

L'ACCÈS AU LOGEMENT AU CANADA ET AU QUÉBEC

Jacques L'Heureux

Volume 13, numéro 2, 1982

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059374ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059374ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

L'Heureux, J. (1982). L'ACCÈS AU LOGEMENT AU CANADA ET AU QUÉBEC. *Revue générale de droit*, 13(2), 245–268. <https://doi.org/10.7202/1059374ar>

Résumé de l'article

Les mesures prises par l'État pour favoriser l'accès au logement sont de deux sortes. D'une part, l'État construit et administre lui-même des logements. D'autre part il apporte son aide, par une assurance-prêt hypothécaire, des prêts et des subventions, aux personnes qui construisent ou administrent des logements.

Le régime de location des logements à loyer modique est soumis à certaines particularités, en particulier relativement à la sélection des locataires, à la durée du bail et au montant du loyer.

Les mesures prises par l'État fédéral et par l'État québécois sont intéressantes et utiles, mais ne manifestent pas une véritable philosophie en matière d'habitation. Il est regrettable, de plus, qu'elles aient pour effet de supprimer l'initiative de collectivités locales. On peut se demander par ailleurs, si la construction de logements sociaux représente vraiment une solution aux problèmes de l'habitation.

L'ACCÈS AU LOGEMENT AU CANADA ET AU QUÉBEC

par Jacques L'HEUREUX*

RÉSUMÉ

Les mesures prises par l'État pour favoriser l'accès au logement sont de deux sortes. D'une part, l'État construit et administre lui-même des logements. D'autre part il apporte son aide, par une assurance-prêt hypothécaire, des prêts et des subventions, aux personnes qui construisent ou administrent des logements.

Le régime de location des logements à loyer modique est soumis à certaines particularités, en particulier relativement à la sélection des locataires, à la durée du bail et au montant du loyer.

Les mesures prises par l'État fédéral et par l'État québécois sont intéressantes et utiles, mais ne manifestent pas une véritable philosophie en matière d'habitation. Il est regrettable, de plus, qu'elles aient pour effet de supprimer l'initiative de collectivités locales. On peut se demander par ailleurs, si la construction de logements sociaux représente vraiment une solution aux problèmes de l'habitation.

SOMMAIRE

Introduction

- I.- Les organismes publics
 - A. L'organisme fédéral: la Société canadienne d'hypothèques et de logement
 - B. Les organismes provinciaux
 1. La Société d'habitation du Québec
 2. La Corporation d'hébergement du Québec

* Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval.

- C. Les organismes municipaux
 - 1. Les municipalités
 - 2. Les offices municipaux d'habitation
 - 3. Les sociétés municipales d'habitation

II.- Les mesures

- A. La construction par l'État
- B. L'aide apportée par l'État
 - 1. Les prêts
 - a) L'assurance-prêt hypothécaire
 - b) Les prêts de la Société canadienne d'hypothèques et de logement
 - c) Les prêts de la Société d'habitation du Québec
 - 2. Les subventions
 - a) La réduction du taux d'intérêt
 - b) Les frais d'investissement
 - c) Le fonds de démarrage
 - d) Les programmes d'organismes sans but lucratif
 - e) Le programme Logipop
 - f) Le supplément au loyer
 - g) Le programme Logirente
 - h) Les subventions d'exploitation

III.- Les particularités du régime de location des logements à loyer modique

- A. La sélection des locataires
- B. Les conditions du bail
- C. Le loyer
 - 1. Le loyer de base
 - 2. Les montants additionnels
 - 3. La réduction de loyer

Conclusion

INTRODUCTION

Le droit au logement, tout fondamental qu'il soit, n'est reconnu expressément ni dans la constitution canadienne, ni dans les lois fédérales, ni dans les lois québécoises.

L'État fédéral et l'État québécois ont adopté, cependant, certaines mesures tendant à assurer l'efficacité de ce droit¹. Il faut remarquer toutefois, dès le départ, que ces mesures sont purement ponctuelles et ne démontrent aucune véritable philosophie en matière d'habitation, si ce n'est, du moins

¹ Sur la compétence législative en matière d'habitation, voir: G. L'ÉCUYER, «La compétence législative en matière d'habitation», (1975) 16 *C. de D.* 217.

jusqu'à récemment, une préférence marquée, au niveau fédéral, pour la propriété privée et même pour la maison individuelle².

Cette préférence correspond parfaitement aux idées et à la réalité des provinces canadiennes autres que le Québec. Elle ne correspond pas, cependant, à la réalité québécoise. Les statistiques sont éloquentes à ce sujet. En 1976, 61,8% des logements étaient la propriété de leurs occupants au Canada (y compris le Québec), 50,4% seulement au Québec. À la même époque, 55,7% des logements étaient des maisons individuelles au Canada (y compris le Québec), 39,4% seulement au Québec. Dans une ville comme Montréal, cette proportion baissait encore à 24,2%³.

Il est impossible de ne pas souligner dès maintenant le caractère barbare de la législation et de la réglementation relatives à l'habitation au Canada et, à moindre degré, au Québec. Cette législation et cette réglementation forment un labyrinthe de rédaction presque incompréhensible qui aurait certainement rendu jaloux même Dédale. Elle forme, de plus, une boîte à surprises. En effet, certains articles en apparence peu importants revêtent, en fait, une importance capitale, alors que d'autres apparemment de grande importance, n'ont aucune utilité réelle parce que les pouvoirs qu'ils donnent ne sont plus ou même n'ont jamais été utilisés ou parce que les programmes qu'ils prévoient ne sont plus ou n'ont jamais été offerts. On croirait que le législateur a fait tout ce qu'il pouvait pour retourner à la période antérieure à la publication de la loi des Douze Tables, c'est-à-dire la période où la connaissance du droit était réservée aux pontifes, les nouveaux pontifes étant évidemment les technocrates fédéraux et provinciaux⁴.

Les moyens pris par l'État pour favoriser l'accès au logement sont de deux sortes. L'État, d'une part, construit et administre lui-même des logements. Il apporte, d'autre part, son aide aux personnes qui construisent ou administrent des logements.

Nous étudierons, en premier lieu, les organismes publics par lesquels l'État intervient. Nous traiterons ensuite des différentes mesures prises par

² COMMISSION D'ÉTUDE SUR LE LOGEMENT ET L'AMÉNAGEMENT URBAIN, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 19; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION, *L'urbanisation au Québec* (Rapport Castonguay), Québec, Éditeur officiel, 1976, pp. 208-215, 220.

³ *Annuaire du Canada 1980-81*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981, pp. 374, 380-381.

⁴ Le retour à cette période n'est pas particulier au droit de l'habitation: J. L'HEUREUX, «Du projet de loi n° 39, de la loi des Douze tables, de la mise en vigueur et de la publication des lois», (1979) 39 *R. du B.* 961. Les hauts fonctionnaires ne réagissant heureusement pas tous en «pontifes» et nous tenons à remercier Me Jean-Luc Lesage, secrétaire de la Société d'habitation du Québec, des renseignements qu'il nous a donnés avec autant de compétence que de gentillesse sur le fonctionnement de cette Société.

l'État, à l'exception des mesures fiscales qui seront étudiées dans un autre texte. Nous considérerons enfin les particularités du régime de location des logements à loyer modique.

Nous étudierons les mesures relatives à l'accès au logement, par opposition à celles relatives à l'accès à la propriété, c'est-à-dire les mesures ayant pour effet d'augmenter le nombre de logements locatifs. Nous ne traiterons donc pas de l'achat d'immeubles à logements locatifs, ni de la restauration de logements, sauf dans ce dernier cas, si la restauration consiste en réalité en la transformation d'un bâtiment en immeuble à logements locatifs. Nous n'étudierons pas non plus le cas particulier des petits propriétaires qui louent un nombre restreint de logements dans l'immeuble où ils habitent. Enfin, nous n'insisterons que sur les parties de la législation et de la réglementation qui correspondent à des pouvoirs utilisés et à des programmes en vigueur.

I.- LES ORGANISMES PUBLICS.

