

## Les Cahiers de droit



# La compétence législative en matière d'habitation

Gilbert L'Écuyer

Volume 16, Number 2, 1975

L'habitation et son milieu

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042026ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042026ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

L'Écuyer, G. (1975). La compétence législative en matière d'habitation. *Les Cahiers de droit*, 16(2), 217–323. <https://doi.org/10.7202/042026ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

# La compétence législative en matière d'habitation

---

Gilbert L'ÉCUYER \*

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....                                                                                                                                          | 218 |
| <b>Section 1. Les fondements constitutionnels des programmes adoptés en vertu de la loi nationale sur l'habitation</b> .....                                       | 220 |
| A - Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral .....                                                                                                           | 223 |
| 1. Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des domaines réservés à la juridiction provinciale .....                                                    | 224 |
| 2. Les conditions posées par le gouvernement fédéral en rapport avec son pouvoir de dépenser dans le secteur de l'habitation .....                                 | 230 |
| B - La compétence fédérale sur les matières à caractère économique et la clause « Paix, ordre et bon gouvernement » .....                                          | 239 |
| 1. La compétence fédérale en certaines matières à caractère économique ..                                                                                          | 240 |
| 2. La clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada » .....                                                                                                   | 246 |
| <b>Section 2. Les fondements constitutionnels des différentes interventions provinciales dans le domaine de l'habitation</b> .....                                 | 249 |
| 1. La situation de l'acquéreur d'habitation .....                                                                                                                  | 254 |
| 2. La situation du locataire .....                                                                                                                                 | 260 |
| 3. La reconnaissance d'un droit nouveau : le droit social au logement décent ..                                                                                    | 266 |
| <b>Section 3. L'habitation dans le contexte municipal et urbain</b> .....                                                                                          | 271 |
| A) Les enclaves fédérales en territoire québécois .....                                                                                                            | 273 |
| B) L'habitation dans le contexte général des compétences en matière de planification et de réglementation de l'aménagement et du développement du territoire ..... | 281 |
| <b>Section 4. Les mécanismes de coordination</b> .....                                                                                                             | 294 |
| A - La délégation .....                                                                                                                                            | 297 |
| B - Les ententes Québec-Ottawa sur l'habitation .....                                                                                                              | 304 |
| C - Les mécanismes de consultation Inter-gouvernementale .....                                                                                                     | 311 |
| <b>CONCLUSION</b> .....                                                                                                                                            | 315 |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....                                                                                                                                         | 319 |
| <b>JURISPRUDENCE</b> .....                                                                                                                                         | 321 |

---

\* Étudiant en maîtrise, Faculté de droit, Université Laval.

## INTRODUCTION

En 1867, il n'était pas apparu nécessaire aux Pères de la Constitution canadienne de prévoir spécifiquement l'attribution d'une compétence législative sur l'habitation dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. À cette époque, les seules interventions législatives dans le domaine de l'habitation étaient par ailleurs clairement restreintes aux dispositions législatives du *Code civil* et aux règles de la Common Law, édictant des normes de responsabilité à l'égard des constructeurs d'habitation. En fait, l'activité gouvernementale dans le domaine de l'habitation a surgi principalement avec l'augmentation rapide de la population et l'accélération du processus d'urbanisation.

Au Québec, les premières dispositions législatives en ce sens n'ont pas été adoptées avant 1914 tandis que les premières législations fédérales paraissent avoir été adoptées en 1935. Évidemment, depuis cette époque, le rôle des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral n'a cessé de croître en importance dans le domaine de l'habitation en général. Il semble toutefois que l'intervention fédérale soit dorénavant déterminante sous plusieurs aspects. Une brochure publiée par la Société centrale d'hypothèques et de logement souligne bien l'évolution du rôle du gouvernement fédéral : de dispensateur de prêts hypothécaires et d'endosseur des prêts, il a débouché progressivement dans le domaine du logement social. Au-delà des programmes s'adressant aux individus, la Société centrale d'hypothèques et de logement a établi des programmes destinés aux provinces et aux municipalités en s'intéressant à l'aménagement et au développement urbain.

De fait, la place occupée par le gouvernement fédéral en matière d'habitation a déjà soulevé certaines inquiétudes chez les partisans de l'autonomie provinciale. À ce sujet, notons les commentaires de M. Pierre Laporte à l'Assemblée nationale du Québec lors d'un débat en 1967, sur le projet de loi destiné à créer la Société d'Habitation du Québec :

« Dans ce domaine de juridiction provinciale où nous avons collectivement — les gouvernements qui se sont succédé —, par notre négligence, favorisé la venue du gouvernement fédéral, il est essentiel que nous retrouvions notre juridiction et que nous l'exercions de façon complète non seulement parce qu'il y va de l'autonomie de la province mais parce qu'il s'agit véritablement d'un domaine social où nous pourrions avoir normalement des exigences que d'autres provinces n'auraient pas. »<sup>1</sup>

---

1. Débat de l'Assemblée nationale, *Journal des Débats*, 26 juin 1967.

Compte tenu de l'importance prédominante de l'intervention fédérale dans le secteur d'habitation, il nous a semblé qu'une étude des compétences législatives en matière d'habitation devait d'abord poser la question même de la constitutionnalité de la loi nationale sur l'habitation. Il est donc opportun d'analyser dans un premier temps la signification et les limites constitutionnelles du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines réservés à la juridiction provinciale afin de pouvoir ainsi établir la mesure dans laquelle ce pouvoir investit le Parlement fédéral d'une compétence législative en matière d'habitation.

L'analyse de la constitutionnalité de la législation fédérale et des programmes qui en découlent nous amènera également à considérer certaines catégories de sujets à caractère économique pouvant vraisemblablement servir de fondement constitutionnel à certaines interventions fédérales intéressant l'habitation. Parmi ces catégories de sujets, notons dès maintenant la faillite et l'insolvabilité, le cours monétaire et la monnaie, la constitution et l'activité des banques, l'émission du papier-monnaie, les caisses d'épargne et l'intérêt de l'argent. D'autre part, l'étude constitutionnelle que nous ferons de la *Loi nationale sur l'habitation* devra nous amener à considérer les possibilités de rattachement d'une compétence fédérale sur l'habitation à la clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada ».

Dans un deuxième temps, nous tenterons de cerner les fondements constitutionnels des différentes interventions provinciales dans le domaine, particulièrement en ce qui concerne l'accessibilité à l'habitation. C'est ainsi que nous étudierons la situation de l'acquéreur d'habitation et celle du locataire dans la perspective du partage des compétences législatives. Nous nous attacherons également à déterminer le niveau de juridiction capable de créer un droit nouveau, celui du droit au logement décent.

D'autre part, l'habitation occupe une place importante dans le contexte municipal et urbain. Dans cette perspective, nous étudierons les différentes responsabilités qui incombent au Parlement fédéral et aux Législatures provinciales relativement à l'habitation dans le contexte municipal et urbain. Nous examinerons alors plus particulièrement les fondements constitutionnels des programmes de rénovation urbaine, d'amélioration de quartiers, de dégagement de terrains et de collectivités nouvelles. En même temps, nous verrons quelle est la situation de l'habitation à l'intérieur des propriétés fédérales et nous pourrons alors déterminer l'étendue des compétences législatives fédérales en matière d'habitation sur les propriétés de la Couronne du

Chef du Canada et déterminer certaines limites imposées aux Législatures provinciales sur ces mêmes propriétés.

Enfin, nous examinerons sommairement certains mécanismes de coordination intergouvernementale qui offrent un intérêt dans le secteur de l'habitation. C'est ainsi que nous étudierons brièvement le procédé de délégation et certaines de ses modalités; nous étudierons également le contenu de certaines ententes Québec-Canada sur l'habitation avant de décrire les principaux mécanismes de consultation intergouvernementale.

## SECTION I

### **Les fondements constitutionnels des programmes adoptés en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation***

Les premières interventions législatives du Parlement fédéral dans le domaine de l'habitation ont eu lieu à proprement parler en 1935 et 1938 alors que la loi pour aider à la construction de maisons<sup>2</sup> fut adoptée et plus tard modifiée. Ce type de loi avait des buts spécifiques comme des prêts hypothécaires à des groupes particuliers.

En 1941, le gouvernement fédéral adoptait les règlements sur la tenure par bail en temps de guerre<sup>3</sup> en vertu de la loi sur les mesures de guerre<sup>4</sup>. Ces règlements ont été en vigueur jusqu'en mars 1948 en vertu de la loi de 1947 sur le maintien de mesures transitoires<sup>5</sup>. Ils prévoyaient que la Commission des prix et du commerce en temps de guerre pouvait faire enquête et déterminer le prix des loyers ainsi que prescrire la manière selon laquelle tout bail pouvait être terminé ou prolongé.

C'est à la fin de l'année 1945 qu'une compagnie de la Couronne était créée par le Parlement fédéral pour administrer la loi fédérale existante en matière d'habitation. Cette compagnie de la Couronne était désignée sous l'appellation de « Société centrale d'hypothèques et de logement ». Elle était chargée d'appliquer la *Loi nationale sur l'habitation* et de coordonner l'activité fédérale en matière d'habitation<sup>6</sup>.

