2016 (28 %). La ville a noté la surreprésentation continue des Autochtones parmi la population en situation d'itinérance de Hamilton³⁸. En novembre 2021, Audrey Davis, directrice générale du Hamilton Regional Indian Centre, a déclaré à la CBC qu'elle avait été en contact avec 178 personnes autochtones en situation d'itinérance en octobre³⁹.

Les dirigeants et défenseurs autochtones ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'absence de consultation des Premières Nations et des organisations autochtones en ce qui concerne la gestion des campements⁴⁰. Lyndon George (NaWalka Geeshy Meegwun), coordonnateur de la justice autochtone de la Hamilton Community Legal Clinic, a fait remarquer que la consultation devrait inclure les résidents autochtones des campements et les Premières Nations locales, les Six Nations of the Grand River et les Mississaugas of the Credit First Nation, ainsi que les organisations autochtones locales. Cependant, Audrey Davis et le Centre n'ont pas eu de nouvelles de la ville. Jordan Carrier, organisatrice locale et membre de la nation Plains Cree, a également souligné que les pratiques de la Ville n'étaient pas conformes aux lois et protocoles autochtones : « Déplacer les gens de leurs maisons, qu'ils soient dans des tentes [ou] des campements, n'est pas la façon dont nous prenons soin de nos proches, et c'est exactement ce

³⁶Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration des droits des peuples autochtones, 2 octobre 2007 A/RES/61/295[UNDRIP].

³⁷ Caryl Patrick, *Aboriginal Homelessness in Canada: A Literature Review* (Toronto: Canadian Homelessness Research Network Press, 2014), p. 15.

³⁸ Hamilton, Healthy & Safe Communities Department, *supra* note 6.

³⁹ Bobby Hristova, « [Indigenous community leaders in Hamilton say city lacking consultation about encampments](#) », *CBC News* (24 novembre 2021).

⁴⁰ *Ibid.*

qu'ils sont⁴¹ ». Elle a exprimé des inquiétudes quant à l'affirmation de la Ville selon laquelle elle aurait consulté les résidents autochtones des campements⁴².

COVID-19 et places d'hébergement

La pandémie de COVID-19 a contribué à la crise de l'itinérance à Hamilton. La précarité économique et sociale préexistante a été exacerbée par les pertes d'emploi, l'isolement social, les effets à long terme sur la santé et d'autres perturbations. Au total, 77 des 545 personnes interrogées dans le cadre du dénombrement des personnes en situation d'itinérance à Hamilton en novembre 2021 ont invoqué la pandémie comme facteur à l'origine de leur plus récente perte de logement⁴³. Des éclosions sont survenues périodiquement, malgré les importantes mesures de contrôle de la pandémie prises par la Ville de Hamilton. Le contrôle de la Ville a commencé à vaciller peu de temps après la levée de l'injonction en ce qui concerne l'expulsion des campements, les éclosions ayant augmenté de façon spectaculaire au cours de la deuxième vague et par la suite. En raison de l'insuffisance et de l'inadéquation des espaces d'hébergement et des logements, certaines personnes n'avaient d'autre choix que de camper en plein air pendant les mois les plus froids de l'année, malgré le risque de criminalisation et le cycle de relocalisation. Malgré les mesures importantes prises au début de la pandémie, la ville n'a finalement pas réussi à adopter une approche fondée sur les droits de la personne pour assurer la sécurité des personnes sans hébergement durant la pandémie.

Comme le rapporte le *Hamilton Spectator*, la ville de Hamilton a pris de premières mesures contre la COVID-19 pour améliorer la sécurité de ses refuges au printemps 2020⁴⁴. Ces mesures ont probablement contribué à limiter, sans l'arrêter complètement, la propagation du virus parmi les résidents du refuge. Les mesures de santé publique comprenaient l'utilisation et la fourniture d'équipement de protection individuelle, la distanciation sociale si possible et le dépistage⁴⁵. La ville de Hamilton a collaboré avec le Shelter Health Network (réseau de santé des refuges) pour fournir régulièrement des tests rapides⁴⁶. La ville a également élargi son système d'hébergement afin de mieux permettre la distanciation sociale, en ajoutant 162 lits à ses 341 lits existants dans des hôtels refuges et d'autres sites temporaires⁴⁷. La ville a ouvert et exploité trois centres d'isolement pour les habitants de la ville qui ont obtenu un résultat positif à un test de dépistage de la COVID, y compris les personnes en situation d'itinérance, qui ne pouvaient pas s'isoler chez eux⁴⁸. De nombreux refuges ont adopté une politique de gel des

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ City of Hamilton, [Point in time Connection](#) (6 juin 2022).

⁴⁴ Teviah Moro, *supra* note 25.

⁴⁵ Ville de Hamilton, Communiqués de presse, [How to Quarantine and Isolate](#) (3 mai 2021).

⁴⁶ Timothy O'Shea et al, [Pandemic Planning in Homeless Shelters : A Pilot Study of a COVID-19 testing and support program to mitigate the risks of COVID-19 outbreaks in congregate settings](#) (2021) 72:9 *Clinical Infectious Diseases* 1639-1640; Tim O'Shea, [Protecting Hamilton's homeless from COVID protects the city](#), *The Hamilton Spectator* (1^{er} mai 2021); voir également Jason Allen, [Hamilton Shelters Remarkably COVID-19 Free Thanks to Innovative Testing Program](#) (21 décembre 2020).

⁴⁷ Moro, *supra* note 25.

⁴⁸ Ville de Hamilton, Communiqués de presse, [City of Hamilton COVID-19 Update](#) (17 mars 2020).

entrées pendant les éclosions, afin de prévenir la transmission entre refuges. Cependant, cela a rendu encore plus inaccessible un système de refuges déjà insuffisant⁴⁹. Pourtant, lorsque l'injonction contre les expulsions de campements a été révoquée en octobre 2020, les membres de la communauté de Hamilton sans hébergement avaient peu de solutions de rechange, alors même que les cas de COVID augmentaient dans les refuges et que le nombre de places disponibles diminuait. Il convient de signaler qu'aucune éclosion n'a été documentée dans les campements de Hamilton au cours de la première année de la pandémie.

Entre avril 2020 et mars 2021, la ville a logé 741 personnes dans 319 ménages⁵⁰. Au cours de la même période, 162 lits d'hébergement ont également été ajoutés par rapport aux niveaux antérieurs à la pandémie⁵¹. En avril 2022, le système d'hébergement d'urgence comptait 693 lits⁵². Toutefois, en 2020, la durée moyenne de séjour dans les refuges a augmenté de 18 %⁵³. Il n'est pas évident que les agrandissements aient conduit à une augmentation significative de la disponibilité ou du caractère adéquat des refuges. Le tableau de bord du logement et de l'itinérance de la ville indique que les entrées dans le système d'hébergement dépassent toujours les sorties en 2022, et un rapport de la division des services de logement de 2021 soumis au Conseil concluait que la surcharge du système d'hébergement et l'ampleur du débordement des hôtels ne pouvaient pas se poursuivre⁵⁴. À la fin de 2021, la ville a reconnu que le système de refuges pour femmes était « particulièrement surchargé », bien qu'un nouveau refuge de 15 lits pour femmes ait ouvert ses portes en octobre 2021.

La première année d'éclosions dans les refuges a atteint un pic entre janvier et mars 2021, alors qu'au moins 50 résidents et membres du personnel des refuges avaient contracté le virus⁵⁵. Le 26 février 2021, la Ville de Hamilton a mis en place des équipes de cliniques mobiles pour travailler avec le Shelter Health Network en vue de la vaccination du personnel et des résidents⁵⁶. Le Shelter Health Network estime que 50 % des occupants des refuges ont été vaccinés lors de cette première campagne de vaccination⁵⁷. Après la vaccination, les cas de COVID-19 ont été relativement peu nombreux et stables entre avril et décembre 2021, et les éclosions ont été peu fréquentes⁵⁸.

⁴⁹ Teviah Moro, « [Rise in coronavirus cases in Hamilton Shelter system raises concerns](#) », *The Hamilton Spectator* (15 janvier 2021).

⁵⁰ Moro, *supra* note 25.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Ville de Hamilton, [Housing and Homelessness Dashboard](#) (consultation le 9 juillet 2022).