A. L'ORGANISME FÉDÉRAL:

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.) est une corporation composée du ministre des Travaux publics du Canada et d'un conseil d'administration de dix membres. Ce conseil comprend le président de la Société, l'un des vice-présidents, désigné par le gouvernement fédéral, et huit autres personnes nommées par le même gouvernement. Trois de ces dernières doivent être choisies dans la fonction publique du Canada et cinq, à l'extérieur de celle-ci. Le président du conseil est désigné par le gouvernement fédéral parmi les administrateurs choisis dans la fonction publique du Canada⁵.

La S.C.H.L. est dirigée par un président, trois vice-présidents et un comité de direction. Le président et les vice-présidents sont nommés par le conseil d'administration, avec l'assentiment du gouvernement fédéral. Le comité de direction se compose du président du conseil d'administration, du président de la Société, du vice-président qui est membre du conseil et de deux autres administrateurs choisis par le conseil⁶.

⁵ *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, S.R.C. 1970, c. C-16, art. 3 (mod. par S.C. 1978-79, c. 16, art. 12), 6 (mod. par S.C. 1974-75-76, c. 82, art. 15); (1979) 113 *Gaz. Can.* II, 1375. Nous désignerons désormais la *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement* sous l'abréviation «L.S.C.H.L.»

⁶ L.S.C.H.L., art. 7, 10 (mod. par S.C. 1974-75-76, c. 82, art. 16).

La S.C.H.L. a pour fonction d'appliquer la *Loi nationale sur l'habitation*⁷ et d'accorder les aides qui y sont prévues⁸. Elle est mandataire de la couronne du chef du Canada⁹. Les biens acquis par elle deviennent la propriété de la couronne¹⁰. Ils sont insaisissables, imprescriptibles¹¹, et ne peuvent être assujettis à la taxation foncière¹².

La S.C.H.L. doit faire rapport de ses activités, chaque année, au ministre des Travaux publics. Son rapport est déposé au Parlement¹³.

L'actif de la S.C.H.L. était de 10 797 144 000 \$ en 1981¹⁴.

B. LES ORGANISMES PROVINCIAUX.

1. *La Société d'habitation du Québec.*

La Société d'habitation du Québec (S.H.Q.) est une corporation au sens du *Code civil*. Elle est formée de cinq membres, dont le président et le vice-président, tous nommés par le gouvernement du Québec. Trois des membres, dont le vice-président, doivent être choisis parmi les fonctionnaires du gouvernement ou d'un agent de la couronne du chef du Québec¹⁵.

La S.H.Q. a pour objets «de favoriser la rénovation du territoire des municipalités du Québec, de faciliter l'accès des citoyens du Québec à la

⁷ *Loi nationale sur l'habitation*, S.R.C. 1970, c. N-10. Nous désignerons désormais cette loi sous l'abréviation «L.N.H.».

⁸ Nous n'étudierons que les aides relatives à l'accès au logement, mais il importe de souligner que le rôle de la S.C.H.L. ne se limite pas à celles-ci.

⁹ L.S.C.H.L., art. 5; *Yeats c. Central Mortgage and Housing Corporation*, 1950 R.C.S. 513. inf. (1949) 2 W.W.R. 1110; *Société centrale d'hypothèques et de logement c. Cité de Québec*, 1961 B.R. 661. Sur la qualité de mandataire de la couronne, voir: P. GARANT, *Droit administratif*, Montréal, Éditions Yvons Blais, 1981, pp. 197-237; P. GARANT et G. LECLERC, «La qualité d'agent de la couronne ou de mandataire du gouvernement», (1979) 20 *C. de D.* 485.

¹⁰ L.S.C.H.L., art. 5; P. GARANT, *op. cit.*, note 8, pp. 226-227. Le titre de propriété peut être fait soit au nom de la couronne, soit à celui de la S.C.H.L.

¹¹ P. GARANT, *op. cit.*, note 9, pp. 226, 227, 232.

¹² *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, art. 125; *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 72, art. 204, par. 1.1, aj. par. L.Q. 1980, c. 34, art. 27; *Société centrale d'hypothèques et de logement c. Cité de Québec*, 1961 B.R. 661; P. GARANT, *op. cit.* note 9, pp. 228-229.

¹³ L.S.C.H.L., art. 33, mod. par S.C. 1977-78, c. 22, art. 7: (1979) 113 *Gaz. Can.* II, 1375.

¹⁴ SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Rapport annuel*, Ottawa, S.C.H.L., 1982, p. 38.

¹⁵ *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, L.R.Q., c. S-8, art. 4,6. Nous désignerons désormais cette loi sous l'abréviation «L.S.H.Q.».

propriété immobilière et de mettre à leur disposition des logements à loyer modique¹⁶». Elle applique la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*¹⁷ et accorde les aides qui y sont prévues. Elle a, de plus, la responsabilité de la sélection, de l'approbation et de l'inspection des projets d'habitation pour personnes à revenu faible ou modique qui sont entrepris par des sociétés provinciales ou municipales sans but lucratif et sont admissibles aux aides suivantes accordées par la S.C.H.L. en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*: assurance-prêt hypothécaire, prêts pour projets d'habitations à loyer modique et réduction des taux d'intérêts¹⁸. Par ailleurs, lorsque la S.H.Q. ne contribue pas aux projets d'une société privée sans but lucratif, la S.C.H.L. doit quand même la consulter sur l'opportunité d'accorder des subventions¹⁹.

La S.H.Q. est un agent de la couronne du chef du Québec²⁰. Les biens acquis par elle deviennent la propriété de la couronne du chef du Québec²¹. Ils sont insaisissables et imprescriptibles²². Ils ne sont pas exemptés des taxes foncières²³. Toutefois, les taxes foncières des immeubles administrés par un office municipal d'habitation sont payées par cet office²⁴.

La S.H.Q. avait un actif de 1 205 554 238 \$ en 1980, soit une augmentation de 14,5% par rapport à l'année précédente. Depuis 1980, elle finance ses immobilisations auprès des institutions financières du secteur privé plutôt que d'emprunter au gouvernement fédéral et au gouvernement du Québec, comme elle le faisait auparavant. Elle profite, d'autre part, des aides fournies par la S.C.H.L. Les revenus de la S.H.Q. se sont élevés à 161 633 748 \$ en 1980. Ils provenaient de contributions du gouvernement

¹⁶ L.S.H.Q., art. 3.

¹⁷ L.R.Q., c. S-8.

¹⁸ Entente conclue entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec, 31 mai 1979, clauses 4 (par. e et f), 5; Accord entre la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Société d'habitation du Québec, 31 mai 1979, clauses 2 et 4. Nous désignerons respectivement désormais cette entente et cet accord sous les abréviations «Entente» et «Accord».

¹⁹ Accord, clause 3, par. 3.

²⁰ L.S.H.Q., art. 4; *Office de la Construction du Québec c. Beaudoin*, 1977 C.S. 539; *Berardinelli c. Ontario Housing Corporation*, (1979) 1 R.C.S.. 275; *Commission scolaire de Chomedey de Laval c. Société d'habitation du Québec*, 1981 C.A. 27, conf. 1977 R.P. 371. La qualité d'agent de la couronne est équivalente à celle de mandataire de la couronne. Sur cette qualité, voir P. GARANT, *op. cit.*, note 9; P. GARANT et G. LECLERC, *loc. cit.*, note 9.

²¹ *Office de la Construction du Québec c. Beaudoin*, 1977 C.S. 539; *Commission scolaire de Chomedey de Laval c. Société d'habitation du Québec*, 1981 C.A. 27 conf. 1977 R.P. 371; P. GARANT, *op. cit.*, note 9, pp. 226-227.

²² P. GARANT, *op. cit.*, note 9, pp. 226, 227, 232.

²³ *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 72, art. 204, par. 1.

²⁴ L.S.H.Q., art. 63.

du Québec pour 37,5%, d'intérêts sur prêts accordés par la S.H.Q. pour 33% et de contributions de la S.C.H.L. pour 29,5%²⁵.

La S.H.Q. doit, chaque année, faire un rapport de ses activités au ministre de l'Habitation et de la Protection du consommateur du Québec. Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale²⁶.

2. La Corporation d'hébergement du Québec.

La Corporation d'hébergement du Québec est une société sans but lucratif qui a été formée pour construire des habitations pour personnes âgées. Elle relève du ministère des Affaires sociales du Québec²⁷.