En 1954, la *Loi nationale sur l'habitation* était entièrement

2. *Loi pour aider à la construction de maisons*, (1935), 25-26, Geo. V, ch. 58; (1938) 2 Geo VI, ch. 49.

3. *Gazette du Canada*, 1941 pp. 1888 à 1890.

4. *Loi des mesures de guerre*, 1927 S.R.C. ch. 206.

5. *Loi de 1947 sur le maintien de mesures transitoires*, 1947 S.C. ch. 16.

6. 1954 S.C. ch. 15.

révisée<sup>7</sup> de façon à élargir le rôle de la Société centrale d'hypothèques et de logement. La Société pouvait alors garantir les prêts consentis par les institutions prêteuses et aussi prêter directement dans les cas où les crédits hypothécaires n'étaient pas disponibles. De façon générale, la loi permettait à la Société centrale d'hypothèques et de logement de consentir des prêts et des subventions pour la construction de logements publics, de H.L.M., de résidences d'étudiants et de participer à des programmes de rénovation urbaine.

Depuis, le rôle de la Société centrale d'hypothèques et de logement a notablement évolué<sup>8</sup>. La Société a étendu son champ d'intervention à des programmes d'aide pour l'acquisition d'un logement, d'aide aux sociétés et aux coopératives sans but lucratif et de nouveaux logements publics. Certains programmes sont conçus pour les provinces et les municipalités et s'attaquent aux problèmes qu'engendre l'urbanisation. Ce sont les programmes d'amélioration des quartiers, de remise en état des logements, de création et de développement des collectivités nouvelles, de même que d'aménagement de terrains.

La *Loi nationale sur l'habitation* prévoit différentes sources de financement pour permettre à la Société centrale d'hypothèques et de logement de soutenir ces programmes. À ce titre, un fonds d'assurance hypothécaire a été constitué pour permettre à la Société d'effectuer les paiements assurés en vertu du programme de « prêts hypothécaires assurés » et du programme de « prêts pour faciliter l'acquisition d'une maison ». Dans le premier cas, l'assurance est consentie en faveur du prêteur agréé qui consent le prêt ; dans le deuxième cas, l'assurance est exigée de l'emprunteur par la Société qui consent elle-même le prêt à même des avances sur le fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral.

La Société a également établi une « Caisse d'assurance des prêts destinés à l'amélioration de maisons » afin de pouvoir effectuer les paiements assurés en faveur de prêteurs agréés en vertu du programme de « prêts pour l'amélioration de maisons et prêts pour l'agrandissement de maisons ». Notons également l'existence d'une « caisse de garantie des loyers » destinée à couvrir les engagements de la Société en ce qui concerne la garantie, en faveur de constructeurs, d'un produit annuel de loyers provenant de projet d'habitations à loyer.

Le fonds d'assurance hypothécaire, la caisse d'assurance et la caisse de garantie sont constitués par les droits d'assurance perçus par

7. *Loi nationale de 1954 sur l'habitation*, (1954) 2-3 Eliz. II ch. 23.

8. *Loi nationale sur l'habitation* 1956 S.C. ch. 9; 1959 S.C. ch. 6; 1960-61 S.C. ch. 1; 1962-63 S.C. ch. 17; 1964-65 S.C. ch. 15; 1968-69 S.C. ch. 45; 1973 S.C. ch. 18.

la Société, les produits de placements, les biens acquis comme valeur active et certaines avances sur le fonds du revenu consolidé. En ce qui concerne les droits d'assurance, ils sont perçus généralement par les prêteurs agréés auprès des débiteurs et remis à la Société. Néanmoins, pour ce qui est de la garantie d'un produit annuel de loyer, les droits d'assurance sont prélevés des constructeurs et correspondent à un pourcentage du produit du loyer.

D'autre part, la *Loi nationale sur l'habitation* prévoit également l'existence d'un « fonds d'achat de prêts et d'hypothèques ». Il s'agit d'un compte spécial établi au fonds du revenu consolidé destiné à permettre à la Société d'acheter ou de consentir des prêts hypothécaires assurés.

En ce qui concerne les autres programmes établis au terme de la *Loi nationale sur l'habitation* la Société centrale d'hypothèques et de logement peut en assurer le financement à partir d'avances sur le fonds du revenu consolidé. À cet égard, notons la possibilité d'avances de dix milliards de dollars afin de permettre à la Société de consentir des prêts pour l'ensemble des programmes suivants : projets d'habitation, à bas loyer, prêts pour faciliter l'acquisition d'une maison, logement public, collectivités nouvelles, prêts hypothécaires consentis à la place des prêteurs agréés, prêts en faveur des Indiens. Pour ce qui est des contributions versées par la Société ou les pertes subies par elle en raison de ces programmes, le ministre peut les lui rembourser « sur les fonds affectés au besoin à cet usage par le Parlement ».

Les programmes de « rénovation urbaine » d'« amélioration des quartiers » et de « remise en état et transformation des immeubles résidentiels existants » sont également financés selon le même procédé. Toutefois, la *Loi nationale sur l'habitation* prévoit des dispositions législatives spécifiques pour chacun de ces programmes, du moins quant aux « sources et limites de financement ».

Dès lors, il apparaît que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral constitue un élément déterminant de l'intervention fédérale au chapitre de l'habitation. L'activité de la Société centrale d'hypothèques et de logement impliquerait, pour l'année 1973, un budget de l'ordre de 1 milliard 300 millions. De plus, au niveau du programme des prêts hypothécaires en vertu de la première partie de la loi nationale sur l'habitation, la S.C.H.L. a assuré 56,007 prêts en 1972 et 37,713 prêts en 1973<sup>9</sup>. D'autre part, les sommes impliquées dans l'habitation au Canada font de l'habitation un élément important de l'économie canadienne.

---

9. *Statistiques sur l'habitation au Canada*, 1974, S.C.H.L.

### **A – Le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral dans le domaine de l'habitation**

On a déjà souligné, en certains milieux fédéraux, le caractère supplétif de l'intervention fédérale :

« Selon le principe directeur, bien que le gouvernement fédéral puisse agir pour stimuler et compléter le marché de la construction d'habitations, il ne doit assumer aucune des responsabilités directes qui sont réservées, de par la constitution, à d'autres administrations ou dont l'entreprise privée pourrait se charger de façon efficace. »<sup>10</sup>

Que l'activité fédérale dans le domaine de l'habitation ait d'abord été conçue dans un contexte supplétif et sans intention d'intervenir dans des domaines de juridiction provinciale, cela paraît vraisemblable. Néanmoins, l'ampleur des interventions fédérales en vertu de la « nouvelle » loi sur l'habitation peut susciter certaines questions à l'égard de la portée réelle du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans le domaine de l'habitation. À cet égard, notons l'opinion de Scott et Lederman :

« Also even though the field of activity concerned may be legislatively within exclusive provincial jurisdictional, the Federal Government has conditions to its offer of grants-in-aid, and these conditions give it a certain regulatory influence (...) It is our opinion that conditional grants and the guarantee of the loans of private mortgage lenders under the National Housing Act are valid exercises of the Federal Spending Power. »<sup>11</sup>

Toutefois, les auteurs ne partagent pas tous la même opinion à l'égard de la signification en général du pouvoir de dépenser du Parlement. En effet, les termes de l'A.A.N.B. ne sont pas particulièrement explicites à ce sujet et la plupart des auteurs ne croient pas que la jurisprudence ait donné une interprétation définitive des paragraphes (1A) et (3) de l'article 91 de l'A.A.N.B.

Dans cette perspective, afin de pouvoir déterminer la signification du pouvoir de dépenser du Parlement dans le domaine de l'habitation, il est opportun de faire une distinction entre deux types de conditions susceptibles d'être posées en rapport avec les activités de financement de la Société centrale d'hypothèques et de logement. Nous ferons donc un examen des conditions techniques appartenant nécessairement à toute opération de financement; nous passerons ensuite en revue

10. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, DIRECTION DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES, *Inventaire de programmes et d'activités fédéraux et provinciaux*, janvier 1974, p. 27.

11. SCOTT, F. R. et LEDERMAN, W. R., « A memorandum concerning housing, urban development and the constitution of Canada », (1972), 12 *Plan Canada* 33, pp. 42-43.

l'ensemble des conditions imposées par la *Loi nationale sur l'habitation* selon la nature des différents programmes fédéraux. Nous verrons d'abord si le Parlement fédéral est justifié de dépenser des deniers dans des domaines de compétence provinciale.