⁵³ Ville de Hamilton, *supra*, note 15, p. 12.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Christine Rankin, « [COVID-19 vaccines roll out for workers, residents in Hamilton's homeless shelter system](#) », *CBC News Hamilton* (1^{er} mars 2021).

⁵⁶ Ville de Hamilton, communiqué de presse, [Hamilton's COVID-19 vaccination program expands to include workers and residents of Hamilton's shelter system](#) (26 février 2021).

⁵⁷ Rankin, *supra*, note 55.

⁵⁸ Mission Services of Canada, [COVID-19 Updates](#); Ville de Hamilton, [Status of Cases in Hamilton](#) (15 juin 2022).

L'arrivée du variant Omicron, en décembre 2021 et janvier 2022, a entraîné de loin la plus forte hausse de cas observée à l'époque. Comme le décrit le *Hamilton Spectator*, l'épidémie a eu pour effet d'aggraver la pénurie de personnel qui existait déjà et a dépassé les capacités de dépistage et d'isolement de la ville⁵⁹. À l'époque, les refuges de la ville comptaient 548 places. Or, les éclosions généralisées et le gel des admissions qui en a résulté ont fait en sorte que les refuges n'ont pas été disponibles pendant des semaines. En janvier 2022, le Shelter Health Network ne disposait que de 15 lits d'isolement dans le seul site d'isolement destiné aux personnes sans logement. Bien que des centaines de résidents de refuges aient été testés positifs, la ville n'a pas ouvert de sites d'isolement. De nombreux programmes de soutien en personne pour les personnes sans-abris ont également été suspendus pendant cette période. Malgré la rareté des rapports, il semble que les conditions aient continué de se détériorer lors de la vague suivante de COVID-19, encore plus importante, de mars à mai 2022⁶⁰. Dans l'ensemble, il semble que si les mesures de santé publique de Hamilton ont permis de réduire, voire d'arrêter complètement, la propagation du virus parmi les membres de la communauté sans logement au début de la pandémie, les vagues plus récentes ont eu un impact croissant sur cette population. En outre, l'approche de la Ville à l'égard des campements a empêché de nombreux membres de la communauté de faire des choix concernant leur propre autonomie, leur santé et leur sécurité pendant les crises simultanées de santé et de logement.

Réactions de la ville face aux campements de tentes à Hamilton

Comme d'autres villes canadiennes, Hamilton a réagi aux campements en invoquant son pouvoir de réglementation pour expulser les résidents des campements. Les principaux outils juridiques sont les règlements municipaux concernant les parcs, les déchets et les rues, ainsi que les règlements interdisant l'installation de tentes et de structures. Or, les règlements actuels n'ont pas été conçus et ne sont pas mis en œuvre dans le cadre d'une approche de logement et d'itinérance axée sur les droits de la personne. En fait, ils n'ont absolument pas été conçus pour répondre à une crise du logement ou à l'itinérance. Ils s'appuient sur l'application de la loi par le biais des dispositions législatives telles que la *Loi sur l'entrée sans autorisation* et de la criminalisation de l'itinérance. Ils ne parviennent pas à résoudre le problème de l'itinérance, et ils perpétuent un cycle constant de déplacement, renforçant ainsi le traumatisme et la méfiance des personnes en situation d'itinérance. Ce faisant, ils sapent les relations avec les résidents des campements qui sont nécessaires pour permettre à ces derniers d'obtenir et de conserver un logement, et d'avoir accès aux aides dont ils ont besoin. Bien que ces règlements soient officiellement en place, la Ville dispose d'une grande latitude pour déterminer quand et comment ces règlements doivent être appliqués et de quelle manière. Dans l'ensemble, les règlements, et le choix du moment et de la façon de les appliquer, envoient un message fort : les campements dans les parcs ne doivent pas être tolérés, même lorsqu'il n'existe pas d'options

⁵⁹ Teviah Moro, "[Hamilton shelters scramble to isolate positive cases in their buildings, the keep the ill from the well](#)". *The Hamilton Spectator* (12 janvier 2022); Teviah Moro, "[Hamilton shelters halt admissions amid COVID-19 outbreaks](#)".

⁶⁰ Moro, *supra*, note 59; Moro, *supra*, note 59.

sûres ou accessibles pour les résidents sans hébergement. Les mesures prises par la Ville, bien qu'atténuées par le protocole pendant plusieurs mois dans le cas de certains résidents, ne reflètent pas une approche axée sur les droits de la personne. La Ville de Hamilton a recommencé à appliquer pleinement les règlements, même lorsque les résidents sont confrontés à des difficultés complexes pour accéder à un refuge et conserver leur logement sans soutien supplémentaire.

Règlements pertinents

Le règlement sur les parcs de la ville de Hamilton prévoit à la fois des interdictions générales qui englobent les activités et la présence des résidents des campements dans l'espace public, ainsi que des interdictions spécifiques qui interdisent expressément l'établissement de structures et donc de campements dans l'espace public⁶¹. Les deux types de règlements sont utilisés pour gérer les campements, et les deux ont des impacts significatifs sur les résidents des campements. Ces impacts sont liés en grande partie à l'utilisation des dispositions législatives en matière d'intrusion pour faire appliquer les règlements et à la possibilité de considérer les résidents des campements comme des « intrus », indépendamment du contexte et des implications en matière de droits de la personne.

Les interdictions générales limitent l'accès aux parcs ou limitent des activités ou des comportements particuliers dans l'espace public. L'article 3 limite les heures d'entrée entre 23 h et 6 h. L'alinéa 5d) interdit à tout usager du parc de créer une « nuisance » ou d'interférer avec « la jouissance paisible du parc par d'autres personnes ». La jouissance paisible du parc n'est pas définie, mais il est généralement présumé qu'elle inclut des utilisations de loisirs et d'agrément plutôt que la satisfaction des besoins fondamentaux. L'article 15 restreint les rassemblements de plus de vingt personnes. Les résidents des campements ont cité les sentiments de sécurité, la communauté et le sentiment d'appartenance comme des raisons de rester dans les campements où ils peuvent former des communautés et établir des relations de soutien mutuel⁶². Ainsi, les limites de rassemblement peuvent saper les avantages des campements où les résidents ont peu d'autres soutiens sociaux et aucune alternative sûre. Cette situation a été exacerbée pendant la pandémie de COVID-19 par l'adoption de l'article 2.3 du règlement 20-0256 le 8 avril 2020; cet article décrit les règles en matière de distanciation physique⁶³. Les sanctions comprennent des amendes de 500 \$ dans le cas des personnes qui ne maintiennent pas une distance d'au moins deux mètres avec une autre personne, même dans les espaces publics, et qui se rassemblent en groupe de plus de cinq personnes⁶⁴. La limitation de la taille des campements prévue par le protocole a renforcé ces restrictions et a rendu difficile la formation de ces réseaux de soutien par les résidents des campements.

⁶¹ Ville de Hamilton, règlement 01-219, *Parks* (28 octobre 2020), art. 9.

⁶² Moro, *supra*, note 16.

⁶³ Ville de Hamilton, règlement 20-056, [*A By-Law to Promote and Regulate Physical Distancing during the COVID-19 Emergency and a By-Law to amend City of Hamilton By-Law 17-225, being a By-Law to Establish a System of Administrative Penalties*](#) (8 avril 2020), art. 2.1 [règlement 20-056].