C. LES ORGANISMES MUNICIPAUX.

1. Les municipalités.

Les municipalités du Québec sont régies principalement par le *Code municipal*, la *Loi sur les cités et villes*²⁸, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁹ et la *Loi sur la fiscalité municipale*³⁰.

2. Les offices municipaux d'habitation.

Les offices municipaux d'habitation (O.M.H.) sont des corporations sans but lucratif formées «pour fins d'acquisition, de construction et d'administration d'immeubles d'habitations pour personnes ou familles à faible revenu ou à revenu modique». Elles sont constituées par lettres patentes du gouvernement du Québec, sur requête d'une municipalité³¹.

Les O.M.H. comprennent un ou plusieurs membres, ainsi que des administrateurs désignés en la manière indiquée dans les lettres patentes³². En fait, la majorité des conseils d'administration des O.M.H. se composent de

²⁵ SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport d'activités 1980*, Québec, Éditeur officiel, 1981, pp. XVIII, XIX, 37, 43. Les prêts représentent encore 50,6% de l'actif de la S.H.Q., soit un total de 610 341 000 \$ mais la S.H.Q. accorde maintenant peu de prêts; en 1980, ses prêts n'ont été que de 254 275 \$: *id.*, p. 43, 57, 59.

²⁶ L.S.H.Q., art. 24.

²⁷ S.H.Q., *op. cit.*, note 25, p. 2.

²⁸ L.R.Q., c. C-19.

²⁹ L.Q. 1979, c. 51, mod. par L.Q. 1979, c. 72, L.Q. 1980, c. 16, 34, L.Q. 1982, c. 2.

³⁰ L.Q. 1979, c. 72, mod. par L.Q. 1980, c. 11, 16, 34, L.Q. 1981, c. 12, L.Q. 1982, c. 2. Sur l'organisation des municipalités québécoises, voir: J. L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Sorej, 1981.

³¹ L.S.H.Q., art. 57, par. 1-2; J. L'HEUREUX, *op. cit.*, note 30, t. 1, pp. 278-280.

³² L.S.H.Q. art. 57, par. 1.

sept membres, trois nommés par la municipalité, deux par l'ensemble des locataires de l'office et deux par le ministre de l'Habitation et de la Protection du consommateur après consultation des groupes socio-économiques du territoire. D'ailleurs, les conseils d'administration des O.M.H. qui seront formés à l'avenir seront tous composés de cette manière et la S.H.Q. a invité les O.M.H. existants dont le conseil d'administration n'est pas ainsi composé, à demander des lettres patentes supplémentaires en ce sens³³.

Chaque O.M.H. est agent de la municipalité qui en a demandé la constitution³⁴. La qualité d'agent d'une municipalité est nouvelle et imprécise. Il semble qu'elle ait des effets analogues, par rapport à une municipalité, à ceux découlant de la qualité d'agent ou de mandataire de la couronne par rapport à la couronne. En conséquence, les biens des O.M.H. feraient partie du domaine public municipal lorsqu'ils rempliraient les critères que doit remplir tout bien d'une municipalité pour faire partie du domaine public. Ces critères sont donnés par l'article 2220 du *Code civil*. Cet article ne donne toutefois par les mêmes critères dans son texte français et dans son texte anglais. En vertu du texte français, les biens faisant partie du domaine public municipal sont ceux «possédés pour l'usage général et public», c'est-à-dire pour un usage destiné à être public, c'est-à-dire les biens possédés pour un service municipal essentiel. En vertu du texte anglais, ils sont ceux «possessed for the general use of the public», c'est-à-dire pour l'usage du public³⁵. La jurisprudence a appliqué parfois le texte français³⁶, mais plus souvent le texte anglais³⁷. L'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Calor c. Kwiat*³⁸ applique cependant le texte français et nous paraît, en conséquence, constituer un changement de jurisprudence. Dans cette affaire, toutefois, la conclusion aurait été la même en appliquant le texte anglais.

Les biens faisant partie du domaine public municipal sont insaisissables et imprescriptibles³⁹. Un O.M.H. qui possède ou administre un immeuble en

³³ S.H.Q., *op. cit.*, note 25, p. 29.

³⁴ L.S.H.Q., art. 57, par. 3; *Ville de Lemoyne c. Charpentier*, C.S. Montréal, n° 500-05-010 249-751 14 janvier 1976; J. L'HEUREUX, «L'enquête judiciaire en vertu de la Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales», (1978) 38 *R. du B.* 89, p. 101.

³⁵ D. ARCHAMBAULT, «Environnement, usage public et démocratie», (1974) 20 *McGill L. J.* 1; P. HUTCHINS et P. KENNIFF, «La dualité domaniale en matière municipale», (1971) 12 *C. de D.* 477.

³⁶ *Martel c. Canton de Chicoutimi*, (1921) 31 B.R. 93; *Serrentino Construction c. Town of Laval-sur-le-Lac*, 1966 C.S. 425.

³⁷ *Drew c. Désaulniers*, (1895) 1 R. de J. 381 (C.S.); *Paroisse de Saint-Denis c. Village de Saint-Denis*, (1906) 15 B.R. 97; *Scalabrini c. Canton de Sainte-Edwidge-de-Clifton*, 1946 B.R. 222; *Cité de Montréal c. Hill-Clark Francis*, 1968 B.R. 211.

³⁸ 1975 C.A. 858.

³⁹ P. HUTCHINS et P. KENNIFF, *loc. cit.*, note 35.

vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* est cependant tenu de payer à son égard toute taxe qui peut être exigée d'un propriétaire foncier dans la municipalité, à l'exclusion de toute surtaxe imposable en raison du montant de l'évaluation⁴⁰.

Toute acquisition, location ou aliénation d'immeuble par un O.M.H., de même que tout emprunt, ne peuvent être effectués qu'avec l'autorisation préalable de la S.H.Q. et, sauf dans le cas d'un emprunt pour un terme n'excédant pas douze mois, du gouvernement du Québec⁴¹.

Un O.M.H. peut conclure une entente avec une municipalité autre que celle dont elle est l'agent, pour exercer ses pouvoirs pour le compte de cette municipalité. L'entente ne peut toutefois être valide que si elle est approuvée par la municipalité dont l'office est agent, par la S.H.Q. et par le gouvernement du Québec⁴².

Il y avait 280 O.M.H. au Québec en 1980⁴³. Leur nombre est présentement d'environ 360.

3. *Les sociétés municipales d'habitation.*

Les sociétés municipales d'habitation sont des sociétés sans but lucratif formées par des municipalités pour construire et administrer des habitations à loyer modique. Seules les villes de Montréal, de Québec et d'Anjou possèdent, en vertu de leurs chartes particulières, le pouvoir de former de telles sociétés. Elles ont, d'ailleurs, utilisé ce pouvoir.

II.- LES MESURES.

A. LA CONSTRUCTION PAR L'ÉTAT.

La S.H.Q., la Corporation d'hébergement du Québec et les trois sociétés municipales d'habitation construisent des habitations à loyer modéré (H.L.M.)⁴⁴.

⁴⁰ L.S.H.Q., art. 63. Si, dans une municipalité, les taxes scolaires sont imposées à des taux différents, le taux le moins élevé s'applique. Une municipalité qui serait propriétaire d'un immeuble d'habitation à loyer modique et l'administrerait elle-même serait tenue de payer à son égard toutes les taxes qui peuvent être exigées d'un O.M.H. dans la municipalité, sauf les taxes municipales.

⁴¹ L.S.H.Q., art. 57, par. 3.

⁴² L.S.H.Q., art. 57, par. 4.

⁴³ S.H.Q., *op. cit.*, note 25, p. 25.

⁴⁴ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'HABITATION, *Habiter au Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 1976, pp. 57-58; S.H.Q. *op. cit.*, note 25, pp. XVI, 17-21, 43. Nous comprenons dans la construction d'habitations à loyer modique, la transformation de bâtiments en immeubles de logements à loyer modique.