### 1. Le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral dans des domaines réservés à la juridiction provinciale

Selon les auteurs du rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels « toute subvention fédérale, surtout si elle tend à revêtir un caractère permanent, accordée à une institution tombant sous la compétence exclusive de la province, touche à cette institution et constitue une ingérence dans son administration »<sup>12</sup>. Prenant pour exemple les subventions versées aux universités par le gouvernement fédéral, le rapport Tremblay suggère qu'elles sont *ultra vires* des pouvoirs du Parlement parce que le but de telles subventions est d'aider l'éducation au niveau supérieur, domaine réservé exclusivement à la législation provinciale :

« ... nous croyons qu'il faut rejeter comme non fondé, comme contraire au principe fédératif et à la constitution canadienne elle-même, le droit que revendique le gouvernement fédéral de dépenser son argent à sa guise dans la sphère d'activité des provinces. »<sup>13</sup>

À prime abord, cette opinion paraît être juste si l'on considère la décision du Conseil Privé dans *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*<sup>14</sup>. Le Comité judiciaire du Conseil privé avait alors fait une distinction entre la perception des taxes prévue à l'article 91(3) de l'A.A.N.B. et la dépense de deniers par le gouvernement fédéral :

« But assuming that the Dominion has collected by means of taxation a fund, it by no means follows that any legislation which disposes of it is necessarily within Dominion competence. »<sup>15</sup>

De plus, en ce qui concerne le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral, le Comité judiciaire devait ajouter qu'il est fondé sur l'article 91(1A) de l'A.A.N.B., indiquant encore une fois que l'article 91(3) de l'A.A.N.B. n'avait aucune incidence à cet égard. Le Comité judiciaire établit d'ailleurs certaines limites à la compétence fédérale :

12. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission*, vol. II p. 223.

13. *Ibidem*.

14. [1937] A.C. 355.

15. *Ibidem*, p. 367.

« It may still be legislation affecting the classes of subjects enumerated in s.92, and, if so, would be *ultra vires*. In other words, Dominion legislation, even though it deals with Dominion property, may yet be so framed as to invade civil rights within the Province, or encroach upon the classes of subjects which are reserved to Provincial competence. It is not necessary that it should be a colourable device, or a pretence. If on the true view of the legislation it is found that in reality in pith and substance the legislation invades civil rights within the Province, or in respect of other classes of subjects otherwise encroaches upon the provincial field, the legislation will be invalid. To hold otherwise would afford the Dominion an easy passage into the Provincial domain. »<sup>16</sup>

Le Comité judiciaire du Conseil privé confirmait en cela la décision rendue précédemment par la Cour suprême du Canada dans la même affaire. À cette occasion, le juge Rinfret, qui avait rendu le jugement pour la majorité, s'était exprimé ainsi :

« ... the Dominion Parliament may not, under pretext of the exercise of the power to deal with its property, or to raise money by taxation, indirectly accomplish the ends sought for in this legislation. If it were otherwise, the Dominion Parliament, under colour of the taxing power, would be permitted to invade almost any of the fields exclusively reserved by the Constitution to the legislatures in each province. »<sup>17</sup>

Néanmoins, contrairement à l'opinion émise par les auteurs du rapport Tremblay, il ne nous paraît pas possible d'interpréter ces deux décisions comme interdisant d'une façon absolue toute dépense fédérale dans des domaines de juridiction provinciale. Dans cette affaire, le juge Rinfret utilise l'expression « *invades* » cependant que le Comité judiciaire du Conseil privé emploie l'expression « *invades* » et « *encroaches* ». Selon nous, il ressort du vocabulaire utilisé par les tribunaux dans cette affaire qu'une législation fédérale pourvoyant à la dépense de deniers appartenant au gouvernement fédéral pour être valide doit constituer *in pith and substance* une législation sur la propriété publique en vertu de l'article 91(1A) de l'A.A.N.B. Dans le cas de l'assurance-chômage, c'est seulement parce que la législation fédérale concernait *in pith and substance* un domaine de compétence provinciale que la législation a été déclarée *ultra vires*<sup>18</sup>. Selon nous, cette décision judiciaire n'écarte pas nécessairement les possibilités d'une

16. *Ibidem*, p. 367.

17. *In the matter of a Reference as to whether the Parliament of Canada had Legislative Jurisdiction to Enact the Employment and Social Insurance Act, Being Chapter 38 of the Statutes of Canada, 1935*, [1936] S.C.R. 427, p. 454.

18. « There can be no doubt that, *prima facie*, provisions as to insurance of this kind, especially where they affect the contract of employment, fall within the class of property and civil rights in the province, and would be within the exclusive competence of the Provincial Legislature ». *Op. cit. supra*, note 14, p. 365.

dépense fédérale dans des domaines provinciaux, cela du moins tant que la législation fédérale est essentiellement destinée à distribuer des deniers fédéraux.

C'est de cette façon que la Cour de l'Échiquier a interprété la décision du Comité judiciaire du Conseil privé :

« I conclude from this that, in the view of the learned law lords constituting the Judicial Committee at that time, Parliament may employ monies raised by taxation "for making contributions in the public interest to individuals, corporations or public authorities" provided that the law enacted for that purpose is not so framed as to "encroach upon the classes of subjects which are reserved to Provincial competence". »<sup>19</sup>

De même, dans l'affaire François-Albert Angers, le juge Dumoulin « adhère » à l'énoncé du juge Rinfret dans l'affaire relative à l'assurance-chômage<sup>20</sup>. De plus, même s'il se défendait d'avoir « une difficulté de cette nature à trancher »<sup>21</sup>, le juge Dumoulin insistait sur la distinction à faire entre la mesure impérative et la mesure facultative :

« Il importe ensuite de ne pas confondre la sanction d'une loi impérative (mandatory law) avec la condition d'une mesure facultative d'assistance (directory law), comme il en va de la Loi des allocations familiales. La première astreint sous peine de..., la seconde offre pourvu que... Cette approximation, je l'ose croire, semble assez juste. »<sup>22</sup>

Certes, l'affaire François-Albert Angers ne paraît guère apporter d'éclaircissement sur la signification du pouvoir fédéral de dépenser puisque le juge Dumoulin a considéré qu'il n'avait pas à répondre à cette question. Il semble plutôt que ce soit la clause « paix, ordre et bon gouvernement » qui ait eu une influence déterminante dans cette décision. En effet, le juge Dumoulin associe la loi fédérale à « une mesure de bienfaisance nationale qui s'assimile aux exigences du "bon gouvernement du Canada" »<sup>23</sup>. Dans la mesure où la distinction entre une mesure obligatoire et une mesure facultative n'a jamais eu de signification à l'égard de la théorie des dimensions nationales, on peut toutefois se demander si en réalité le juge Dumoulin ne considère pas que c'est le pouvoir de dépenser qui appartient à la clause « paix, ordre

19. *Porter v. The Queen*, [1965] 1 Ex. C.R. 200, p. 212.

20. *François-Albert Angers v. Ministre du Revenu national*, [1957] Ex. C.R. 83, p. 94 : « En effet, il demeure interdit aux Législatures fédérale et provinciales de rechercher, par voies latérales, ce que la constitution soustrait à leur atteinte directe ».

21. *Ibidem* : « Mais avais-je une difficulté de cette nature à trancher, quant à savoir si la loi des allocations familiales empiète ou pas sur l'initiative ou le contrôle exclusif des provinces en matière d'éducation ? ».

22. *Ibidem*, p. 88.

23. *Ibidem*, p. 91.

et bon gouvernement ». À cet égard, il peut être intéressant de noter que la Cour suprême de l'Ontario a déjà suggéré que le pouvoir fédéral de dépenser pouvait être justifié en vertu de la clause « paix, ordre et bon gouvernement ».

« It is really an act to carry out the desire of Parliament to expend public moneys, belonging to the people of Canada in the right of the Dominion Government, in the acquisition of lands to be devoted to the benefit of the public in the form of parks, squares, avenues, drives etc.

... the act would be just as valid if the words « The Public Debt and Property » had never formed part of sec. 91 at all. There must, of necessity, be an inherent power in the Parliament of Canada to say what the Government may do with public moneys, and it seems to me that the legislation is fully justified under the general power "to make laws for the peace, order and good government of Canada". »<sup>24</sup>

Certes, la législation fédérale à laquelle fait allusion le juge Orde aurait pu trouver son fondement sur la théorie des dimensions nationales. Cette loi visait en effet l'aménagement du « district de la capitale fédérale » pour laquelle l'arrêt Munro a confirmé plus tard la validité de l'intervention fédérale sur ce fondement de la clause « paix, ordre et bon gouvernement »<sup>25</sup>. Toutefois, selon le juge Orde ce n'est pas l'aménagement de la capitale nationale qui relève de la clause « paix, ordre et bon gouvernement », mais plutôt les dépenses fédérales d'une façon générale. Évidemment, cette interprétation des fondements juridiques du pouvoir de dépenser était extrêmement dangereuse; toutefois, il nous apparaît clairement qu'elle ne tenait plus après la décision rendue par des tribunaux supérieurs, sept ans plus tard, dans l'affaire de l'assurance-chômage.

C'est d'ailleurs en référence avec cette décision du Comité judiciaire du Conseil privé qu'un document préparé par le gouvernement fédéral en 1969, à l'occasion de la Conférence constitutionnelle fait état d'une interprétation claire par les tribunaux du pouvoir fédéral de dépenser :

« In addition to the powers of the Parliament of Canada to legislate, the Constitution as it has been interpreted by the Court gives to it the power to spend from the consolidated Revenue Fund on any object, providing the legislation authorizing the expenditures does not amount to a regulatory

24. *Rex v. Red Line Ltd.*, (1930) 66 O.L.R. 53, pp. 70-71. De plus le juge Orde devait ajouter, p. 72 : « ...the purposes and objects of Dominion legislation may be national in character even where the lands to be acquired and cared for are wholly within one Province. While the lands and in that sense the "works" are local, the moneys expended are national, the lands themselves belong to the Dominion, and whole subject matter of the legislation is therefore removed from the ambit of the provincial jurisdiction ».