⁶⁴ *Ibid.*, 2.1-4.7

Certains articles du règlement sont particulièrement utilisés pour stigmatiser les résidents des campements et renforcer les stéréotypes. Ainsi, l’alinéa 5 a) interdit « les comportements tapageurs, violents, menaçants ou illégaux ou l’utilisation d’un langage profane ou abusif » dans les parcs. L’article 13 vise la consommation d’alcool dans les parcs où « personne ne doit être en possession de boissons alcoolisées, ou consommer, servir ou vendre de telles boissons ». Les règlements de ce genre sont souvent appliqués de manière inégale par les autorités locales et sont utilisés pour cibler les résidents des campements, alors que les personnes ayant un logement se livrent à des activités similaires sans subir les mêmes conséquences⁶⁵. Ces règlements visent les activités des résidents des campements qui sont considérées comme des activités perturbant la jouissance paisible des personnes ayant un logement, sans reconnaître les droits de la personne en jeu. Le langage de la nuisance ou de l’interférence et les sentiments associés à ce qui est approprié dans les parcs sont souvent repris par les voisins ou les politiciens pour stigmatiser les résidents des campements et encourager l’expulsion. Ainsi, le conseiller du quartier 8, John-Paul Danko, a déclaré dans une lettre d’information : « Les campements peuvent constituer un défi majeur pour les résidents du quartier, qui s’inquiètent du comportement erratique ou agressif de personnes souffrant de maladies mentales ou de toxicomanie, des aiguilles jetées, des petits délits contre la propriété et de l’hygiène générale⁶⁶. » Comme nous le verrons plus loin, le lien entre les résidents des campements et les activités criminelles ou indésirables alimente également les décisions judiciaires, parfois avec peu de données fiables. Même lorsqu’il existe de prétendues preuves, elles ne sont généralement pas examinées et sont très difficiles à contester. Comme le reconnaît le propre rapport de la Ville sur les services d’urgence dans les campements, les 502 événements policiers survenus entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 août 2021 dans six lieux de campement connus ne sont « pas nécessairement dus à la présence de campements » et peuvent inclure des « événements liés à l’intrusion », donc déclenchés par le modèle d’application de la Ville lui-même⁶⁷.

Les règlements utilisés pour gérer les campements visent également les biens personnels des résidents des campements. L’article 9 interdit de jeter ou de déverser des ordures dans tout endroit du parc autre que les réceptacles à ordures et à recyclage. Les résidents des campements n’ont pas seulement des tentes et des abris, mais aussi des effets personnels et de petits objets. Les règlements municipaux permettent de les qualifier de nuisances, voire de déchets. De plus, bien que certains types de déchets et de matériaux présents dans les campements puissent poser de réels problèmes, les problèmes d’élimination des déchets sont exacerbés lorsque la Ville refuse de fournir des services suffisants pour garantir une élimination régulière et suffisante des déchets. Cela inclut l’accès aux toilettes. Ainsi, le refus de la Ville de fournir des services adéquats aux campements, voire de les fournir tout court dans certains cas,

⁶⁵ *Policing Homelessness in the Pandemic*. Pour des exemples, voir « [By-Law unlikely to ticket residents responsibly enjoying a drink in Toronto parks](#) », *CBC News* (7 mai 2021); Shree Paradkar, « [\(Mostly\) white covidiot at Trinity Bellwood Park think the rules don’t apply to them. They’re right](#) », *The Toronto Star* (24 mai 2020).

⁶⁶ John-Paul Danko, *Homeless Tent Encampments in Ward 8 Hamilton* (2020).

⁶⁷ Ville de Hamilton, Service de la planification et du développement économique, *Encampment Response Update* (9 septembre 2021), p. 7.

est, à tout le moins, partiellement responsable des problèmes visés par le règlement. Un autre ensemble important de règlements concerne les biens personnels qui sont des sources de chaleur et d'énergie pour la cuisson des aliments des résidents du campement. L'article 14 interdit à tout usager du parc d'allumer, de construire ou d'alimenter un feu à ciel ouvert et restreint l'utilisation de barbecues portatifs au charbon de bois et à combustible solide sans permis. Cet article est particulièrement remarquable dans le contexte d'un climat froid où les températures hivernales sont régulièrement dangereuses pendant plusieurs mois de l'année. Cela a pris une nouvelle importance pendant la pandémie, car les refuges ont perdu leur clientèle lorsque des éclosions de COVID-19 sont survenues, ce qui a obligé les résidents des campements à rester dehors même dans les conditions les plus difficiles⁶⁸. En effet, les principales éclosions ont eu lieu pendant les mois d'hiver, alors que les températures peuvent descendre en dessous de -10 degrés Celsius, rendant les sources de chaleur nécessaires à la survie⁶⁹.

Enfin, les règlements interdisant les campements s'attaquent directement à la capacité des résidents d'ériger des abris, de dormir et de satisfaire leurs besoins fondamentaux dans les parcs. L'article 12 interdit « l'empiétement » ou la « prise de possession » de toute zone d'un parc par l'édification de structures sans permis. L'article 17 restreint l'acte d'habiter, de camper ou de loger dans tout parc, tandis que l'article 18 interdit l'installation ou l'érection de « toute tente ou structure temporaire ou permanente dans tout parc ». Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à un logement convenable a appelé les municipalités canadiennes à abroger toute interdiction directe de s'abriter dans l'espace public dès le début de la pandémie⁷⁰.

Si le fait que les résidents des campements, leurs biens et leurs activités soient considérés comme illégaux par ces règlements est important en soi, l'application de ces règlements est une variable clé de leur impact sur les résidents des campements et des problèmes de droits de la personne. L'article 53 habilite la police, les services municipaux d'application de la loi et les employés de la Ville ou les entrepreneurs désignés à aviser les personnes et à leur demander de se conformer à la loi, à donner des ordres de conformité et à faire respecter ces ordres, y compris l'ordre de quitter le parc et de retirer tout animal ou article du parc. Si une personne n'obtempère pas, la Ville peut invoquer la *Loi sur l'entrée sans autorisation*. Bien que ces règlements fournissent une base juridique permettant à la ville d'impliquer la police et de prendre certaines mesures concernant les terres des parcs publics, ils n'obligent pas les agents des règlements ou la police à le faire. Les choix en matière d'application sont discrétionnaires. La ville pourrait faire des choix différents quant aux campements et répondre aux préoccupations concernant la santé, la sécurité et le bien-être des résidents, ainsi qu'aux préoccupations concernant l'accès et l'utilisation du parc par d'autres utilisateurs. Les

⁶⁸ Don Mitchell, « [COVID-19 : Shelter boss says Omicron pressuring capacity, health in Hamilton's homeless facilities](#) », *Global News* (10 janvier 2022); Christine Rankin, « [Shelter outbreaks flag 'dire situation' for homeless in Hamilton, doctors say](#) », *CBC News* (18 janvier 2021).

⁶⁹ *Current Results – Hamilton Temperatures : Averages by Month* (2021).

⁷⁰ Leilani Farha et Kaitlin Schwan, [A National Protocol for Homeless Encampments in Canada : A Human Rights Approach](#) (30 avril 2020), p. 19.

règlements concernant les parcs n'ont pas été élaborés en fonction des personnes en situation d'itinérance ou à la lumière des obligations en matière de droits de la personne. Ces outils juridiques ne contribuent pas à résoudre la crise du logement municipal, mais ils renforcent les inégalités à l'origine de l'itinérance.

Groupe de travail sur les campements

La ville de Hamilton a créé un groupe de travail interdivisionnaire sur les campements en juin 2018. Ce groupe de travail inclut des représentants des services des règlements municipaux, du personnel paramédical, de la police (programme de navigation sociale) et des services de gestion des déchets, des parcs et des cimetières. Il existe peu d'information sur la structure et les responsabilités de ce groupe. Une brève description obtenue par K6 indique que l'objectif est de « s'assurer que les sites de campement actifs sont connus en temps utile, ce qui permet des possibilités d'intervention centrées sur la personne et des plans de logement individualisés ». Le groupe identifie également les « lacunes dans les efforts d'intervention » et l'évaluation des niveaux de risque afin d'orienter les mesures à prendre dans le cadre des règlements municipaux. Malgré le peu d'information à son sujet, il est clair que ce groupe est le point de contact initial en ce qui concerne les campements et qu'il est l'organe central de coordination susceptible d'influencer directement les choix et l'exercice du pouvoir discrétionnaire indiqués ci-dessus⁷¹.

Expulsions

La réponse de la ville de Hamilton face aux campements se caractérise par un cycle continu d'expulsions et de déplacements facilité par l'application des règlements susmentionnés. Bien que cette situation ait été atténuée par le protocole, de septembre 2020 à août 2021, les expulsions se sont néanmoins poursuivies pour de nombreux résidents, et des relocalisations ont eu lieu même pour ceux dont l'état était jugé grave en raison des limites de taille et d'emplacement. Voici un résumé des expulsions mentionnées dans le tableau 1. Elles sont classées en fonction de trois catégories : les expulsions antérieures au protocole, les expulsions en vertu du protocole et les expulsions postérieures au protocole.