Toute municipalité a, d'autre part, théoriquement le pouvoir de préparer, avec l'autorisation de la S.H.Q., un programme d'habitation visant principalement à mettre des logements à la disposition de personnes ou de familles à faible revenu ou à revenu modique et, lorsqu'un tel programme a été adopté par règlement du conseil municipal et approuvé par la S.H.Q. ainsi que, sur la recommandation du Conseil du Trésor, par le gouvernement du Québec, de le mettre en œuvre ou de le faire mettre en œuvre, en tout ou en partie, par un O.M.H. ou par un organisme sans but lucratif. Ce programme peut prévoir, en particulier, la construction de logements pour fins de location⁴⁵. Les municipalités ont, d'ailleurs, adopté et mis en œuvre de tels programmes dans le passé.

Ce pouvoir est très restreint. En effet, comme nous venons de voir, non seulement la réalisation d'un tel programme est-elle liée à l'approbation de la S.H.Q. et du gouvernement, mais sa préparation même ne peut commencer sans l'autorisation de la S.H.Q. Il n'en a pas moins été supprimé en pratique (même s'il existe toujours théoriquement). En 1974, la S.C.H.L. a interdit à la S.H.Q. de prêter les sommes que cette dernière lui empruntait. L'article 93 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* a alors été modifié de façon à donner au gouvernement du Québec le pouvoir d'autoriser, par règlement, la S.H.Q. à se substituer aux municipalités dans la préparation des programmes et à exécuter ceux-ci aux lieux et places des municipalités ou, après entente, avec leur concours⁴⁶. Depuis, la S.H.Q., avec l'accord du gouvernement, construit elle-même, plutôt que d'autoriser des programmes municipaux, et se verse, en quelque sorte, à elle-même les subventions qu'elle a le pouvoir de verser aux municipalités⁴⁷.

Ce changement de politique nous paraît malheureux. En effet, il a pour conséquence de supprimer l'initiative des municipalités dans le domaine de l'accès au logement et de diminuer l'autonomie municipale. Or les autorités locales nous paraissent beaucoup plus aptes à comprendre les besoins locaux en matière d'habitation que les autorités provinciales. En 1976, le Groupe de travail sur l'habitation a, d'ailleurs, critiqué ce changement de politique dans le rapport qu'il a fait à la demande du gouvernement du Québec. Il y déclare, en effet:

Le G.T.H. considère que les autorités locales (municipales ou régionales) se trouvent mieux placés que quiconque pour connaître les particularités du milieu en matière d'habitation et pour répondre efficacement aux besoins de la population.

⁴⁵ L.S.H.Q., art. 51-63.

⁴⁶ L.Q. 1974, c. 49, art. 34.

⁴⁷ L.S.H.Q., art. 59-62.

En conséquence, il est essentiel de reconnaître aux collectivités locales un rôle de premier plan dans le domaine de l'habitation, et de leur attribuer une autonomie et des fonds suffisants pour qu'elles puissent exercer pleinement leurs responsabilités.⁴⁸

Il ajoute:

Jusqu'à maintenant les municipalités ne disposent pas des pouvoirs et des fonds nécessaires pour s'organiser et agir efficacement sur la situation de l'habitation. Pourtant, elles constituent le niveau de gouvernement le plus apte à assumer une responsabilité directe dans ce secteur.

Les dirigeants locaux sont en effet les mieux placés pour percevoir les besoins et ils apparaissent de plus en plus capables d'y répondre en appliquant eux-mêmes les programmes d'habitation. Les solutions qu'ils pourraient apporter seront sans doute mieux adaptées aux problèmes et une telle décentralisation rendra plus flexible la mise en œuvre des programmes. Les erreurs qui pourraient s'introduire auront ainsi une portée limitée.⁴⁹

Il recommande finalement que des programmes généraux d'habitation soient élaborés par le ministre de l'Habitation et mis en œuvre par les municipalités:

Le G.T.H. insiste pour que le gouvernement considère les municipalités comme ses partenaires dans le domaine de l'habitation.

Elles devront disposer des pouvoirs et des fonds nécessaires pour s'organiser et agir efficacement devenant ainsi les premiers responsables de l'application des programmes sur leur territoire.

En conséquence, la S.H.Q. ne devra plus se substituer aux municipalités comme elle le fait présentement.⁵⁰

Cette recommandation n'eut aucun effet. En 1981, tout au contraire et même si l'interdiction faite par la S.C.H.L. à la S.H.Q. de prêter les sommes que cette dernière lui empruntait n'avait plus d'effet puisque, depuis 1980, la S.H.Q. emprunte auprès des institutions financières du secteur privé, le législateur a ajouté à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, l'article 94.3 qui rend encore plus facile la mainmise de la S.H.Q.⁵¹ En vertu de cet article, en effet, le gouvernement du Québec peut autoriser la S.H.Q. à préparer et à mettre en œuvre tout programme permettant à celle-ci de rencontrer ses objectifs. Depuis, la S.H.Q. construit en vertu de l'article 94.3 plutôt qu'en vertu de l'article 93. On peut ajouter que le même article 94.3 accorde à la S.H.Q. le pouvoir d'acquérir par expropriation les immeubles indiqués dans le programme.

⁴⁸ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'HABITATION, *op. cit.*, note 44, p. 75.

⁴⁹ *Id.*, p. 111.

⁵⁰ *Id.*, p. 131.

⁵¹ L.Q. 1981, c. 5, art. 1.

La diminution de l'autonomie des municipalités du Québec en matière d'habitation est d'autant plus inquiétante qu'elle n'est pas isolée. En effet, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a fait deux atteintes importantes à l'autonomie municipale en accordant au ministre des Affaires municipales le pouvoir d'exiger une modification du schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté dès qu'il «est d'avis que le schéma d'aménagement ne respecte pas les orientations ou les projets du gouvernement, de ses ministères et mandataires ainsi que des organismes publics⁵²», et celui de modifier ou de désavouer un règlement de contrôle intérimaire⁵³. D'autre part, la *Loi sur la protection du territoire agricole*⁵⁴ tient très peu compte de l'autonomie municipale et a pour effet de diminuer grandement les pouvoirs des municipalités en matière d'aménagement.

Nos gouvernants pensent malheureusement trop souvent comme des hommes du 19^e siècle et voient dans la centralisation la solution à tous leurs problèmes, ce qui leur évite un effort d'imagination et satisfait leur *ego*, chaque personne détenant un pouvoir ayant, en effet, naturellement tendance à penser qu'il a le monopole de la vérité et de la compétence. Ils voient trop souvent la démocratie comme on le voyait au 19^e siècle, à une époque où les moyens de communication étaient beaucoup moins rapides qu'aujourd'hui et où la population était peu instruite. Or si la tenue d'élections libres à tous les quatre ou cinq ans manifeste un minimum de démocratie, elle n'est pas suffisante. En effet, une pleine démocratie suppose, de plus, une participation de la population, participation qui devient possible aujourd'hui à cause de la rapidité des moyens de communication et de l'élévation du niveau d'instruction. Cette participation suppose une décentralisation des pouvoirs et, en particulier, un rôle important donné aux institutions municipales, c'est-à-dire aux institutions qui sont les plus proches de la population et dans lesquelles la participation réelle de celle-ci peut se faire le plus facilement et le plus naturellement.

La S.H.Q. confie l'administration des H.L.M. qu'elle construit, aux O.M.H.⁵⁵.

En 1980, la S.H.Q. a mis en chantier 2933 nouveaux logements à loyer modique, soit une diminution de 41% par rapport à 1979. Cette importante diminution résulte de ce que la S.H.Q., à la suite du discours du budget

⁵² L.Q. 1979, c. 51, art. 27, 28 (mod. par 1982 P.L.Q. 33, art. 56), 29.

⁵³ L.Q. 1979, c. 51, art. 68 (mod. par 1982 P.L.Q. 33, art. 63), 69 (mod. par 1982 P.L.Q. 33, art. 64), 70, 71, 71.1 (aj. par 1982 P.L.Q. 33, art. 65), 71.2 (aj. par 1978 P.L.Q. 33, art. 65) 112.

⁵⁴ L.Q. 1978, c. 10.

⁵⁵ S.H.Q., *op. cit.*, note 25, pp. XVI, 25.