25. *Munro v. Commission de la Capitale nationale*, [1966] S.C.R. 663 ; [1965] 2 Ex. C.R. 529.

scheme falling within provincial powers. The constitutional basis for this spending power is to be found in Section 91(3) of the B.N.A. Act which gives the Parliament of Canada the power to raise money by any mode of taxation and section 91(1A) which gives Parliament the right to make laws respecting public debt and property, the latter having been constructed to include every kind of Dominion asset, including the Consolidated Revenue Fund.»<sup>26</sup>

D'autre part, la grande majorité des auteurs de droit constitutionnel canadien reconnaissent l'autorité constitutionnelle du Parlement du Canada pour dépenser des deniers à des fins autres que celles énumérées aux articles 91 et 95 de l'A.A.N.B. M<sup>e</sup> Jacques Dupont a déjà fait la synthèse des différentes théories juridiques relativement au pouvoir fédéral de dépenser<sup>27</sup>. Parmi ces théories, notons celle du professeur Scott selon lequel, en vertu des prérogatives royales, le gouvernement fédéral peut distribuer ses deniers sous forme de don et comportant des conditions puisqu'il n'y a aucune obligation d'accepter qui est imposé au bénéficiaire<sup>28</sup>. Notons également celle du professeur Brandt selon lequel le gouvernement fédéral doit investir dans tous les secteurs de l'économie afin d'assurer une gestion efficace de l'économie nationale<sup>29</sup>. Cette théorie fonde en réalité le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral sur la théorie des dimensions nationales, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Selon nous, toute opinion à l'effet que le Parlement peut imposer des conditions aux bénéficiaires des deniers distribués par le gouvernement fédéral et envahir ainsi les domaines de compétence provinciale, est contraire à l'esprit de la jurisprudence. Nous sommes d'avis que le Parlement peut dépenser des deniers pour des fins provinciales et se situer en deçà de l'article 91(1A) de l'A.A.N.B. Néanmoins, la loi

26. *Federal Provincial Grant and The Spending Power of Parliament*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969, p. 12.

27. DUPONT, Jacques, « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral : "A Dead Issue?" », [1967] *C. de D.* 69, pp. 83-101 ; voir également SMILEY, D. V. et R. M. BURNS « Canadian Federalism and The Spending power : is constitutional restriction necessary ? », (1969) 17 *Can. Tax. J.* 467.

28. SCOTT, F. R., « French-Canada and Canadian Federalism » in LOWER, A. R. M. et SCOTT, F. R., *Evolving Canadian Federalism*, Durham, 1958, pp. 77-78 : « What Ottawa collects as taxes, it can distribute as gifts or subsidies. It can select the recipient at its choice, be he an individual or body politic. Like the Prince of old, the Queen of Canada can scatter her largesse. She may go further, and attach conditions to the gift. All conditional grants are made on this basis. Making a gift not being the same as legislating in the field which is the object of the gift, since there is no change in the law and compulsion to accept, a policy of offering to subsidize what it cannot directly compel by legislation opens to the federal government a wide road into positive social planning based on an induced provincial consent. »

29. BRANDT, G. J., « Structural Adjustments in Canadian Federalism », (1967) 2 *R.J.T.* 75, p. 86 : « ...one can conclude that the use made of the taxing and spending power is for a purpose which transcends provincial purposes and as such is competent activity ».

fédérale sera *ultra vires* si elle constitue dans son essence une atteinte aux catégories de sujets énumérés en faveur des législatives provinciales.

À cet égard, il nous paraît important de citer l'opinion de K. C. Wheare :

« It is not for the layman to say whether these judgements on the meaning of the Australian and Canadian constitutions are good law or not. What the student of federal government can say, however, is that if they are good law, then the federal principle does not appear to find a place in these constitutions so far as the taxing power is concerned. For on the basis of these judgements, it is open to the general governments to nullify in law the power of taxation conferred on the regional governments. »<sup>30</sup>

En ce qui concerne plus particulièrement l'habitation, la jurisprudence a déjà reconnu la validité des dépenses fédérales au terme du programme de prêts pour la construction de résidences d'étudiants :

« The National Housing Act is entitled "An Act to promote the construction of new houses, the repair and modernization of existing houses, and the improvement of housing and living conditions". The pith and substance of the Act is loans made for those objects under the power to legislate set out in s. 91(1A) "The Public Debt and Property". The Act provides, inter alia, for the powers of the lenders who are to make the loans, the dispensing of money for insurance of loans, contributions for an urban renewal scheme approved by a Province, encouragement of housing research and community planning.

The Government of Canada does not purport to regulate housing but merely provides a facility, i.e., source of money which is available to Provinces, municipalities, associations and individuals at their choice. In essence, under Part VII the loan is to the Province or its nominee. The funds are in the hands of a federal lending institution, e.g., banks, under Part I, and C.M.H.C., which is a Crown corporation created by statute as a special federal lending institution. The federal taxing power is not confined to raising money for its own use, but may also provide the funds on which the Province may draw; the funds have been made available for the use of the Province by this legislation. With the consent of the Province the loan may be made directly to those named in s. 47(1), but this is only a device whereby the federal administrative system may be used. »<sup>31</sup>

Toutefois, dans cette affaire, le juge Van Camp reprend les termes utilisés par la Cour suprême et le Conseil privé dans l'affaire de l'assurance-chômage. En effet, selon lui, la dépense fédérale ne doit pas constituer un accroc aux catégories de sujets réservés aux provinces :

30. WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford University Press, 4<sup>e</sup> éd., 1963, p. 107.

31. *Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-operation College Residences, Inc.*, (1974) 44 D.L.R. (3d) 662, pp. 673-674.

« I hold that it is financial legislation whereby federal funds may be disbursed; that the Parliament of Canada has not under the colour of this legislation dealt with educational matters nor encroached upon a class of subjects reserved to the Province. »<sup>32</sup>

C'est donc au niveau des conditions posées par le gouvernement fédéral au titre de son pouvoir de dépenser qu'il faut s'interroger. C'est ce que nous ferons maintenant à l'égard du secteur qui nous préoccupe, l'habitation.

## 2. Les conditions posées par le gouvernement fédéral au titre de son pouvoir de dépenser dans le secteur de l'habitation

L'examen de la loi nationale sur l'habitation révèle deux types de conditions posées par le gouvernement fédéral à l'égard des bénéficiaires des deniers du gouvernement fédéral. La première catégorie de ces conditions pourrait être qualifiée de conditions techniques appartenant en propre à toute opération de financement. Ces conditions sont celles qui se rapportent au montant du financement, aux modalités de remboursement et au coût du financement ainsi qu'aux éléments qui peuvent servir de garantie, dans le cas de prêts. Ces conditions sont différentes selon le procédé de financement prévu dans la loi nationale sur l'habitation : contribution, prêt, assurance et garantie. Ces conditions ne devraient pas soulever de difficulté d'ordre constitutionnel à moins que le procédé même de financement ne soit pas admis au titre du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui pourrait bien être la cas pour le procédé d'assurance.

Une deuxième catégorie de conditions existe en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*. Ces conditions sont celles qui tiennent compte de la nature des programmes et en sont les éléments constitutifs. C'est donc à partir de ces conditions que le Parlement pourra définir et expliciter un programme fondé exclusivement sur son pouvoir de dépenser. Plus précisément, à l'intérieur même de cette catégorie, nous distinguerons deux sous-catégories de conditions : les conditions principales destinées à désigner l'objet et les bénéficiaires des programmes ; les conditions accessoires ou secondaires destinées à arrêter les modalités de mise en œuvre et d'accession aux programmes.

---

32. *Ibidem*, p. 674.

**a) Les conditions techniques appartenant en propre  
à toute opération de financement**

À l'égard des contributions que peut consentir la S.C.H.L., il ne saurait être imposé de conditions de remboursement, de coût de financement ou de garantie, car ces conditions ne sont pas de la nature d'une contribution. C'est donc seulement au niveau du *quantum* des contributions que la loi nationale sur l'habitation prévoit des conditions de financement<sup>33</sup>. La situation est toutefois différente en ce qui concerne les prêts pour lesquels la *Loi nationale sur l'habitation* pose plusieurs conditions, notamment en ce qui concerne le quantum des prêts<sup>34</sup>, le remboursement<sup>35</sup> et le coût du financement<sup>36</sup>.