Expulsions antérieures au protocole – de mai à juin 2020

Il y a eu une série d'expulsions durant les premiers mois de la pandémie. Le 18 avril 2020, la ville a donné aux résidents du campement situé sur le site de l'ancienne école Sir John A. MacDonald un préavis de moins d'une semaine pour déménager. Les défenseurs de Keeping Six (K6) ont rapporté que si les services de proximité de la ville se sont engagés auprès des résidents pour les reloger dans des abris pendant cette période, beaucoup sont retournés au campement dans les jours qui ont suivi. Le campement a été évacué le 25 avril. Certains résidents se sont dirigés vers des refuges, tandis que d'autres se sont installés dans le parc Jackie Washington, situé sur une propriété municipale, où l'on leur a dit que la ville pourrait mieux soutenir les résidents du campement⁷². Cependant, à peine deux jours plus tard, le 27 avril, les résidents du campement

⁷¹ Ville de Hamilton, Healthy & Safe Communities Department, [Encampment Response](#) (20 juin 2019).

⁷² Keeping Six Hamilton, [Timeline of Key Events](#) (2021).

de Jackie Washington ont reçu un avis d'expulsion et, le 6 mai, le campement a été évacué⁷³. Comme lors de l'expulsion de Sir John A. MacDonald, certains résidents ont été relogés dans un refuge tandis que d'autres ont déménagé dans un autre campement.

Un campement à York et Bay a fait l'objet d'avis de « nettoyage » les 10 et 17 juillet, avec la menace de machinerie lourde. Les résidents, soutenus par K6, HAMSMaRT et d'autres alliés de la communauté, ont réussi à nettoyer suffisamment pour éviter la machinerie lourde le 10 juillet, mais celle-ci a été utilisée le 17 juillet⁷⁴. Les résidents ont été autorisés à rester, mais certains ont perdu leurs effets personnels⁷⁵. Le 28 juillet, la ville a envoyé un avis d'expulsion pour les campements de York, Bay et Ferguson. Cela a conduit à l'obtention d'une requête en injonction contre la ville pour interdire le démantèlement des campements⁷⁶. L'injonction initiale de dix jours a finalement été prolongée jusqu'au 5 octobre, afin de permettre une solution négociée⁷⁷. Le règlement qui en a résulté incluait le protocole d'application des règlements et a conduit à la levée de l'injonction le 7 octobre 2020.

Le protocole d'application des règlements municipaux et la poursuite des expulsions

Le protocole a établi un processus modifié pour l'application des règlements, tel qu'initié par le groupe de travail. Il prévoyait un préavis de 14 jours pour l'enlèvement des campements et, pendant cette période, un processus d'évaluation des résidents individuels des campements par les intervenants de proximité à l'emploi de la ville, en fonction d'un indice de vulnérabilité – outil d'aide à la décision pour la priorisation des services – afin de déterminer l'acuité d'un résident de campement. Le protocole soutient que les membres du personnel de terrain adoptent une approche fondée sur les droits lorsqu'ils interviennent auprès des résidents des campements, « en veillant à ce que la dignité et la confidentialité soient préservées » lorsqu'ils travaillent sur un plan de logement personnalisé. Les critères appliqués sont les suivants⁷⁸ :

- **Historique du logement et de l'itinérance** : Endroit où ils dorment le plus souvent, depuis combien de temps ils n'ont pas vécu dans un logement permanent et stable.
- **Risques** : Nombre de visites aux urgences, d'hospitalisations, de recours à un service d'aide d'urgence et fréquence de pénalisation ou de criminalisation par la police au cours des six derniers mois.
- **Socialisation et fonctionnement quotidien** : Sources de soutien financier (c'est-à-dire, gouvernement, pension, héritage, argent provenant d'un emploi, emploi régulier);

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Matthew Van Dongen, « [Homeless residents on edge as Hamilton clears debris from tent encampment](#) », *The Hamilton Spectator* (17 juillet 2020).

⁷⁶ « [Hamilton to remove 2 homeless encampments, local agencies file motion for injunction](#) », *CBC News* (29 juillet 2020); Teviah Moro, « [City can't break up homeless camps, Superior Court rules](#) », *The Hamilton Spectator* (30 juillet 2020).

⁷⁷ « [Injunction blocking city from forcefully removing homeless at encampments extended](#) », *CBC News* (7 août 2020).

⁷⁸ OrgCode Consulting, [Vulnerability Index – Service Prioritization Decision Assistance Tool \(VI-SPDAT\)](#) (2015).

argent dû à d'anciens propriétaires ou entreprises; activités quotidiennes significatives et soins personnels.

- **Bien-être** : Santé physique et problèmes de santé chroniques qui ont eu un impact sur leur lieu de résidence, ou tout handicap physique qui limite l'obtention d'un logement.

Un score faible ou le refus d'être évalué entraîne le déplacement dans les 14 jours suivant la première date à laquelle la ville ou ses agents prennent contact, selon les directives du groupe de travail sur les campements. Ainsi, l'expulsion a lieu 14 jours après le premier contact avec le campement, et non avec les résidents individuels qui peuvent être arrivés plus tard, et l'application régulière des règlements reprend alors⁷⁹. Les résidents ayant obtenu un score élevé et faisant face à des obstacles particuliers pour accéder à un abri ou à un logement ont été exemptés du délai de 14 jours, mais néanmoins soumis à des restrictions supplémentaires dans le protocole en ce qui concerne la taille et l'emplacement des campements. Il s'agit notamment de ne pas dépasser le nombre de cinq personnes, de ne pas s'installer sur les trottoirs, sur les routes ou à proximité de terrains de jeux, d'écoles ou de garderies, ou encore dans des zones ayant une désignation environnementale ou patrimoniale. Le protocole prévoit également que la ville dispose de la « seule discrétion » pour répondre aux « préoccupations en matière de santé et de sécurité des personnes vivant à l'intérieur ou à proximité d'un campement », afin d'équilibrer les besoins des résidents du campement et des autres membres de la communauté. Le protocole exige que la ville fasse preuve de « bonne foi⁸⁰ ». Les résidents des campements de haute acuité ont besoin de soins aigus, d'une surveillance étroite et d'une grande attention aux besoins de santé physique et mentale⁸¹. Les résidents de haute acuité représentent entre 25 % et 30 % des résidents des campements et globalement 8 % des personnes en situation d'itinérance⁸².

Une fois le protocole en place, la Ville a commencé à évacuer les plus grands campements, dont ceux de Ferguson et du FirstOntario Centre, en octobre 2020⁸³. Des activistes ont assisté à ces expulsions, ont fourni des valises aux résidents des campements et ont veillé à ce que les effets personnels de ces derniers ne soient pas jetés sans consentement. Comme lors des précédentes expulsions, certains résidents ont accepté des offres d'hébergement dans des refuges et des hôtels, tandis que d'autres ont déplacé des tentes dans différents endroits, comme le parc John-Rebecca⁸⁴. Quelques jours plus tard, les résidents du campement du parc John-Rebecca n'ont reçu qu'un préavis de quelques heures avant que la police et le personnel de la ville n'arrivent pour démonter leurs tentes, sous prétexte que le parc était une aire de jeux⁸⁵. Alors

⁷⁹ Dan Taekema, « [Borrowed Time : Encampment residents say city's 14-day timeline for removal brings extended challenges](#) », *CBC News* (5 août 2021).

⁸⁰ City of Hamilton Encampment Response Team, *By-Law Enforcement Protocol* (30 septembre 2020).

⁸¹ Anish R Mitra et al, *How the High Acuity Unit Changes Mortality in the Intensive Care Unit : a Retrospective Before-and-After Study* (2020) 67 :11 *Can J Anaesthesia* 1507 at 1507.

⁸² Ville de Hamilton, communiqué de presse, [City encampment bylaw now in effect](#) (8 octobre 2020).

⁸³ Teviah Moro, « [City to close Ferguson Avenue while task force clears encampment](#) », *The Hamilton Spectator* (14 octobre 2020).

⁸⁴ Keeping Six Hamilton, *supra*, note 72.