1980-81, a dû revoir l'ensemble de sa planification et, comme elle le fait remarquer dans son dernier rapport, s'orienter actuellement «vers de nouveaux programmes et de nouvelles formes d'aide: allocation-logement en faveur des personnes âgées (Logirente), programme de coopératives d'habitation (Logipop), programme de restauration résidentielle (Loginove) etc.⁵⁶». La même année le nombre de logements à loyer modique au Québec était de 35 530⁵⁷.

B. L'AIDE APPORTÉE PAR L'ÉTAT.

1. Les prêts.

a) L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE.

La S.C.H.L. assure les prêts pour la construction d'immeubles à logements locatifs ou la transformation d'un bâtiment en un tel immeuble, lorsque la construction ou transformation est conforme aux normes qu'elle a approuvées⁵⁸.

Cette assurance est accordée au propriétaire qui désire faire une telle construction ou une telle transformation, qu'il soit un organisme public, y compris la S.H.Q., un organisme privé ou un particulier⁵⁹. Elle lui est évidemment très utile lorsqu'il emprunte de l'argent pour se financer.

Le montant du prêt assurable est le montant global représenté par les droits d'assurance hypothécaire, plus 90% de la valeur d'emprunt du projet, déterminée par la S.C.H.L.⁶⁰. Ce montant est toutefois plus élevé dans le cas où le propriétaire est une municipalité, un office de logement public ou une corporation sans but lucratif. Il est, en effet, alors de la totalité de la valeur d'emprunt⁶¹. Il en est de même lorsque le propriétaire est une associa-

⁵⁶ *Id.*, pp. XVI, 17.

⁵⁷ *Id.*, pp. 18, 25.

⁵⁸ L.N.H., art. 6, mod. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 2, S.C. 1978-79, c. 16, art. 3; *Règlement national sur les prêts pour l'habitation*, (1979) 113 *Gaz. Can.* II, 2148, art. 3-49, mod. par (1979) 113 *Gaz. Can.* II, 2199, 4227, 4231, (1980) 114 *Gaz. Can.* II, 2437, 2814, 3269, (1981) 115 *Gaz. Can.* II, 121, 1289; Entente, clause 4, par d-f; Accord, clause 3. Nous désignerons désormais le *Règlement national sur les prêts pour l'habitation* sous l'abréviation «R.N.H.»

⁵⁹ L.N.H., art. 6, mod. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 2, S.C. 1978-79, c. 16, art. 3.

⁶⁰ L.N.H., art. 6, mod. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 2, S.C. 1978-79, c. 16, art. 3; R.N.H., art. 11, mod. par (1979) 113 *Gaz. Can.* II, 2199.

⁶¹ L.N.H., art. 6, mod. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 2, S.C. 1978-79, c. 16, art. 3. Une corporation sans but lucratif est, au sens de la *Loi nationale sur l'habitation*, une corporation «dont les revenus ne peuvent profiter, et notamment être payés, personnellement à ses propriétaires, membres et actionnaires»: L.N.H., art. 2, mod. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 1, S.C. 1974-75-76, c. 38, art. 1, S.C. 1978-79, c. 16, art. 1.

tion coopérative de logement, sauf qu'un prêt à une telle association n'est assurable que si la S.C.H.L. approuve l'acte de constitution et les statuts de celle-ci, et est convaincue que la majorité des logements familiaux du projet seront occupés par des membres ou des actionnaires de l'association. Le coût du projet ne doit pas, d'autre part, excéder le maximum fixé par la S.C.H.L.⁶².

En 1981, les prêts ayant fait l'objet d'une assurance-prêt hypothécaire au Canada, tant pour des immeubles à logements locatifs que pour d'autres projets⁶³, s'élevaient à 3 \$ milliards. La même année, la S.C.H.L. a souscrit cette assurance pour 77 200 logements dont 21 957 au Québec. Parmi ces logements, 7 000 étaient des logements multifamiliaux au Québec. Le nombre de 77 200 logements pour le Canada représente une diminution de 22 300 par rapport à l'année précédente, diminution due en très grande partie à la hausse considérable des taux d'intérêt qui sont maintenant, il faut le dire, proprement usuraires⁶⁴.

b) LES PRÊTS DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT.

La S.C.H.L. peut, lorsqu'elle estime qu'une personne ne peut obtenir un prêt pour un projet d'habitations à loyer, consentir elle-même le prêt⁶⁵.

La S.C.H.L. peut, d'autre part, consentir un prêt à toute personne pour la construction d'un H.L.M. ou la transformation d'un bâtiment en H.L.M.⁶⁶. Le montant du prêt ne doit pas dépasser 95% de la valeur d'emprunt du projet, sauf lorsqu'il est fait à une corporation sans but lucratif qui est constituée exclusivement à des fins charitables, qui est une association coopérative ayant l'intention de fournir des logements locatifs à des personnes dont la majorité sont membres de l'association, ou qui est une corporation d'habitation dont le capital ou les actions appartiennent à une municipalité ou à un organisme municipal. En de tels cas, il peut être égal à la valeur d'emprunt totale du projet⁶⁷.

⁶² L.N.H., art. 6 (mod. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 2, S.C. 1978-79, c. 16, art. 3), 7 (mod. par S.C. 1978-79, c. 16, art. 4).

⁶³ L'assurance prêt-hypothécaire n'est pas limitée aux immeubles à logements locatifs.

⁶⁴ S.C.H.L., *op. cit.*, note 14, pp. 13, 15; SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Rapport annuel 1981, Province de Québec*, Montréal, S.C.H.L., 1982, pp. 7-9.

⁶⁵ L.N.H., art. 58.

⁶⁶ L.N.H., art. 15; Accord, clause 3, par. 1.

⁶⁷ L.N.H., art. 15, 15.1 (aj. par S.C. 1973-74 c. 18, art. 7, mod. par S.C. 1974-75-76, c. 38, art. 6); Accord, clause 3, par. 1; *Société canadienne d'hypothèques et de logement c. Grand Prix Construction*, 1980 C.A. 549; inf. 1980 C.S. 618. Sur les associations coopératives d'habitation, voir: Y. FERLAND, «Le coop-occupant: Un nouveau type de propriétaire?», (1975) 35 *R. du B.* 639; J.A. HOUSE, «Third Force Housing in Canada: Performance and Prospects», (1976) 14 *Osgoode Hall L. J.* 49; F. JOBIN, «Les formules d'habitation du futur: copropriété et coopératives», (1975) 35 *R. du B.* 632; F. NOËL, «La coopérative, formule d'habitation du futur», (1975) 35 *R. du B.* 650.

Le montant des prêts accordés directement par la S.C.H.L. est de moins en moins considérable. D'ailleurs, cette dernière n'utilise même plus certains pouvoirs de prêter dont elle se servait autrefois⁶⁸. En 1981, les prêts directs de dernier recours de la S.C.H.L. pour logements locatifs et autres ne se sont élevés qu'à 8.2 \$ millions pour tout le Canada⁶⁹.

c) LES PRÊTS DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC.

Les S.H.Q. peut, avec l'autorisation du gouvernement du Québec sur la recommandation du Conseil du Trésor, consentir des prêts à tout organisme sans but lucratif pour l'exécution d'un programme d'habitation visant à mettre des logements à la disposition de personnes ou familles à faible revenu ou à revenu modique⁷⁰. Ce pouvoir est toutefois peu utilisé.

2. *Les subventions.*

a) LA RÉDUCTION DU TAUX D'INTÉRÊT.

La S.C.H.L. verse à une corporation sans but lucratif qui est constituée exclusivement à des fins charitables, qui est une association coopérative ayant l'intention de fournir des logements locatifs à des personnes dont la majorité sont membre de l'association, ou qui est une corporation d'habitation dont tout le capital ou toutes les actions appartiennent au gouvernement du Québec, à une municipalité ou à un organisme provincial ou municipal, une contribution pour lui permettre de supporter le coût d'un projet d'habitations à loyer, même s'il ne s'agit pas d'habitations à loyer modique, et d'en diminuer les loyers. Elle fait de même à une corporation détenue en propriété exclusive par le gouvernement du Québec, un organisme de celui-ci, une ou plusieurs municipalités ou à la fois le gouvernement du Québec ou un organisme de celui-ci et une ou plusieurs municipalités, à l'égard d'un projet de H.L.M.⁷¹.