De plus, la *Loi nationale sur l'habitation* contient certaines dispositions quant aux garanties exigées pour assurer le remboursement des prêts consentis par la S.C.H.L. Ces garanties varient en fonction des différents programmes mais la loi fédérale exige généralement que la garantie soit satisfaisante de l'avis de la Société. Dans le

33. C'est ainsi que l'article 15.1(2) prévoit la possibilité de contributions n'excédant pas 10% des frais d'investissement dans des projets d'habitation à bas loyer; l'article 34.16 prévoit une contribution dans le cadre du programme de prêts pour faciliter l'acquisition d'une maison; l'article 45.3 prévoit la renonciation au remboursement en faveur de l'emprunteur d'une somme n'excédant pas 50% de la partie d'un prêt affecté à des fins spécifiques dans le cadre du programme de collectivités nouvelles; l'article 34.11 permet au gouverneur en conseil de déterminer le montant maximum de la remise qui peut être faite par la Société au terme d'un prêt pour la remise en état d'un immeuble résidentiel existant.
34. Les articles 11(1a), 34.1(2b) et 34.15(1) permettent au gouverneur en conseil de déterminer les montants maximums de prêts qui peuvent être consentis en vertu des programmes de prêts hypothécaires assurés, de remise en état d'immeubles résidentiels existants, d'acquisition d'une maison; les articles 42(2b), 43(2b) et 47(3b) limitent à 90% les prêts qui peuvent être consentis aux provinces pour l'acquisition et l'équipement de terrains, pour la construction ou l'acquisition d'un projet de logement public, pour certaines dépenses au titre du programme de collectivités nouvelles et pour des projets d'habitation d'étudiants; l'article 15(2b) prévoit une limite de 95% sur la valeur d'emprunt pour les prêts consentis en vertu du programme d'habitation à bas loyer sauf l'article 15.1(1) où le prêt peut être égal à la valeur totale du projet; l'article 16(3) prévoit que les prêts à des emprunteurs se livrant à l'exploitation minière, forestière ou à la pêche ne doivent pas dépasser 80% de la valeur d'emprunt du projet; l'article 25(2b) prévoit que les prêts consentis en vertu des programmes de rénovation urbaine ne doivent pas excéder les 2/3 du coût d'exécution des dépenses admissibles.
35. La période sur laquelle le remboursement sera échelonné est généralement déterminée expressément dans la loi; cette période varie de 15 à 50 ans selon la nature des programmes. Néanmoins, cette période est parfois déterminée en fonction de la vie utile de la construction.
36. Les coûts de financement comprennent le remboursement du capital et le montant de l'intérêt. Le taux d'intérêt est généralement adopté par le Gouverneur général en Conseil et, de façon générale, la loi nationale sur l'habitation ne prévoit pas de critère pour la détermination de ce taux d'intérêt. Toutefois, dans le cas des programmes d'amélioration des quartiers, de remise en état d'immeubles résidentiels existants et de logement public, le taux d'intérêt doit être déterminé selon le rendement des obligations du Canada en circulation et ne pas excéder un demi de un pour cent du rendement.

cas particulier du programme de logement public, la loi fédérale requiert une première hypothèque sauf pour les prêts consentis à une province qui doivent être garantis par des débentures de la province.

Dans les garanties exigées par la loi nationale sur l'habitation certaines concernent la rentabilité du projet ainsi que l'obligation de gestion efficace. Ce sont, par exemple les conditions relatives à la tenue de livres et à l'inspection. Par ailleurs, dans le cadre du programme de prêts à des emprunteurs se livrant à l'exploitation minière, forestière ou à la pêche, la Société avant de consentir un prêt doit être satisfaite des pouvoirs conférés à l'emprunteur par sa charte ou son acte constitutif. Est-il nécessaire d'indiquer les limites de ces pouvoirs de contrôle? Cette règle ne trouve en effet son sens que dans la nécessité pour la S.C.H.L. de s'assurer que la corporation a les pouvoirs nécessaires pour consentir au prêt prévu par le programme fédéral. Nous croyons que les conditions d'inaliénabilité de « projets » durant la durée d'un prêt s'inscrivent dans la même perspective. Ces conditions n'ont pas de rapport avec la nature des programmes auxquels elles s'appliquent. Aussi, pour être justifiées, doivent-elles être en relation avec l'opération de financement, en faire partie et en être indissociables.

Les conditions posées par la *Loi nationale sur l'habitation* relativement à la nécessité pour le bénéficiaire d'un prêt fédéral de se conformer à des normes de construction adoptées par le gouvernement fédéral connaissent également certaines limites du point de vue constitutionnel. Cette opinion est toutefois contraire à celle de Scott et Lederman :

« The general power to enact such codes as law is with the Provinces by virtue of sections 92(10) and (13) of the B.N.A. act (...) This power is often delegated to municipal corporations. The Federal Parliament can make it a condition of granting or lending money to an owner or builder provided that certain standards be met, but if the owner or builder chooses to do without federal money, he can ignore the federal standards. This is not true of course of provincial or municipal standards, which are compulsory regardless of the financing. »<sup>37</sup>

Scott et Lederman considèrent donc qu'une telle condition imposée par le Parlement est valide au même titre que toute autre condition qui peut être imposée à partir du pouvoir fédéral de dépenser. Cette opinion ne paraît pas suffisamment nuancée. D'abord, il n'est pas exact d'affirmer que le Parlement peut imposer toute condition en vertu de son pouvoir de dépenser et d'autre part il nous semble qu'une telle condition ne peut être valide que si elle est destinée

37. *Op. cit. supra*, note 11, p. 37.

à assurer la rentabilité financière du prêt. Il résulte nécessairement du pouvoir de prêter du gouvernement fédéral que le Parlement doit pouvoir indiquer certaines conditions au titre de la garantie que le prêt sera pleinement remboursé. En effet, même dans le cas où le gouvernement fédéral détient une première hypothèque sur un immeuble, il n'est pas acquis qu'il puisse réaliser pleinement sa créance. On peut penser par exemple à la diminution de valeur d'un immeuble par suite de sa détérioration. C'est seulement dans cette perspective que peut être justifié ce type de condition.

On comprendra toutefois que cette solution ne vaut pas nécessairement à l'égard des ententes fédérales-provinciales où le gouvernement d'une province garantit à même des obligations le remboursement d'un prêt. Comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement fédéral est justifié d'investir des deniers dans des domaines réservés à la compétence des provinces. Cette dépense ne doit toutefois pas avoir l'effet de réglementer un domaine de compétence législative provinciale.

En ce qui concerne les programmes d'assurance et de garantie établis en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* [prêts hypothécaires assurés, contrat garantissant des loyers de projets d'habitations, prêts pour l'amélioration de maisons et prêts pour l'agrandissement de maisons, prêts pour faciliter l'acquisition d'une maison]<sup>38</sup> le coût du financement, à proprement parler, n'est pas assumé par la Société centrale d'hypothèques et de logement. Pour mettre en œuvre ces programmes, la Société prévoit le prélèvement de « droits d'assurance » à la charge de l'emprunteur.

Lorsque les droits d'assurance ont été payés en vertu du programme de prêts hypothécaires assurés, une « police d'assurance » est émise par la Société en faveur du prêteur. Dès lors la Société sera engagée après que l'administrateur du prêt aura acquis le titre au bien hypothéqué, par forclusion ou autrement, à lui payer le principal dû sur l'hypothèque, les frais à la charge des emprunteurs agréés, l'intérêt couru et impayé, ainsi qu'un montant raisonnable au titre des frais légaux d'acquisition<sup>39</sup>. À l'égard du programme de prêts pour l'agrandissement et l'amélioration de maisons, l'assurance engage la Société pour le montant du prêt garanti, mais sans excéder un montant de 5% du principal global des prêts garantis en faveur d'une banque ou d'un organisme agréé de crédit à tempérament<sup>40</sup>.

38. Cf. articles 5 à 12 et 58; 13-14 et 21(2); 28 à 34; 34.17. *Loi nationale sur l'habitation*.

39. Cf. article 8(1). *Ibidem*.

40. Cf. article 29. *Ibidem*.

Ces dispositions visent à assurer une protection supplémentaire aux assurés, ce qui est le propre même de l'assurance dont la responsabilité incombe aux provinces en vertu de l'article 92(13) A.A.N.B. D'ailleurs, la jurisprudence a déjà rejeté clairement la possibilité pour le gouvernement fédéral d'établir et d'administrer ce type de programme à partir de l'article 91(1A) de l'A.A.N.B. C'est en tout cas ce qui ressort clairement de l'affaire Porter. Dans cette affaire, le juge Jackett reconnaissait même que les sommes prélevées pouvaient ne pas suffire à elles seules à combler les engagements financiers du gouvernement fédéral et c'est seulement dans cette mesure, selon le juge Jackett, qu'il serait possible de recourir en partie, au pouvoir fédéral de dépenser pour justifier la législation fédérale :

« (It must be recognized that it is inherent in the scheme that the monies payable by way of annuity may, depending on experience, exceed the payments received for the annuities and, indeed, that they probably will, having regard to the interest allowance in the calculation of annuities, and that, to that extent the statute does involve the expenditure of monies raised by taxation.) »<sup>41</sup>

Néanmoins, le juge Jackett affirme clairement dans son jugement que la nature d'un tel programme ne peut pas être justifiée vraiment à partir du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Ainsi, l'article 91(1A) n'est d'aucun secours à l'égard de cette question :

« Whether the "pith and substance" of the Government annuities Act be the authorization of annuity contracts between the Crown and the subject or the provision of further facilities for the promotion of thrift among the Canadian people so that provision may be made for old age. I am of opinion that it does not fall under Head 1A of section 91... »<sup>42</sup>

Quant au pouvoir du Parlement de prélever des deniers selon tout mode de taxation, il ne paraît pas pertinent non plus dans ce type de contrat :

« The Government annuities Act is not a law raising money by taxation. »<sup>43</sup>

À la lumière de cette décision de la Cour de l'Échiquier, les programmes fédéraux établis au terme de la *Loi nationale sur l'habitation* et instituant des assurances et garanties dont les droits sont à la charge de l'emprunteur ne peuvent donc être justifiés ni par l'article 91(1A), ni par l'article 91(3) de l'A.A.N.B. À cet égard, il

41. *Porter v. The Queen*, [1965] 1 Ex. C.R. 200, p. 213.