⁸⁵ Teviah Moro, « [City and police converge on encampment in downtown Hamilton park](#) », *The Hamilton Spectator* (23 octobre 2020).

que certains ont été autorisés à rester jusqu'au 29 octobre, d'autres ont été déplacés pour maintenir la limite de taille. Le campement restant au parc Jackie Washington a également été réduit à cinq tentes, certains résidents ayant été déplacés dans des hôtels et d'autres ayant reçu un préavis de 14 jours. Pour le reste de l'année 2020 et le début de l'année 2021, ce schéma s'est maintenu, avec la Ville qui appliquait des limites de taille et d'emplacement et imposait des périodes d'évaluation et de préavis de 14 jours, ce qui signifiait donc un déménagement constant pour certains résidents des campements⁸⁶. Comme l'ont souligné les défenseurs des droits de la personne, il est de plus en plus difficile d'entrer en contact avec les personnes vivant dans les campements et de s'assurer qu'elles ont accès à des ressources⁸⁷.

Le 9 août 2021, le conseil municipal a voté en faveur de l'abrogation du protocole avec un préavis de trois semaines. Il a ensuite introduit un nouveau plan d'application en six étapes pour rétablir une application régulière, comme l'indique la figure 1 ci-dessous⁸⁸. Le processus est déclenché par une plainte adressée au service des règlements municipaux, qui enquête sur la violation présumée. Ils recherchent la conformité volontaire et contactent le service d'aide au logement de proximité pour qu'il se rende sur place et offre une aide au logement. Une fois que le service de proximité a fait son rapport, le service des règlements municipaux revient, émet un avis verbal d'intrusion et avise la police, qui se rend alors sur place pour appliquer la *Loi sur l'entrée sans autorisation*. Enfin, un nettoyage est coordonné par les divisions des parcs et des déchets⁸⁹. Le plan précise que les résidents des campements ne recevront pas de contravention⁹⁰. Il indique également que le personnel de terrain doit adopter une approche axée sur les droits⁹¹. Par contre, le plan n'aborde pas l'incompatibilité d'un cadre axé sur l'intrusion et l'interdiction avec une telle approche. Les défenseurs des droits de la personne n'ont pas manqué de souligner que le nouveau protocole ne tient pas compte de la capacité des refuges, des épidémies ou de l'adéquation des options de refuge pour les personnes avant de déclencher une intervention de la police⁹².

⁸⁶ Taekema, *supra*, note 79.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Ville de Hamilton, *supra*, note 67.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁹¹ *Ibid.*, p. 5.

⁹² Christine Rankin, « [Hamilton's new process to remove encampments will not result in housing support, say advocates](#) », *CBC News Hamilton* (9 septembre 2021).

Encampment PROCESS MAP



Figure 1 : Marche à suivre pour les campements, Ville de Hamilton⁹³

Expulsions survenues après l'abrogation du protocole

La couverture médiatique des expulsions est moins importante immédiatement après l'abrogation du protocole. Cependant, certains détails circulent dans les médias sociaux. Un avis a été donné aux résidents de J.C. Beemer et de Durand Park en septembre 2021, peu après l'abrogation. Des tentatives de démolition ont eu lieu dans les deux cas, mais les défenseurs de la communauté sont intervenus et semblent avoir empêché les expulsions, bien que Beasley ait été démolie en novembre. Comme nous le verrons plus loin, la décision d'abroger le protocole a donné lieu à une nouvelle contestation judiciaire de la part des résidents et des défenseurs⁹⁴. Une demande d'injonction n'a pas abouti⁹⁵. Dès que la décision confirmant la capacité de la ville d'appliquer le règlement a été rendue publique, la ville a annoncé qu'elle reprendrait l'application du règlement⁹⁶. Selon HESN, la ville a repris ses activités dans les 24 heures et n'a

⁹³ *Ibid.*, p. 8. Traduction:

Marche à suivre pour les campements. Étape 1 : Plainte adressée au service des règlements municipaux; structures/tentes dans les parcs, les voies de chemin de fer, les réserves routières et les propriétés privées. Étape 2 : Le service des règlements municipaux se rend sur place pour déterminer s'il y a une violation d'un règlement municipal; essayer de faire respecter la loi et aviser les intervenants de proximité; s'il s'agit d'une propriété privée, le service des règlements municipaux avise le propriétaire, dont le CP et le CN, le ministère des Transports et Hydro Lands. Étape 3 : Intervention des services de proximité; se rendre sur place pour coordonner les options en matière de logement et de services; proposer des solutions de logement personnalisées; confirmer leur intervention au service des règlements municipaux. Étape 4 : Le service des règlements municipaux revient et émet un avis d'intrusion, puis avise le service de police de Hamilton. Étape 5 : Le service de police de Hamilton intervient pour faire appliquer la *Loi sur l'entrée sans autorisation*. Étape 6 : Nettoyage; entreprise privée ou travailleurs du secteur public.

⁹⁴ CHCH-TV, « [City of Hamilton faces a legal battle over its decision to tear down encampments amid a shelter shortage](#) » (18 octobre 2021).

⁹⁵ Hamilton Community Legal Clinic, [Public Statement of Hamilton Community Legal Clinic in Response to Encampment Injunction Decision](#) (2 novembre 2021).

⁹⁶ Ville de Hamilton, communiqué de presse, [City to resume enforcement of Park bylaws following court ruling](#) (2 novembre 2021).

prévenu les résidents que deux heures à l'avance⁹⁷. La ville a signalé le démantèlement de 23 tentes installées à l'hôtel de ville, au parc John Rebecca, au parc Durand et au Claremont Access Parkette⁹⁸. Les résidents se déplacent à nouveau d'un campement à l'autre, les tentes et les biens confisqués par la Ville⁹⁹. Plusieurs femmes ont déclaré aux journalistes que la police leur avait suggéré de déménager dans les forêts de l'escarpement du Niagara¹⁰⁰.

Le 24 novembre 2021, un incendie s'est déclaré dans le campement de cinq tentes du parc J. C. Beemer et a détruit les tentes et les effets personnels de plusieurs résidents. Heureusement, personne n'a été blessé. Le même jour, les résidents qui étaient là depuis environ six mois ont reçu un avis d'expulsion de la ville. Les résidents affirment qu'aucun intervenant de proximité ne les a rencontrés auparavant, conformément au processus en six étapes, bien que la ville ait déclaré que le personnel leur rendait régulièrement visite depuis juin. La police a tenté de boucler le campement alors que les membres du HSEN se rassemblaient pour manifester contre l'expulsion. La police a répondu avec force et les manifestants ont été poussés au sol et deux personnes ont été arrêtées¹⁰¹. Tous deux ont ensuite été libérés sous conditions¹⁰². Des vidéos publiées dans les médias sociaux montrent un policier traînant une personne par le bras et une personne au sol avec le genou d'un policier sur son cou¹⁰³. Selon la ville, six personnes ont accepté les offres de logement temporaire et de refuge, tandis que trois ont refusé. Un résident qui a tout perdu dans l'incendie a raconté à la CBC qu'il avait obtenu un lit dans un centre de crise, mais qu'il ne pouvait y rester que quatre ou cinq jours avant de se retrouver à nouveau dans la rue¹⁰⁴. Deux jours plus tard, la police a arrêté Sarah Jama, une sympathisante de HESN, lors d'une autre levée de campement au Beasley Park. Une manifestation ultérieure devant le poste de police central a donné lieu à trois autres arrestations¹⁰⁵. Le tollé public concernant la force policière excessive a inclus des déclarations de conseillers, de députés et d'autres leaders communautaires. Un groupe de dirigeants de la communauté noire a réclamé l'abandon des accusations et a lié les arrestations à « un système de maintien de l'ordre qui continue de criminaliser l'existence des Noirs et qui, en fin de compte, considère les Noirs comme une

⁹⁷ HESN, [Less than 24 hours after the court ruling, the City has sent bylaw and police across #HamOnt giving residents 2 hours notice to move and trashing their belongings. Temperatures are expected to drop below Soo . If you hear of an encampment eviction, let us know](#) (3 novembre 2021, à 17 h 38), Twitter.

⁹⁸ Teviah Moro, « [Homeless Hamilton residents brace for encampment clearings after court decision](#) », *The Hamilton Spectator* (6 novembre 2021).

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Sebastian Bron, « [Housing activists, police clash over encampment evictions following 'fireball' that destroyed belongings](#) », *The Hamilton Spectator* (24 novembre 2021).