⁶⁸ En particulier, les prêts visés aux articles 14.1 (aj. par S.C. 1974-75-76, c. 38, art. 5, mod. par S.C. 1974-75-76, c. 82, art. 1) et 34.18 (aj. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 12, mod. par S.C. 1974-75, c. 38, art. 14). Il en est, d'ailleurs, de même des subventions prévues à ces deux articles.

⁶⁹ S.C.H.L., *op. cit.*, note 14, p. 17.

⁷⁰ L.S.H.Q., art. 64. Pour les fins de l'application de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, la S.H.Q. peut reconnaître comme organisme sans but lucratif «toute association coopérative d'habitation et toute corporation dont aucune partie du revenu ou du trop perçu n'est payable à quelque propriétaire, membre ou actionnaire de ladite corporation ou mise à sa disposition pour son avantage personnel»: *Règlement sur l'habitation*, (1967) 99 *G.O.* 6959, art. 5, mod. par (1974) 106 *G.O.* 2, 4513. Nous désignerons désormais ce règlement sous l'abréviation «R.H.».

⁷¹ L.N.H., art. 56.1, aj. par S.C. 1974-75-76, c. 82, art. 14, mod. par S.C. 1978-79, c. 16, art. 11; Accord, clause 3; S.C.H.L., *op. cit.*, note 14, p. 17.

Cette contribution est égale à la différence entre le coût de l'emprunt au taux du marché et le coût du même emprunt au taux de 2% l'an. Elle est calculée en fonction de la période réelle d'amortissement, sans dépasser trente-cinq ans, et est payée pendant la même période. Elle ne peut excéder, chaque année, le déficit annuel d'exploitation⁷². Par ailleurs, la S.C.H.L. a fixé un plafond à sa contribution et, en conséquence, un prix maximum unitaire a été établi pour les logements construits. Ce prix varie selon les régions du Québec. Il est indexé deux fois par année⁷³.

En 1981, le nombre de logements ainsi subventionné a été, au Québec, de 6 373, soit 3 198 logements publics, 2 117 logements appartenant à des sociétés sans but lucratif et 1 058 logements appartenant à des coopératives. Le montant des subventions s'est élevé à 27 564 000 \$, une augmentation de 38% par rapport à l'année précédente⁷⁴.

b) LES FRAIS D'INVESTISSEMENT.

La S.C.H.L. peut verser une contribution pour la construction d'habitations à loyer modique ou la transformation d'un bâtiment en une telle habitation, à une corporation sans but lucratif qui est constituée exclusivement à des fins charitables, qui est une association coopérative ayant l'intention de fournir des logements à des personnes dont la majorité sont membres de l'association ou qui est une corporation d'habitation dont toutes les actions ou tout le capital appartiennent au gouvernement du Québec, à une municipalité ou à un organisme provincial ou municipal. Le montant de la contribution ne peut excéder 10% des frais d'investissement du projet⁷⁵.

La S.C.H.L. utilise présentement peu ce pouvoir.

c) LE FONDS DE DÉMARRAGE.

La S.C.H.L. peut verser une contribution pour une fin afférente à l'élaboration ou au début d'exécution d'un projet d'habitations à loyer. Le montant de la contribution ne doit pas dépasser 75 000 \$ dans le cas d'un projet de dix logements ou plus, 10 000 \$ dans les autres cas⁷⁶. En 1981, les fonds de démarrage ont touché 3 836 logements⁷⁷.

⁷² R.N.H., art. 91, mod. par (1979) 113 *Gaz. Can.*, 2199; Accords clause 3; S.H.Q., *op. cit.*, note 25, p. XVIII.

⁷³ S.H.Q., *op. cit.*, note 24, p. XVIII.

⁷⁴ S.C.H.L., *op. cit.*, note 64, pp. 19-22.

⁷⁵ L.N.H., art. 15.1. aj. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 7, mod. par S.C. 1974-75-76, c. 38, art. 61; Accord, clause 3, par. 3.

⁷⁶ L.N.H., art. 37.1, aj. par S.C. 1973-74, c. 18., art. 14; R.N.H., art. 85.

⁷⁷ S.C.H.L., *op. cit.*, note 64, p. 24.

d) LES PROGRAMMES D'ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF.

La S.H.Q. peut, avec l'autorisation du gouvernement du Québec, sur la recommandation du Conseil du Trésor, accorder des subventions à tout organisme sans but lucratif pour l'élaboration et la réalisation d'un programme visant principalement à mettre des logements à la disposition de personnes ou familles à faible revenu ou à revenu modique⁷⁸. Ce pouvoir est toutefois très peu utilisé.

e) LE PROGRAMME LOGIPOP.

La S.H.Q. peut verser à une coopérative d'habitation locative une subvention pour la construction d'un bâtiment d'habitation. Cette subvention ne doit pas excéder 3 000 \$ par logement et ne peut être versée qu'une seule fois pour un même logement⁷⁹.

La S.H.Q. peut, d'autre part, verser une subvention ne dépassant pas 500 \$ à une coopérative qui désire entreprendre un projet de construction d'un bâtiment d'habitation à loyer modique⁸⁰.

De telles subventions de capital et de démarrage sont aussi accordées pour l'acquisition et la restauration de bâtiments d'habitation par des coopératives⁸¹. En 1980, des subventions de capital de 1 369 500 \$ et des subventions de démarrage de 68 788 \$ ont été données à des coopératives, soit une augmentation considérable par rapport à l'année précédente alors que ces subventions avaient été respectivement de 660 625 \$ et de 46 790 \$. Ces subventions ont été, toutefois davantage accordées pour des projets de restauration que pour des projets de construction. En 1980, le parc immobilier coopératif locatif était de 2 543 logements, au Québec, soit une augmentation de 1 344 par rapport à 1979⁸².

La S.H.Q. peut encore accorder une subvention de fonctionnement n'excédant pas 50 000 \$ par année, à un groupe de ressources techniques, organisme sans but lucratif créé pour réaliser la promotion et la fondation de coopératives d'habitation locative et leur apporter le support technique nécessaire⁸³. En 1980, des subventions de fonctionnement ont été accordées

⁷⁸ L.S.H.Q., art. 64.

⁷⁹ *Règlement concernant un programme expérimental de coopératives d'habitation locative*, (1977) 109 G.O. 2, 3785, art. 2 et 4, mod. par (1980) 112 G.O. 2, 2645.

⁸⁰ *Id.*, art. 7. Voir aussi: L.N.H., art. 36 par. g; S.C.H.L., *op. cit.*, note 64, pp. 19-20.

⁸¹ *Id.*, art. 2. 4 (mod. par (1980) 112 G.O. 2, 2645), 7.

⁸² S.H.Q., *op. cit.*, note 25, pp. 32-35.

⁸³ *Règlement...*, *supra*, note 77, art. 9, mod. par (1980) 112 G.O. 2, 2645.

à quarante groupes de ressources techniques pour un montant total de 1 659 400 \$⁸⁴.

f) LE SUPPLÉMENT AU LOYER.

La S.H.Q. peut conclure avec un organisme sans but lucratif qui est propriétaire d'un immeuble à logements locatifs, une entente prévoyant le versement d'un supplément de loyer pour les locataires qui sont des personnes ou familles à faible revenu ou qui sont des personnes handicapées. Le montant du supplément est de 90% de la différence entre le loyer mensuel ordinairement exigé par cet organisme et le loyer que la personne devrait payer si elle habitait un H.L.M.⁸⁵.

En 1980, des ententes relatives à 782 logements ont été conclues, mais l'augmentation réelle du nombre de logements touchés a été de 322, 460 logements ayant fait l'objet d'ententes rétroactives à 1978-79. En 1980, le nombre total de logement touchés par de telles ententes était de 2 693, 840 étant occupés par des familles, 1 646 par des retraités et 207 par des handicapés⁸⁶.

g) LE PROGRAMME LOGIRENTE.