42. *Ibidem*, p. 210.

43. *Ibidem*, p. 212.

44. *Op. cit. supra*, notes 15, 16, 17.

importe peu que ces programmes soient volontaires et non obligatoires, car l'affaire Porter portait précisément sur le cas de « contrats volontaires ». Néanmoins, les programmes d'assurance et de garanties établis en vertu de la loi nationale sur l'habitation pourraient être fondés sur une autre catégorie de sujets compris à l'article 91 de l'A.A.N.B. La compétence fédérale sur la faillite ou la compétence fédérale sur les banques pourrait peut-être servir de fondement à l'intervention fédérale. C'est d'ailleurs à ce titre que nous ferons une analyse plus détaillée de ces programmes d'assurance de garantie.

**b) Les conditions qui tiennent compte de la nature des programmes**

En faisant l'examen des conditions appartenant à cette catégorie et prévues dans la *Loi nationale sur l'habitation*, nous n'aborderons pas ici chacun des programmes administrés par la S.C.H.L. En effet, l'étude de la constitutionnalité de telles conditions doit être située, dans bien des cas, à l'intérieur même d'un contexte plus large que celui du pouvoir de dépenser du Parlement afin de pouvoir mieux déterminer si l'intervention fédérale *encroaches* ou *invade*<sup>45</sup> un domaine de juridiction provinciale. C'est ainsi que les conditions posées en vertu des programmes de rénovation urbaine, d'amélioration des quartiers, de dégagement des terrains et de collectivités nouvelles devront être analysées dans la perspective du contexte municipal et urbain<sup>46</sup>. De la même façon, les programmes de prêts aux projets d'habitation à bas loyer, de prêts à des propriétaires résidents pour la remise en état d'immeubles résidentiels existants et de logement sous forme coopérative, parce qu'ils entendent régir le prix des loyers, seront étudiés dans le contexte de la situation du locataire et de l'acquéreur d'habitation<sup>46</sup>.

Quant aux programmes d'assurance et de garanties, nous avons vu qu'ils ne pouvaient pas être fondés, quant au procédé même du financement, sur le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Ainsi le programme de prêts hypothécaires assurés ne peut pas, pour autant que l'assurance est concernée, être fondée sur le pouvoir de dépenser du Parlement. Néanmoins, l'article 58 de la loi nationale sur l'habitation permet à la S.C.H.L. de consentir directement des prêts hypothécaires dans les cas où de tels prêts hypothécaires ne seraient pas accessibles autrement. L'objet d'un tel programme est évidemment de favoriser, à titre supplétif, l'accessibilité à l'habitation ; plus précisément, le programme s'applique à l'égard de la construction,

45. Cf. *infra*, section troisième : « L'habitation dans le contexte municipal et urbain ».

46. Cf. *infra*, section deuxième : la situation du locataire et de l'acquéreur d'habitation.

l'achat ou l'amélioration d'un projet coopératif d'habitation, d'un projet d'habitation à loyer, d'une maison ou d'une unité en copropriété. Les bénéficiaires de ce programme varient selon qu'il s'agit de l'un ou de l'autre de ces projets. Ils sont désignés dans la loi en fonction de leur qualité de « propriétaire-occupant », « acquéreur de sa propre demeure », « personne ayant l'intention d'occuper... », etc.<sup>47</sup>

Ce type de conditions ne semblent pas soulever en soi des difficultés d'ordre constitutionnel. En effet, le type des conditions posées ici concerne seulement la désignation du secteur de l'habitation dans lequel les deniers fédéraux seront investis et la désignation, en terme objectif, des bénéficiaires de ces deniers. Ces « investissements » affecteront les compétences provinciales dans la mesure, par exemple, où l'on pourra prétendre que l'habitation est un domaine de compétence provinciale. Néanmoins, il faut voir dans la distinction entre une loi « affectant » et une loi « relative à » la différence, bien souvent, entre une loi constitutionnelle et une loi inconstitutionnelle. C'était d'ailleurs dans cette perspective que les jugements rendus dans l'affaire de l'assurance-chômage ont utilisé les expressions *invade* et *encroaches*. À moins de vouloir remettre en cause le pouvoir conféré au Parlement en vertu des articles 91(1A) et (3) de l'A.A.N.B., il ne nous paraît pas possible de contester la validité des conditions posées au terme de l'article 6(1) de la loi nationale de l'habitation relativement à l'objet et aux bénéficiaires des prêts hypothécaires.

Le programme de prêts à des emprunteurs se livrant à l'exploitation minière, forestière ou à la pêche ne paraît pas non plus soulever de difficulté quant à l'objet ou aux bénéficiaires du programme. Le programme de remise en état d'immeubles résidentiels existants se situe dans cette même perspective sauf en ce qui concerne l'extension de ce programme à celui d'habitations à bas loyer<sup>48</sup>. Le programme de prêts pour faciliter l'acquisition d'une maison par une personne physique ne pose pas non plus de difficulté constitutionnelle à ce niveau, pas plus d'ailleurs que le programme de prêts pour des projets d'habitation d'étudiants en faveur des provinces, municipalités, universités. Il est important de noter qu'aucun prêt ne doit être consenti en vertu de ce programme à moins que la province n'ait approuvé l'établissement du prêt<sup>49</sup>. Cette restriction n'existe toutefois pas à l'égard du programme relatif au logement public en vertu duquel la Société peut consentir un prêt à une province, municipalité, office de

47. Cf. article 6(1), *Loi nationale sur l'habitation*.

48. Comme indiqué précédemment, le programme de prêts pour les projets d'habitation à bas loyer sera étudié sous la deuxième section.

49. Cf. art. 47(2), *Loi nationale sur l'habitation*.

logement public pour l'acquisition ou la construction d'un projet de logement public<sup>50</sup>.

Ainsi dans le cas du programme de logement public, la S.C.H.L. peut prêter directement aux municipalités. En soi, cette disposition ne pose pas de problème d'ordre juridique ; mais on pourrait s'interroger sur la validité d'un tel prêt consenti par la S.C.H.L. à l'encontre d'une législation provinciale interdisant à la municipalité d'accepter un tel prêt. La *Loi du ministère des Affaires intergouvernementales du Québec* paraît soulever cette question :

« Sauf dans la mesure prévue expressément dans la loi, nulle commission scolaire, commission régionale, corporation municipale ou communauté urbaine ne peut, sous peine de nullité, conclure des ententes avec le gouvernement du Canada, celui d'une autre province, un gouvernement étranger ou un ministère ou un organisme de l'un de ces gouvernements. »<sup>51</sup>

Néanmoins, nous croyons que les législatures sont seules compétentes pour déterminer l'étendue des pouvoirs des institutions qu'elles ont créées. C'est d'ailleurs l'opinion de Scott et Lederman :

« Section 92(8) of the B.N.A. Act states that the exclusive legislative jurisdiction of the Provincial Legislatures extends to "Municipal Institutions in the Province". We think it quite clear then that the capacity of municipal corporations to engage in financial operations and related projects for housing and urban development are actually or potentially under exclusive provincial legislative jurisdiction. In other words, to put the extreme case, a Province could, under appropriate provincial legislation, forbid one of its municipal corporations to accept federal money in the form of either loans or grants, whether these are unconditional or conditional. We are not suggesting that is the present state of provincial anywhere, but the permission or agreement of the Province is necessary in some form for one of its municipal corporations to be able to accept federal loans or grants in aid of housing projects or urban renewal. »<sup>52</sup>

Au titre des conditions secondaires, le programme de prêts à des emprunteurs se livrant à l'exploitation minière, forestière ou à la pêche prévoit que la Société, avant de consentir un prêt, doit se convaincre « que le projet proposé est nécessaire pour loger les personnes de la région et celles qui pourraient s'y transporter en vue de fournir de la

50. Cf. art. 43(1), cf. aussi art. 44(1A). Il est à noter que ces dispositions ont été introduites en 1973 ; quant à l'article 47(2), il a été introduit en 1960.

51. *Loi n° 59*, art. 20, sanctionnée le 24 décembre 1974.

52. *Op. cit. supra*, note 11, p. 43.

main-d'œuvre nécessaire relativement aux opérations de l'emprunteur »<sup>53</sup>. Il est également essentiel que la Société soit convaincue « que la région dans laquelle le projet doit être construit jouit d'une période de productivité suffisante pour justifier la durée proposée du prêt »<sup>54</sup>. Notons enfin l'article 16(7c) à (7f) qui impose des conditions relativement au prix des loyers.