¹⁰² Sebastian Bron, « [JC Beemer Park cleared following fire, evictions and chaotic protest](#) », *The Hamilton Spectator* (25 novembre 2021).

¹⁰³ Abby Neufeld, « [Hamilton police criticized for alleged use of 'excessive force' during encampment clearings](#) », *CTV News* (29 novembre 2021).

¹⁰⁴ Moro, *supra*, note 98.

¹⁰⁵ Neufeld, *supra*, note 103.

menace¹⁰⁶ ». Toutes les accusations portées contre les défenseurs ont été abandonnées en mars¹⁰⁷.

Le 1^{er} décembre 2021, la ville a démantelé un campement à l'angle de Bay et Strachan. Selon HESN, la tente d'au moins un résident a été enlevée en son absence et donc sans qu'un abri lui soit proposé¹⁰⁸. Un autre incendie a entraîné une expulsion le 2 décembre, au parc Bishop¹⁰⁹. Les résidents de Red Hill ont ensuite été avertis le 3 décembre qu'ils seraient expulsés la semaine suivante¹¹⁰. Certains résidents sont restés, mais le dernier campement a été évacué en février 2022¹¹¹. Comme il est indiqué précédemment, les refuges de Hamilton ont procédé à un gel des admissions en janvier 2022, lors de la vague Omicron¹¹². Les résidents du campement du parc Gage ont reçu un avis le 18 février 2022. Une résidente a montré à la CBC l'avis citant les violations des règlements interdisant les campements et les débris. Elle n'était pas en mesure d'accepter les options de refuge parce qu'elle a un chat et qu'elle avait déjà été expulsée de deux autres parcs. La ville a déclaré qu'elle avait pris des mesures auprès des résidents, mais que ceux-ci avaient refusé de collaborer. HESN a signalé que les offres de refuges ne permettaient pas aux résidents de rester en contact avec la communauté et les services¹¹³. Après avoir reçu l'ordre de déménager dans la forêt, une résidente a déclaré à la CBC : « Je suis traitée comme une [personne] complètement inutile, voire un problème », a-t-elle dit. « Je suis littéralement considérée comme un déchet qu'on doit jeter¹¹⁴ ».

Le 30 mars 2022, le Conseil a adopté une motion visant à établir un délai de 72 heures pour l'émission d'un avis d'intrusion, informer la police et entreprendre l'application de la loi dans les 12 à 72 heures suivant la première plainte concernant un campement. Le Conseil a accédé à une demande du directeur responsable de l'application des règlements, qui a ensuite demandé une somme de 416 673,73 \$ pour créer une équipe spécialisée afin de faire respecter la nouvelle règle concernant les campements¹¹⁵.

¹⁰⁶ Desmond Brown, « [Black community leaders call for recent charges against Hamilton youth to be dropped](#) », *CBC News* (1^{er} décembre 2021).

¹⁰⁷ Don Mitchell, [Charges withdrawn against activists involved in Hamilton encampment demonstrations](#), *Y108* (15 mars 2022).

¹⁰⁸ HESN, [The City is tearing down a tent of a person that hasn't been present all morning. What about this is 'person-centered' and how does it fit into the narrative that the City is working with residents when someone's belongings are being removed without their presence?](#) (1^{er} décembre 2021).

¹⁰⁹ HESN, [This morning residents at Bishop park experienced a fire that destroyed their belongings. What did the City do? Enforce an eviction. One person is currently without shelter options and doesn't know where to go. This City's attack on encampment residents must end.](#) (2 décembre 2021, à 13 h 51).

¹¹⁰ HESN, [Encampment residents at Red Hill are being told they will be evicted by Thursday of next week. What is striking about this encampment, just like Bay and Strachan, is its proximity to rows and rows of vacant houses slated for demolition.](#) (3 décembre 2021, à 15 h 1).

¹¹¹ Moro, *supra*, note 11.

¹¹² Moro, *supra*, note 59.

¹¹³ HESN, [The City of Hamilton has told encampment residents living in Gage Park that they need to move by Wednesday, Feb 23; residents are asking for the eviction to be stopped \(or delayed\) until they can find more suitable alternatives, or are offered permanent & accessible housing \(1/5\)](#) (21 février 2022).

¹¹⁴ Taekema & Leck, *supra*, note 11.

¹¹⁵ Saira Peesker, « [Hamilton will spend \\$400K on new enforcement staff to deal with encampments](#) », *CBC News* (31 mars 2021).

Réactions de la société civile face aux campements

Trois équipes ont organisé le soutien aux résidents des campements tout au long de la pandémie : Keeping Six (K6), la Hamilton Social Medicine Response Team (HamSMaRT), et le Hamilton Encampment Support Network (HESN), qui s'est constitué en coalition plus tard en 2020. K6 est une organisation communautaire qui défend les droits, la dignité et l'humanité des personnes qui consomment des drogues¹¹⁶. Le K6 est composé de personnes qui ont une expérience vécue de la consommation de drogues et peuvent donc mieux comprendre les personnes en situation d'itinérance qui consomment également des substances, plutôt que des professionnels de la santé ou des intervenants de proximité qui n'ont jamais consommé. HAMSMaRT est un groupe de prestataires de soins de santé dont l'objectif est de « fournir des soins de santé de qualité aux habitants de Hamilton¹¹⁷ ». HESN a été créé en novembre 2020, lorsque des membres de la communauté ont organisé une occupation de 14 jours, nommée le camp de la liberté, sur le parvis de l'hôtel de ville de Hamilton pour exiger que la ville retire le financement du service de police de Hamilton et réoriente les fonds vers le logement abordable¹¹⁸.

Ces groupes communautaires ont obtenu un soutien important de la part de la communauté et de la société civile pour leurs efforts visant à atténuer les crises de la pandémie et de l'itinérance, notamment lors des expulsions des principaux campements et après l'arrestation violente de six membres de la coalition en novembre 2021. Ils ont utilisé une variété de tactiques, y compris la fourniture de ressources de survie, la défense des intérêts et l'action directe¹¹⁹. Ils ont suscité la participation des fonctionnaires municipaux, des agences de services sociaux, des professionnels de la santé et des travailleurs de première ligne pour promouvoir une approche fondée sur les droits dans le cas des campements. Au début de la pandémie, ils ont demandé à la ville et au service de police de Hamilton de cesser de donner des contraventions aux personnes sans-abris qui n'étaient pas en mesure de respecter les règlements relatifs à la pandémie. Lorsque les campements ont commencé à se multiplier au début de la pandémie, K6 et HAMSMaRT ont collecté du matériel comme des tentes, des bâches et des sacs de couchage pour les distribuer aux résidents des campements. Lors des expulsions, ils ont documenté les gestes posés par la ville et ont aidé les personnes expulsées à garder le contrôle de leurs biens.

Ces organisations ont négocié avec la ville en vue de la création du protocole d'expulsion de Hamilton, de façon à réduire la violence des expulsions des campements¹²⁰. Le protocole n'avait pas fait l'unanimité dans la population, mais la réaction de la société civile face à l'abandon unilatéral du protocole par la ville a été résolument négative. Ainsi, le Hamilton Centre for Civic Inclusion (le centre pour l'inclusion civique de Hamilton, HCCI), « une organisation caritative vouée à la mobilisation de tous les résidents de Hamilton pour créer une ville inclusive et

¹¹⁶ Keeping Six Hamilton, *About Us* (2021), keepingsix.org/about/.

¹¹⁷ HAMSMaRT, *Bio* (octobre 2016), twitter.com/hamsmarteam?lang=en.

¹¹⁸ HESN, *HESN Statement on Events of Nov 26, 2021*.

¹¹⁹ Keeping Six Hamilton, *supra*, note 72.

¹²⁰ *Ibid.*

accueillante¹²¹ », a organisé une campagne de rédaction de lettres en opposition à la révocation du protocole. HCCI s'est également joint à une coalition de leaders de la communauté noire pour demander l'abandon des accusations portées contre les six organisateurs de HESN arrêtés lors de l'expulsion du parc J. C. Beemer, en novembre 2021, et de ses suites¹²². Ces trois organisations restent actives dans la société civile de Hamilton au moment de la rédaction de ce rapport.