Le programme Logirente accorde une allocation-logement aux personnes âgées qui sont locataires, propriétaires ou chambreurs, qui ne résident pas dans un H.L.M. et qui ne bénéficient pas d'un supplément au loyer ou d'une autre aide gouvernementale au logement. Cette allocation-logement est égale à 75% de la différence entre le coût de leur logement et 30% de leur revenu. Le coût du logement ne peut, toutefois, être considéré que jusqu'à concurrence de 1 440 \$ par année dans le cas d'un chambreur, de 2 400 \$ dans celui d'un couple et de 2 160 \$ dans les autres cas. Le programme est administré par le ministère du Revenu du Québec et coordonné par la S.H.Q. En 1980, 22 569 personnes âgées ont bénéficié de ce programme, entré en vigueur le 13 août 1980⁸⁷.

h) LES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION.

La S.H.Q. et les municipalités accordent des subventions aux O.H.M. pour les aider à défrayer le coût d'exploitation des immeubles qu'ils administrent. Le montant de la subvention de la S.H.Q. est de 90% et celui de la

⁸⁴ S.H.Q., *op. cit.*, note 25, pp. 34-35.

⁸⁵ L.S.H.Q., art. 64; R.H., art. 41a — 41g, aj. par (1978) 110 *G.O.* 2, 1495, mod. par (1980) 112 *G.O.* 2, 5677, (1982) 114 *G.O.* 2, 454; S.H.Q., *op. cit.*, note 25, pp. 2, 30.

⁸⁶ S.H.Q., *op. cit.*, note 25, pp. 30-31.

⁸⁷ Décret n° 2079-81; S.H.Q., *op. cit.*, note 25, pp. XVI, 2, 23, 36. Ce décret n'a pas été publié.

municipalité dont l'O.H.M. est mandataire, de 10% du déficit annuel d'exploitation⁸⁸.

Lorsque le déficit annuel d'exploitation d'un O.H.M. dépasse le montant versé par la S.C.H.L. en vertu du programme de réduction du taux d'intérêt, la S.C.H.L. verse une subvention égale à la moitié de la différence entre le déficit et ce montant, et la S.H.Q. fait de même⁸⁹.

En 1980, le déficit d'exploitation des H.L.M. au Québec a été de 91 223 509 \$⁹⁰.

III.- LES PARTICULARITÉS DU RÉGIME DE LOCATION DES LOGEMENTS À LOYER MODIQUE.

A. LA SÉLECTION DES LOCATAIRES.

La sélection des locataires d'un H.L.M. administré par un O.H.M. est faite par cet O.H.M. La S.H.Q. a demandé, à ce sujet, à chaque O.H.M., de créer un comité de sélection, composé d'un administrateur de l'office, d'un représentant des locataires et d'un représentant des groupes sociaux économiques, et de lui confier la responsabilité de faire des recommandations au conseil d'administration de l'office quant à la sélection des locataires, à partir de critères d'évaluation établis par la S.H.Q.⁹¹.

Les deux critères de sélection les plus importants des O.M.H. sont l'état du logement dans lequel vit une personne et la part de ses revenus qu'une personne consacre au logement⁹².

L'O.M.H. doit tenir à jour un registre des demandes de location et une liste d'admissibilité à la location d'un logement. Lorsqu'un O.M.H. refuse d'inscrire une personne au registre ou sur la liste d'admissibilité, celle-ci peut s'adresser à la Régie du logement pour faire réviser la décision. L'O.M.H. a alors la charge d'établir qu'il a respecté les critères de recevabilité ou d'admissibilité⁹³.

⁸⁸ L.S.H.Q., art. 60-61; R.H., art. 30, mod. par (1973) 105 G.O. 2, 54; S.H.Q. *op. cit.*, note 25, p. XVIII.

⁸⁹ L.N.H., art. 44, mod. par S.C. 1973-74, c. 18, art. 18.1; R.N.H., art. 87; Accord, clause 3, par. 1.

⁹⁰ S.H.Q., *op. cit.*, note 24, pp. 26-27.

⁹¹ *Id.*, pp. XVI, 29.

⁹² GROUPE DE TRAVAIL SUR L'HABITATION, *op. cit.*, note 43, p. 16.

⁹³ *Code civil*, art. 1662, 1662.1, 1662.3; *Loi instituant la Régie du logement*, L.Q. 1979, c. 48, art. 28. Nous désignerons désormais cette loi sous l'abréviation «L.R.L.».

Lorsqu'il a besoin d'un logement autre que celui qu'il occupe, un locataire peut demander d'être réinscrit sur la liste d'admissibilité. En cas de refus de l'O.M.H. ou d'attribution d'un logement d'une catégorie autre que celle à laquelle il a droit, il peut, dans le mois de la réception de l'avis de refus ou de l'attribution du logement, s'adresser à la Régie du logement pour contester la décision⁹⁴.

Lorsqu'un logement est vacant, l'O.M.H. doit l'offrir à une personne inscrite sur la liste d'admissibilité, conformément aux critères d'attribution. Si l'O.M.H. attribue un logement à une personne autre que celle qui y a droit, cette dernière peut, dans le mois de l'attribution du logement, s'adresser à la Régie du logement pour faire réviser la décision. L'O.M.H. a alors la charge d'établir qu'il a respecté les critères d'attribution du logement. S'il ne fait cette preuve, la Régie ordonne de loger la personne dans un logement de la catégorie à laquelle elle a droit ou, si aucun n'est vacant, de lui attribuer le prochain logement vacant de cette catégorie. En cas d'urgence, elle peut même ordonner de loger cette personne dans un logement, à loyer modique ou non, qui correspond à ses besoins. Si le loyer de ce logement est supérieur à celui qu'elle aurait payé, l'O.M.H. est tenu d'en payer l'excédent⁹⁵.

B. LES CONDITIONS DU BAIL.

Le bail d'un logement à loyer modique est d'une durée de douze mois, sauf lorsqu'il est conclu avec un nouveau locataire, auquel cas il peut être de durée moindre⁹⁶.

Le locataire d'un H.L.M. peut quitter son logement en tout temps, en donnant un avis d'un mois à l'O.M.H. qui l'administre. Il ne peut, d'autre part, sous-louer son logement ou céder son bail. Lorsque le logement ne répond plus aux besoins de son locataire, l'O.M.H. peut, par ailleurs, à la fin du bail, le reloger dans un logement de la catégorie à laquelle il a droit, s'il lui donne un avis de trois mois à cet effet. Le locataire peut, dans le mois de la réception de l'avis, demander à la Régie du logement de réviser cette décision. Lorsqu'un locataire a été ainsi relogé, son bail peut être de moins de douze mois⁹⁷.

Lorsque le locataire d'un H.L.M. reçoit de l'O.M.H. qui l'administre, un avis de modification de la durée ou d'une autre condition du bail, il peut,

⁹⁴ *Id.*, art. 1662.6; L.R.L., art. 28.

⁹⁵ *Id.*, art. 1662.2, 1662.4, 1662.5; L.R.L. art. 28.

⁹⁶ L.S.H.Q., art. 86, par. g et l; *Règlement sur la location d'un logement à loyer modique*, (1982) 114 G.O. 2, 845, art. 3. Nous désignerons désormais ce règlement sous l'abréviation «R.L.L.M.»

⁹⁷ *Code civil*, art. 1622.7, 1662.11, 1662.12; L.R.L., art. 28; R.L.L.M., art. 3.

dans le mois de la réception de l'avis, s'adresser à la Régie du logement pour faire statuer sur la durée ou la modification demandée. S'il ne le fait pas, il est réputé avoir accepté les nouvelles conditions⁹⁸.

C. LE LOYER.

1. *Le loyer de base.*

Le loyer de base d'un logement à loyer modique est, lorsque le locataire occupe seul le logement, de 25% de son revenu brut et, dans les autres cas, de 25% du total du revenu brut du chef de famille et de celui de la personne majeure qui habite avec lui, s'il y en a une, et dont le revenu est égal ou supérieur au montant des prestations d'aide sociale allouées à une personne de moins de trente ans, apte au travail, en vertu de la *Loi sur l'aide sociale* (L.R.Q., c. A-16). Lorsqu'il y a plus d'une telle personne, seuls le revenu brut au chef de famille et celui de celle de ces personnes dont le revenu brut est le plus élevé, sont considérés⁹⁹.