Quant au programme de remise en état d'immeubles résidentiels existants, les prêts sont consentis à la condition que l'immeuble soit situé à l'intérieur d'un quartier ou dans une « zone d'une province » déterminée par décret. Ces quartiers doivent d'abord avoir fait l'objet d'une entente intergouvernementale en vertu du programme d'amélioration des quartiers cependant que l'établissement d'une zone doit avoir reçu l'assentiment de la province. Quant aux prêts aux propriétaires résidents consentis en vertu de ce programme, ils posent également le problème du contrôle sur le prix des loyers<sup>55</sup>. Les conditions secondaires imposées en vertu du programme de logement public — acquisition et équipement de terrains — ont trait à la nécessité que l'emprunteur fournisse « à des familles à faible revenu une capacité de logements au moins égale à celle qui ne sera plus disponible du fait de l'acquisition pour laquelle le prêt est consenti »<sup>56</sup>. Notons également que l'article 44 impose un certain contrôle sur le prix des loyers.

La condition posée par l'article 42(2f) soulève la question générale du niveau de la juridiction en matière d'aménagement, sous un jour particulier cependant. En effet, l'article 42(2f) a sans doute été adopté afin d'atténuer certaines critiques qui pourraient être dirigées à l'endroit de la S.C.H.L. par des locataires mécontents d'avoir été délogés à la suite d'une initiative financée par la S.C.H.L. Toutefois, le but du programme fédéral, son *pith and substance*, faut-il le rappeler, est de disposer de deniers fédéraux. Certes ce programme dispose de deniers fédéraux dans le domaine de l'habitation mais « l'habitation » ne constitue pas le fondement constitutionnel de la mesure fédérale. En effet, à moins que l'étude des chefs de compétence du Parlement n'indique le contraire, il ne paraît pas y avoir au terme de l'A.A.N.B. de compétence législative fédérale sur l'habitation.

53. Cf. art. 16(5b), *Loi nationale sur l'habitation*. Dans la même perspective, il doit être prouvé, à la satisfaction de la Société, que ces facilités de logement s'imposent relativement aux dites opérations, cf. art. 16(6a).

54. Cf. art. 16(5a), *Loi nationale sur l'habitation*. Voir également l'article 16(6b) selon lequel la région dans laquelle le projet doit être situé convient, de l'avis de la Société, au projet en question.

55. Cf. art. 34.12, *Loi nationale sur l'habitation*.

56. Cf. art. 42(2f), *ibidem*.

Que le Parlement ait un certain contrôle en vertu de l'article 91(1A) pour s'assurer que ses deniers ont été dépensés à bon escient, soit. Toutefois, ce pouvoir ne saurait s'étendre au cas qui nous préoccupe<sup>57</sup>, à moins que le Parlement n'ait consenti lui-même des deniers spécifiquement pour le relogement de ces locataires. D'ailleurs ce type de condition imposée aux provinces peut faire sourire si l'on songe à certaines réclamations virulentes de la part d'individus dont les propriétés ont été expropriées par le Parlement fédéral.

En ce qui concerne les conditions relatives au choix d'un quartier ou d'une zone de province, pour l'application du programme de remise en état d'immeubles résidentiels existants, elles ne paraissent pas vraiment poser de difficultés d'ordre constitutionnel. Elles sont davantage du type de ce que nous avons qualifié de condition primaire. C'est seulement parce qu'elles amènent une sélection subjective des milieux bénéficiaires qu'elle a été classée ici. Ce type de condition ne pose d'autant pas de problème qu'elle est faite par la province, quoique nous soulèverons plus loin un problème particulier en rapport avec la sélection des quartiers.

Enfin, soulignons que les conditions posées ici en vertu du programme de prêts à des emprunteurs se livrant à l'exploitation minière, forestière ou à la pêche ne posent pas non plus de véritable problème. À première vue, ces conditions peuvent paraître destinées à assurer à la Société un droit de regard sur l'accessibilité à la main-d'œuvre et sur les opérations de l'emprunteur en matière d'exploitation minière, forestière ou de la pêche. En réalité, nous croyons qu'il s'agit de conditions destinées à assurer la rentabilité des investissements fédéraux. À ce titre ces conditions auraient pu être classées à l'intérieur de ce que nous avons qualifié de condition propre à toute opération de financement.

**B - La compétence fédérale sur les matières  
à caractère économique et la clause  
« paix, ordre et bon gouvernement »**

Poursuivant l'étude de la constitutionnalité des mesures adoptées en vertu de la loi nationale sur l'habitation, nous verrons plus particulièrement si les procédés d'assurance et de garantie établis en vertu de la loi nationale sur l'habitation peuvent être justifiés par la compétence fédérale sur la faillite ou par la compétence fédérale sur

57. Nous verrons plus loin que les provinces peuvent donner effet à de telles conditions en les acceptant selon leur compétence législative. L'acceptation pour être valide doit toutefois être expresse.

les banques et les caisses d'épargne. Nous verrons aussi dans quelle mesure le Parlement peut inciter les banques, compagnies d'assurance-vie et prêteurs agréés à investir dans le domaine de l'habitation. Enfin, nous verrons que la compétence fédérale sur la monnaie et sur l'intérêt de l'argent peut jouer un rôle déterminant à l'égard de la mise en œuvre des politiques d'accessibilité à l'habitation.

D'autre part en étudiant les possibilités d'une application éventuelle de la clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada », nous mettrons en relation avec la théorie des dimensions nationales, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral ; nous ferons de même à l'égard de la compétence fédérale sur la monnaie et l'intérêt de l'argent. C'est dans cette perspective que nous verrons d'abord la signification de la clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada » à l'égard du partage des compétences législatives dans le domaine de l'habitation.

## 1. La compétence fédérale sur certaines matières à caractère économique

### a) La faillite et l'insolvabilité

L'application de l'article 91(21) de l'A.A.N.B. a donné lieu à plusieurs décisions judiciaires dans lesquelles la signification même de l'expression « faillite et insolvabilité » était en cause. Il est toutefois difficile de trouver dans cette jurisprudence une définition théorique des mots « faillite et insolvabilité ». Il apparaît en effet que les tribunaux ont retenu une approche « empirique » pour essayer de saisir la signification de ces expressions<sup>58</sup>. Notons néanmoins, la définition qu'en donne Lord Thankerton dans l'affaire *A. G. for British-Columbia v. A. G. Canada*, relativement aux ententes entre cultivateurs et créanciers :

« In a general sense, insolvency means inability to meet one's debts or obligations; in a technical sense, it means the condition or standard of inability to meet debts or obligations, upon the occurrence of which the statutory law enables a creditor to intervene, with the assistance of a Court, to stop individual action by creditors and to secure administration of the debtor's assets in the general interest of creditors. »<sup>59</sup>

Il apparaît donc selon Lord Thankerton que l'insolvabilité soit

58. BOHÉMIER, Albert, *La faillite en droit constitutionnel canadien*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1972, p. 31.

59. *Attorney-General for British-Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 391, p. 402.

une question de fait actuel. L'opinion de Lord Atkin paraît confirmer cette définition ; selon lui, « *insolvency* » is the inability to pay debts in the ordinary course as they become due<sup>60</sup>. Le Comité judiciaire du Conseil privé avait d'ailleurs retenu cette notion de faillite et d'insolvabilité actuelle dans l'affaire *Union St-Jacques v. Belisle*<sup>61</sup>. Cette signification restrictive donnée à la notion de « faillite et insolvabilité » permet-elle au Parlement d'instaurer, au terme de la *Loi nationale sur l'habitation*, les programmes d'assurance hypothécaire et de garantie auxquels nous avons fait allusion précédemment. Selon l'interprétation stricte de cette jurisprudence l'article 91(21) de l'A.A.N.B. ne pourrait être d'aucune utilité à cet égard puisque la compétence fédérale sur la faillite ne serait applicable qu'à des situations actuelles à la différence des programmes d'assurance hypothécaire lesquels ne pourraient être destinés qu'à couvrir une situation hypothétique de faillite ou d'insolvabilité.

Toutefois, on a déjà prétendu que les législations préventives devaient avoir les mêmes fondements que les législations correctives<sup>62</sup>. C'est d'ailleurs l'opinion du professeur Bohémier que « le Parlement fédéral doit pouvoir adopter des mesures dont l'objet direct et immédiat est de prévenir la faillite ou l'insolvabilité »<sup>63</sup>. Le jugement du juge Laskin dans l'affaire *Wentworth Insurance Company*<sup>64</sup> ne répond pas spécifiquement à cette question ; toutefois, le juge Laskin a remis en cause, à cette occasion, le fondement constitutionnel d'une loi ontarienne<sup>65</sup> selon laquelle tout assureur voulant exercer le commerce d'assurance en Ontario devrait déposer des valeurs mobilières auprès du ministre ontarien des Affaires financières et commerciales, lesquelles devenaient en quelque sorte la propriété fiduciaire du Ministre auprès de toutes les personnes assurées en vertu d'un contrat ontarien. Dans son jugement, sans affirmer clairement que la loi provinciale était invalide, le juge Laskin semblait le suggérer :

60. *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468, p. 480.

61. *L'Union St-Jacques v. Belisle*, (1874) 6 A.C. 31, p. 36 : « The words describe in their known legal sense provisions made by law for the administration of the estates of persons who may become bankrupt or insolvent, according to rules and definitions prescribed by law... »

62. LASKIN, B., « Le cadre juridictionnel de la régie des eaux », in : *Les ressources et notre avenir*, Tome premier, juillet 1961, p. 227 : « Le principe ayant été également posé que la législation préventive et la législation corrective reposent sur la même base, il y a de bonnes raisons de supposer que le Parlement pourrait, s'il le voulait, prendre de sa propre autorité toutes mesures régulatrices utiles pour prévenir la pollution des eaux... ».