Affaires juridiques liées aux expulsions des campements de Hamilton

Après la première série d'expulsions de 2020, des résidents soutenus par des alliés de la société civile ont déposé une requête en injonction pour empêcher la ville d'appliquer les règlements municipaux dans le cas des résidents des campements. Le 30 juillet 2020, la Cour supérieure a accordé une injonction sur une requête *ex parte* urgente pour 10 jours dans l'affaire *Bailey et al. v City of Hamilton*. L'ordonnance empêchait Hamilton d'expulser de force des espaces publics les résidents des campements qui, pour diverses raisons, n'étaient pas en mesure d'accepter les options de logement qui leur étaient présentées, souvent des refuges ou des hôtels dont les règles étaient inadaptées aux besoins de ces personnes. L'ordonnance a été prolongée le 7 août 2020 sur consentement, jusqu'à ce que la motion puisse être entendue, en septembre 2020. Bien que la ville ait initialement choisi de contester l'injonction, elle a finalement suivi les directives du personnel et a négocié, ce qui a conduit à une entente le 30 septembre, y compris le protocole dont il est question ci-dessus.

Lorsque, en août 2021, le Conseil municipal a voté en faveur de l'abrogation du protocole d'application des règlements convenu, et a repris l'application des règlements sans ces garanties, un groupe de cinq résidents, soit Ashley Poff, Darrin Marchand, Gord Smyth, Mario Muscato et Shawn Arnold, s'est de nouveau organisé avec des alliés de la société civile pour introduire une contestation fondée sur la Charte afin de mettre un terme à l'application des règlements municipaux. Les requérants ont également allégué des violations du *Code des droits de la personne de l'Ontario* en ce qui concerne l'égalité de traitement sans discrimination dans le cas de « l'occupation d'un logement » en vertu du paragraphe 2 (1). Dans un premier temps, les demandeurs ont déposé une demande d'injonction interlocutoire en attendant que la contestation fondée sur la Charte soit pleinement engagée. La motion demandait qu'il soit interdit à la ville de prendre d'autres mesures pour expulser ou retirer les demandeurs et d'autres personnes itinérantes des campements dans les parcs de la ville jusqu'à ce que le bien-fondé de la demande puisse être déterminé.

Alors que la question dans l'affaire plus large (qui n'est peut-être pas encore réglée) serait de savoir si l'application du règlement viole les droits des requérants en ce qui concerne le droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne (art. 7) et si cela est justifié en vertu de l'article 1, la requête a été examinée uniquement en fonction du test applicable aux

¹²¹ Hamilton Center for Civic Inclusion, [#DropTheChargesHamOnt](#) (11 février 2022).

¹²² Desmond Brown, *supra*, note 106.

injonctions en trois étapes : 1) établir l'existence d'une question sérieuse à juger; 2) les requérants doivent établir qu'ils subiront un préjudice irréparable en cas de refus du redressement; 3) l'intérêt public dans l'appréciation des inconvénients susceptibles d'être subis par les deux parties¹²³. Autrement dit, l'affaire ne détermine pas si les règlements de la ville et leur application sont en fait conformes à la Charte.

Dans l'affaire *Poff v City of Hamilton*, le tribunal a estimé que les requérants avaient satisfait au premier critère. Dans les cas liés à la Charte, la norme est peu élevée, car le tribunal doit seulement déterminer que la demande n'est pas frivole ou vexatoire. Ici, cela a été facilement établi, car les requérants ont fourni « des preuves convaincantes à l'appui de leur affirmation selon laquelle leurs droits protégés par la Charte ont pu être violés¹²⁴ ». Cependant, la Cour a notamment estimé que l'argument du Code des droits de la personne n'avait pas de fortes chances de réussite parce que la ville ne fournissait pas de service aux résidents des campements et que l'itinérance n'est pas un motif prévu dans le Code¹²⁵.

Bien qu'ils aient satisfait au premier critère, les requérants n'ont pas prouvé qu'ils subiraient un préjudice irréparable. Ils se sont tous vu proposer un soutien, notamment un logement, un abri d'urgence et d'autres aménagements¹²⁶. Quatre des cinq requérants n'étaient plus dans un campement au moment de l'audience. Ainsi, selon le tribunal, le dommage ne pouvait constituer un préjudice ne pouvant pas être quantifié ou réparé. Le tribunal a refusé de prendre en compte les tiers (y compris la population des personnes en situation d'itinérance en général) dans le cas du deuxième critère. Par conséquent, seul le préjudice subi par les parties spécifiquement nommées a été pris en compte¹²⁷. Bien que cela ait été potentiellement fatal à la demande, le tribunal a examiné le troisième critère, c'est-à-dire l'intérêt public dans l'appréciation des inconvénients susceptibles d'être subis par les deux parties.

À ce stade, l'intérêt public au sens large, y compris les intérêts de la population sans-abri en général, peut être pris en considération. Toutefois, les intérêts de la ville et les préjudices subis par cette dernière seront également examinés afin de déterminer quelle partie subira le plus grand préjudice¹²⁸. Cela inclut l'intérêt public à faire respecter la loi puisque, selon la Cour, la présomption que l'intérêt public demande l'application de la loi joue un grand rôle¹²⁹. Une autorité publique telle qu'une municipalité aura également un fardeau moindre pour démontrer un préjudice irréparable quant à l'intérêt public, car il existe une présomption selon laquelle « une loi adoptée valablement... sera à l'avantage du public¹³⁰ ». Ainsi, dans l'affaire *Poff*, la Cour a procédé à l'appréciation des inconvénients susceptibles d'être subis par les deux parties tout comme dans le cas de l'affaire *Batty v the City of Toronto*. Cette affaire visait le campement de protestation d'Occupy Toronto, et le juge a conclu que l'interdiction de camper dans les parcs

¹²³ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, 1994 CanLII 117 (CSC), [1994], 1 RCS 311.

¹²⁴ 2021 ONSC 7224, paragraphe 105[*Poff*].

¹²⁵ *Ibid.*, par. 99-102.

¹²⁶ *Ibid.*, par. 116.

¹²⁷ *Ibid.*, par. 131.

¹²⁸ *Ibid.*, par. 141; *RJR*, *supra*, note 123, par. 342.

¹²⁹ *Poff*, *supra*, note 124, par. 226. *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2000 CSC 57, par. 9.

¹³⁰ *Harper v Canada (AG)*, 2000 CSC 57, par. 9.

favorise l'intérêt public en permettant à la ville d'établir un équilibre entre « les différents usages que chacun souhaite faire des parcs ». Toutefois, dans l'affaire *Poff*, ce raisonnement est importé sans reconnaître le contexte entièrement différent de la Charte quant à la liberté d'expression en vertu de l'article 2 et des droits protégés par l'article 7 de la Charte, y compris la sécurité de la personne¹³¹.

La Cour accorde un poids important à la fois aux statistiques de la police et aux témoignages sous serment des résidents voisins concernant leurs préoccupations, et elle semblait en fait mettre sur un pied d'égalité les généralisations sur l'augmentation de la criminalité tirées des statistiques de la police et les préoccupations soulevées par les voisins ayant un domicile, notamment les vols, mais aussi le bruit, les déchets et d'autres activités non criminelles tirées des déclarations sous serment publiques¹³². L'analyse met en évidence les droits associés à la propriété privée voisine plutôt que l'intérêt public général, y compris le rôle de l'espace public dans la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes sans hébergement¹³³. En outre, le tribunal a adopté des preuves concernant l'augmentation de l'activité criminelle sans examiner si ce que la ville considère comme une « augmentation » de l'activité criminelle peut également être compris comme un changement de lieu, en particulier parce que les augmentations concernaient (1) des surdoses présumées d'opioïdes; (2) des traumatismes et des blessures, principalement pour les résidents du campement eux-mêmes; et (3) des surdoses de drogues et d'alcool. Dans l'ensemble, la logique du tribunal perpétue le stéréotype selon lequel les comportements des résidents des campements sont incompatibles avec une utilisation correcte des parcs et des espaces publics pour le loisir des personnes ayant un domicile. Le tribunal adopte cette approche sans tenir compte du contexte social des campements, de la consommation de substances, des impacts permanents du colonialisme et de la discrimination systémique à l'encontre des Noirs et des Autochtones en matière de logement et de maintien de l'ordre.