Le chef de famille est relativement à la détermination du loyer «la personne qui subvient principalement aux besoins des personnes qui cohabitent avec elle dans un même logement»¹⁰⁰. Elle n'est donc pas nécessairement le père, ni la mère, ni la personne qui a le revenu le plus élevé, ni même le locataire. Elle ne peut être déterminée, en fait, que par une preuve très délicate. La définition du chef de famille est, en conséquence, peu pratique et il est probable que les O.M.H. ne voudront pas entreprendre une telle preuve et qu'ils baseront automatiquement le loyer sur les deux revenus bruts les plus élevés dans les cas où ils doivent considérer deux revenus¹⁰¹. Cette méthode pourra amener des contestations qui pourraient être évitées si le législateur précisait la notion de chef de famille ou basait, dans un tel cas, le loyer sur les deux revenus bruts les plus élevés.

Le locataire est tenu de fournir les preuves requises pour l'attestation de ses revenus et, en particulier, une copie des déclarations fiscales pour l'année civile précédant la date du début du bail¹⁰².

⁹⁸ *Code civil*, art. 1662.9; L.R.L., art. 28.

⁹⁹ R.L.L.M., art. 5; A. CARDINAL, «Des H.L.M. à loyer modique?», (1982) 42 *R. du B.* 278. Les remboursements ou crédits d'impôts, les montants perçus par une famille d'accueil, l'aide financière en vertu de la *Loi sur les services de garde*, les allocations de disponibilité, les allocations familiales, les prestations de supplément au revenu du travail, les pensions alimentaires versées par un locataire en vertu d'une ordonnance ou d'un jugement d'un tribunal compétent doivent être exclus du calcul du revenu brut; R.L.L.M., art. 6. Des mesures transitoires s'appliquent aux personnes qui étaient locataires le 1^{er} mars 1982; R.L.L.M., art. 10.

¹⁰⁰ R.L.L.M., art. 2.

¹⁰¹ A. CARDINAL, *loc. cit.*, note 99, pp. 280-281.

¹⁰² R.L.L.M., art. 9.

Lorsque le loyer n'est pas déterminé conformément aux règlements de la S.H.Q., le locataire peut, dans les deux mois suivant la détermination du loyer, s'adresser à la Régie du logement pour le faire réviser¹⁰³.

2. Les montants additionnels.

Lorsqu'une ou plus d'une personne majeure habitent avec le chef de famille, le loyer de base est augmenté de 30 \$ par mois pour chacune dont le revenu est égal ou supérieur au montant des prestations d'aide sociale allouées à une personne seule de trente ans ou plus, apte au travail en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*¹⁰⁴. Il y a lieu de remarquer que le *Règlement sur la location d'un logement à loyer modique* ne fait aucune exception pour les personnes dont le revenu a été calculé avec celui du chef de famille pour déterminer le loyer. Il faut en conclure que le montant additionnel est requis même pour ces personnes. Il serait, toutefois, plus logique, à notre avis, de modifier le règlement sur ce point.

Le loyer mensuel de base comprend les services suivants: chauffage, eau chaude, taxes afférentes au logement, cuisinière, réfrigérateur. Il comprend, de plus, une place de stationnement à l'extérieur lorsque des emplacements sont prévus à cette fin. Lorsque des services additionnels sont offerts, le loyer de base est augmenté des sommes mensuelles suivantes:

Électricité (à exclusion du chauffage et de l'eau chaude): 15 \$ pour un studio, 17 \$ pour un logement d'une chambre à coucher, 2 \$ pour chaque chambre à coucher additionnelle;

Stationnement extérieur muni d'une prise de courant pour chauffe-moteur: 3 \$;

Garage ou stationnement intérieur: 15 \$;

Stationnement additionnel: 15 \$ pour stationnement extérieur, 25 \$ pour stationnement muni d'une prise de courant pour chauffe-moteur, 45 \$ pour garage ou stationnement intérieur.

Lorsque le logement n'est pas équipé d'une cuisinière ou d'un réfrigérateur, le loyer mensuel est réduit de 1,50 \$ par appareil¹⁰⁵.

¹⁰³ *Code civil*, art. 1662.8; L.R.L., art. 28.

¹⁰⁴ R.L.L.M., art. 7, par. 5-6; Décret n° 2079-81, 22 juillet 1981, art. 11; A. CARDINAL, *loc. cit.*, note 99, pp. 281-282. M^e Cardinal critique avec raison, la complication inutile de ce règlement, «tout ce charabia technique qui ne fait qu'emberlificoter locataires, locataires, procureurs et régisseurs!» (p. 282).

¹⁰⁵ R.L.L.M., art. 7, par. 1-4.

3. *La réduction de loyer.*

L'O.M.H. doit, en cours de bail, à la demande d'un locataire qui a subi une diminution de revenu ou qui ne cohabite plus avec le même nombre de personnes, réduire le loyer en se basant sur le revenu retiré et prévisible pour l'année en cours. À défaut, le locataire peut s'adresser à la Régie du logement pour faire réduire le loyer¹⁰⁶.

Le loyer réduit a effet depuis le mois de la demande et demeure en vigueur pour une période de trois mois ou jusqu'au renouvellement du bail, selon la plus courte des deux périodes. À l'échéance, le loyer antérieur est rétabli, à moins que le locataire ne justifie une prolongation de la réduction pour une nouvelle période. Lorsque le loyer antérieur est rétabli, le locataire peut, dans le mois du rétablissement, s'adresser à la Régie du logement pour le contester¹⁰⁷.

CONCLUSION

Les mesures prises par l'État fédéral et par l'État québécois forment un ensemble intéressant de nature à favoriser, jusqu'à un certain point, l'accès au logement. Il est regrettable toutefois qu'elles ne manifestent pas une véritable philosophie en matière d'habitation. Il est regrettable de plus, qu'elles aient pour effet de supprimer l'initiative des collectivités locales qui sont pourtant les autorités les plus proches de la population et les plus aptes à comprendre ses besoins en cette matière.

On peut se demander, d'autre part, si la construction de logements sociaux représente vraiment une solution aux problèmes de l'habitation. Ces logements ont, en effet, pour conséquence la création de sortes de ghettos où sont parqués les éléments les moins favorisés de la population. Ils sont, par excellence, «ces implacables pièges à homme» dont parlait Frank Lloyd Wright. Ne pourrait-on pas, avec un peu d'imagination trouver d'autres formes d'aide?

Le Groupe de travail sur l'habitation recommandait «d'accorder à certaines catégories de ménage, une allocation au logement qui leur permettra d'accéder aux logements neufs subventionnés ou aux logements restaurés» et ajoutait «qu'une telle mesure est nettement préférable à la multiplication des logements municipaux»¹⁰⁸.

¹⁰⁶ *Code civil*, art. 1662.10; L.R.L., art. 28; R.L.L.M., art. 8. Aucune réduction inférieure à 5 \$ ne doit être accordée.

¹⁰⁷ *Code civil*, art. 1662.10; L.R.L., art. 28; R.L.L.M., art. 8.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, note 44, p. 95.

La Commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain déclarait, quant à elle:

Les programmes d'habitations à loyer modique ont d'ailleurs à juste titre été critiqués dans le passé pour des raisons diverses; ils ne touchent qu'un nombre très restreint de personnes à faible revenu et compte tenu de cet impact limité, ils coûtent trop cher. Sur le plan social, ils ont souvent tendance à entraîner la formation de ghettos. Par ailleurs, ils limitent la liberté de choix à ceux à qui ils sont destinés; car ils n'offrent pas d'alternative¹⁰⁹.

Elle concluait:

Le droit de chaque citoyen de vivre dans un logement convenable est fondamental. Le respect de ce droit doit passer par une aide financière accrue aux personnes dont les revenus sont faibles plutôt que par la multiplication des interventions publiques axées sur la construction domiciliaire. De cette façon, les fonds publics serviront mieux l'objectif d'un logement convenable par chaque québécois en respectant davantage leur liberté de choix¹¹⁰.

¹⁰⁹ *Op. cit.*, note 2, p. 220.

¹¹⁰ *Id.*, p. 221.