Il est important de noter, dans le cas de l'affaire *Poff*, que la Cour établit une distinction par rapport à la série de cas en Colombie-Britannique où les interdictions de campements ont été jugées comme violant la Charte. Appliquant la décision de 2020 dans l'affaire *Black v the City of Toronto*¹³⁴, le tribunal rejette les arguments des requérants selon lesquels les refuges de la Ville comportaient des barrières élevées à l'entrée et met l'accent sur le « choix » personnel de ceux qui restent à l'extérieur¹³⁵. Par conséquent, le tribunal conclut que la balance des inconvénients favorise la ville. Cela contraste avec les conclusions de l'affaire *Prince George (City) v Stewart*¹³⁶ concernant la nécessité de disposer de refuges à faibles barrières. Il souligne également les préoccupations relatives à l'utilisation des données sur l'activité criminelle autour des campements, dont une grande partie a été rejetée dans l'affaire *Stewart* comme *ouï-dire*.

¹³¹ *Poff*, *supra*, note 124, par. 229; *Batty v City of Toronto*, 2011 ONSC 6862, par. 91, 95.

¹³² *Poff*, *supra*, note 124, par. 212.

¹³³ Sarah E. Hamill, [Private Rights to Public Property : The Evolution of Common Property in Canada](#) (2012) 58:2 McGill LJ 365, p. 368-369, 381-382.

¹³⁴ 2020 ONSC 6398.

¹³⁵ *Poff*, *supra*, note 124, par. 240, 246.

¹³⁶ 2021 BCSC 2089, par. 67-68, 73, 85.

Principales questions relatives aux droits de la personne soulevées par l'étude de cas concernant la ville de Hamilton

- **Non-respect des engagements fédéraux en matière de droits de la personne** – De nombreuses mesures prises par la Ville vont manifestement à l'encontre de la *Loi sur la stratégie nationale du logement*, malgré le fait que ce texte de loi fédéral s'applique à tous les ordres de gouvernement. La gravité de ces violations des droits de la personne est souvent mal comprise par les fonctionnaires et les représentants de l'État, et n'est pas bien intégrée dans la prise de décisions et l'élaboration des politiques concernant les campements. Hamilton n'a pas reconnu le logement comme un droit humain et ne dispose pas d'un plan fondé sur les droits de la personne pour s'acquitter de ses obligations en matière de réalisation du droit au logement.
- **Participation significative** – La participation significative des personnes en situation d'itinérance à la conception et à la mise en œuvre des politiques, programmes et pratiques les concernant est essentielle à la réalisation du droit au logement. Le fait de garantir une participation significative est « essentiel au respect de l'autonomie, de la dignité, de l'agence et de l'autodétermination des personnes¹³⁷ ». La collaboration et le partenariat du gouvernement avec des experts ayant une expérience vécue garantissent que les expériences des personnes vivant dans les campements sont prises en compte et qu'elles sont traitées comme des experts de leur propre vie et comme des partenaires dans la prise de décisions¹³⁸. Les personnes résidant dans les campements de Hamilton ont eu peu d'occasions de participer de manière significative à l'élaboration de solutions politiques à la crise de l'itinérance. Ce qui existe est largement dû au plaidoyer des groupes de la société civile existants qui ont fait des efforts majeurs pour comprendre les besoins, les expériences et les objectifs des résidents des campements.
- **Accès à la justice** – Il y a une absence notable de mécanismes de responsabilité par lesquels les résidents des campements pourraient demander réparation pour les violations des droits de la personne dont ils sont victimes¹³⁹. Cette situation va à l'encontre du droit au logement, qui exige des gouvernements qu'ils mettent en place des infrastructures permettant aux membres de la communauté de faire valoir leur droit à un logement et d'accéder à des recours en cas de traitement injuste ou illégal¹⁴⁰. Le comité des services d'urgence et communautaires a approuvé la mise en place d'une procédure de plainte concernant le système d'hébergement d'urgence, mais celle-ci n'a

¹³⁷ Farha & Schwan, *supra*, note 70, p. 2.

¹³⁸ UNHRCOR, 43^e session, A/HRC/43/4 (2020). Voir également Farha & Schwan, *supra*, note 70.

¹³⁹ McCartan et al, [A Scoping review of international policy responses to mental health recovery during the COVID-19 pandemic](#) (2021) 30:1 Health Research Pol & Systems 58.

¹⁴⁰ UNHRCOR, *supra*, note 138. Voir également N Dragicevic & B Porter, [Human rights cities : The power and potential of local government to advance economic and social rights](#) (Toronto, ON : Maytree, 2020).

pas encore été mise en œuvre¹⁴¹. En outre, elle ne permettrait pas aux résidents des campements d'exiger qu'on prenne la responsabilité de leur traitement en dehors du refus d'accès au refuge, notamment en ce qui concerne leurs biens, le harcèlement et le manque de services.

- **Les droits distincts des peuples autochtones** – Conformément aux normes internationales en matière de droits de la personne, l'engagement de la ville de Hamilton envers les peuples autochtones résidant dans des campements doit être guidé par l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser leurs droits distincts¹⁴². En vertu du droit national et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les gouvernements doivent également garantir la participation des peuples autochtones à tous les processus décisionnels qui les concernent¹⁴³. Les obligations de la ville de respecter et de protéger les droits distincts des nations autochtones, de faire avancer la cause de la vérité et de la réconciliation, et de respecter les obligations découlant des traités conclus avec diverses nations autochtones s'entrecroisent avec les obligations plus générales en matière de droits de la personne, qui consistent à garantir le droit au logement des personnes itinérantes qui vivent dans des campements sur les territoires autochtones.
- **Fourniture de services de base** – L'accès aux services de base, tels que l'eau potable, les installations sanitaires, l'électricité et le chauffage, est essentiel à la survie et constitue la pierre angulaire d'une approche des campements et de l'itinérance fondée sur les droits de la personne¹⁴⁴. L'incapacité des gouvernements à fournir ces services de base constitue une violation de toute une série de droits de la personne¹⁴⁵ et menace la dignité, la sécurité, la santé et le bien-être des personnes qui vivent dans des campements¹⁴⁶. Pendant la pandémie, la ville de Hamilton n'a pas fourni suffisamment de services de base aux personnes résidant dans des campements, ce qui a rendu encore plus difficile la satisfaction de leurs besoins essentiels. En effet, l'absence de tels services a été utilisée contre les résidents des campements dans les plaintes et les préoccupations soulevées par les membres du public, les politiciens et les tribunaux.
- **Traitement de l'espace public** – En l'absence de mesures concrètes pour mettre en œuvre une approche fondée sur les droits et la réalisation du droit au logement en ce qui concerne les campements, la Ville s'appuie sur des outils mal adaptés pour faire face à ce qu'elle a reconnu comme étant une crise du logement. La structure et le contenu actuels des règlements, ainsi que les choix effectués quant à la manière, au moment et à l'encontre de qui les faire appliquer, sont le fait de la Ville. En plus de faire des choix différents en matière d'application de la loi, la Ville a également le pouvoir de repenser la manière dont l'espace public est réglementé afin de respecter les obligations en matière de droits de l'homme. Alors que les règlements actuels sur les parcs soulignent

¹⁴¹ Desmond Brown, « [City moves to set up complaints process for people using Hamilton's shelter system](#) », *CBC News* (8 avril 2022).

¹⁴² Farha & Schwan, *supra*, note 70.

¹⁴³ UNDRIP, *supra*, note 36; *Haida Nation v British Columbia (Minister of Forests)*, 2004 3 SCR 511.

¹⁴⁴ UNHRCOR, *supra*, note 138.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ ONU-Eau, [Droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement](#).

le rôle de la ville en tant que propriétaire, avec le droit et le pouvoir d'exclure comme tout autre propriétaire, le rôle principal de la ville est celui d'un gouvernement. En tant que gouvernement, il est lié par ses obligations en matière de droits de l'homme envers tous ses résidents, qu'ils soient logés ou non. Par conséquent, les mesures et les règlements fondés sur les pouvoirs de la ville en tant que propriétaire doivent toujours tenir compte de ces obligations primaires en matière de droits de la personne, y compris le droit au logement. Les règlements qui sont incompatibles avec ces obligations devraient être abrogés et de nouveaux cadres réglementaires devraient être élaborés par le biais de processus de collaboration dirigés par des personnes ayant une expérience vécue de l'itinérance et des campements.