63. *Op. cit. supra*, note 58, p. 39.

64. *Attorney-General for Ontario v. Policy Holders Wentworth Insurance Co.*, (1968) 11 C.B.R. n.s. 265 ; la décision rendue par le juge Laskin a été confirmée par la Cour suprême du Canada : [1969] S.C.R. 779.

65. [1960] R.S.O. ch. 190.

« In so far as the Ontario provisions purport to provide a scheme of distribution upon insolvency, they are overborne by the Winding-up Act and especially by ss. 162 and 165 (...) with which they cannot be compatibly administered. »<sup>66</sup>

Néanmoins, c'est seulement dans la mesure où la législation ontarienne prétendait établir un ordre de distribution en cas d'insolvabilité qu'elle était invalide. Dans le cas contraire, le juge Laskin reconnaissait la validité de dépôts perçus par la province mais soumettait la distribution des sommes ainsi déposées à la loi fédérale.

Notons d'autre part que la jurisprudence paraît avoir établi certaines distinctions entre les différentes classes de garanties dans le contexte de la compétence fédérale sur la faillite. Ainsi, par exemple, les créanciers hypothécaires possèdent en vertu du *Code civil* un droit réel individualisé sur des biens particuliers du débiteur. Ce droit ayant été acquis à un moment où le débiteur était solvable, peut-on croire que le droit de la faillite puisse avoir des incidences sur la distribution de tels biens? À l'égard de l'hypothèque judiciaire, le Comité judiciaire du Conseil privé a considéré qu'elle ne constituait qu'un mode particulier d'exécution de jugement et que la déclaration de faillite doit recevoir priorité, cette hypothèque devenant inopérante à l'encontre de la déclaration de faillite :

« ... and his hypothec, whether it may or may not be properly called a mode of execution, is at all events closely analogous to that process. »<sup>67</sup>

Il semble toutefois que la solution soit différente dans le cas d'un créancier qui en vertu d'une loi provinciale, « avait acquis, de bonne fois et pour valeur une charge sur les biens du débiteur alors qu'il était solvable »<sup>68</sup>. En effet, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a déjà maintenu les droits d'un créancier à l'encontre de la loi fédérale sur la faillite :

« ... and I appreciate the difficulty expressed by some of the learned Judges in that case of distinguishing, so far as the mere words of the Act are concerned, between judgments recovered against unwilling debtors by process of law and those recovered as in this case by confession as a security for an actual cash advance made at the time. Still, I think there is a difference in principle. It is one thing to say that a judgment taken as security for a cash advance — the debtor being then solvent — is good and quite another thing to say that an ordinary judgment recovered for a debt due and not enforced before bankruptcy shall be void ». <sup>69</sup>

66. *Op. cit. supra*, note 64, p. 276.

67. *Royal Bank of Canada v. Larue*, [1928] A.C. 187, p. 198.

68. BOHÉMIER, *op. cit. supra*, note 58, p. 313.

69. *In re RODENHIZER*, (1922-23) 3 C.B.R. 609, p. 612.

Comme le souligne le professeur Bohémier, l'opinion majoritaire des juges de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse indique que la loi de la faillite ne peut affecter les droits d'un créancier hypothécaire que dans la mesure où l'hypothèque a été acquise contre les biens d'un débiteur insolvable ou comme modalité particulière de recouvrement d'une dette qu'un débiteur refusait de payer. Pour ce qui est des prêts hypothécaires assurés, cette interprétation indique donc que le régime d'assurance établi est exclusivement destiné à accorder une protection supplémentaire au prêteur.

De plus, si l'assurance porte théoriquement sur le montant global du prêt, en réalité elle est surtout destinée à couvrir certaines pertes minimales. Notons d'ailleurs que le risque d'insolvabilité du débiteur n'est pas nécessairement l'élément déterminant dans l'assurance au terme de l'article 8(1) de la *Loi nationale sur l'habitation*. En employant l'expression « par forclusion ou autrement », le législateur fédéral a donné à l'assurance une signification beaucoup plus large que la notion de faillite et d'insolvabilité. Toutefois, si la validité de ces programmes est incertaine en regard de la compétence législative fédérale sur la « faillite et l'insolvabilité », nous pouvons croire que ces programmes, dans une bonne mesure, peuvent trouver leur fondement sur la compétence fédérale sur les banques et les compagnies de juridiction fédérale.

**b) Les banques, la constitution en corporation  
des banques et les caisses d'épargne**

La compétence fédérale sur les banques assure au Parlement un contrôle exclusif sur les neuf principales banques privées du Canada. L'article 91(5) de l'A.A.N.B. permet au Parlement de légiférer sur toute transaction relative au commerce bancaire. C'est ainsi que le Comité judiciaire du Conseil privé a déjà considéré que l'expression « *banking* », « *[is] an expression which is wide enough to embrace every transaction coming within the legitimate business of a banker* »<sup>70</sup>. Selon Scott et Lederman, cette catégorie de sujet permettrait au Parlement d'autoriser les institutions prêteuses de caractère privé notamment à prêter sur première hypothèque :

« So it would appear that private lending institutions other than the nine chartered banks could also be permitted to lend on first mortgages by federal legislation, at least if they were incorporated by the Federal Parliament under some federal statute, whether special or general. Probably this federal power, where it exists, would extend to prescribing

70. *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, p. 46.

that a specified proportion of the lending must be to finance the purchase of land on the security of mortgages, but this is a complicated question, at least as it bears on provincially incorporated financial institutions. In any event, the Federal Parliament could charter private mortgage banks, primarily concerned with such lending, if private lenders were willing to organize in this way and go into business. »<sup>71</sup>

Bien plus, Scott et Lederman associent le pouvoir de dépenser du Parlement à sa compétence législative sur les banques et considèrent que le rôle de la Société centrale d'hypothèques et de logement s'apparente à celui de banquier :

« The federal Government can go into business itself as a banker, either directly by virtue of the corporate identity of the Crown, or through a Crown Corporation. The latter is what it has been doing for many years in most of the operations of the Central Mortgage and Housing Corporation, by virtue of the federal statute establishing that Corporation and under the National Housing Act. In this case federal moneys provide the working capital for lending operations instead of private savings and investments as in the case of private banking operations. »<sup>72</sup>

Même si le rôle de la Société centrale d'hypothèques et de logement s'apparente effectivement avec celui des banques, il ne faudrait toutefois pas en déduire que les législatures provinciales sont incompétentes pour constituer de semblables organismes provinciaux. Bien que la compétence fédérale s'étende également aux caisses d'épargne en vertu de l'article 91(16) de l'A.A.N.B., il ne semble pas que toutes les « institutions d'épargne et de crédit » relèvent de la compétence fédérale. C'est en tout cas de cette façon qu'en a décidé la Cour suprême de la Colombie britannique dans l'affaire Dominion Trust Company en reconnaissant expressément à une législature provinciale la compétence d'incorporer une compagnie dont les fonctions ressemblaient largement à celles d'une banque<sup>73</sup>.

C'est ainsi qu'au Québec, la *Loi des caisses d'épargne et de crédit*<sup>74</sup> prévoit l'existence des unités de crédit et des Caisses populaires qui relèvent donc de la juridiction provinciale. Dans le contexte de cette juridiction québécoise sur les Caisses populaires, on peut s'interroger tout particulièrement sur la validité constitutionnelle

71. *Op. cit. supra*, note 11, p. 42.

72. *Op. cit. supra*, note 11, p. 42.

73. *Dominion Trust Company, Instances Reid et Ramsey*, (1918) 3 W.W.R. 1023, p. 1026 : « It is true, the local premises of the Dominion Trust Co. were fitted up largely as a bank's premises would be but that fact of itself is of small consequence. It is likewise true that when the money was deposited claimant was given a cheque book and was authorized to draw, and in fact did draw, against the deposit just as she would do if she were dealing with a bank ».

74. [1964] S.R.Q. ch. 293.

de l'assurance émise par la Société centrale d'hypothèques et de logement en faveur d'une Caisse populaire pour un prêt hypothécaire consenti dans le cadre de la première partie de la *Loi nationale sur l'habitation*.

Nous avons vu en effet que les programmes d'assurance et de garantie établis au terme de la *Loi nationale sur l'habitation* ne pouvaient être fondés sur le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral; nous avons vu également la fragilité de la compétence fédérale sur la faillite pour supporter de tels programmes. En ce qui concerne les banques qui relèvent de la juridiction fédérale, de même que les compagnies incorporées au fédéral, il ne se pose pas vraiment de problème quant à l'application de ces programmes. La situation semble différente en ce qui concerne les institutions de crédit qui relèvent de juridictions provinciales et à l'égard desquels l'intervention fédérale ne pourrait reposer sur aucun fondement constitutionnel.

D'autre part, en ce qui concerne les banques, les prêteurs agréés et les compagnies d'assurance-vie qui sont sous la juridiction fédérale, les pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la loi nationale sur l'habitation à l'égard des prêts qu'ils peuvent consentir ne posent pas de difficulté constitutionnelle. À ce titre, notons dans la première partie de la *Loi nationale sur l'habitation*, les articles 18 à 20 et les articles 28 et 29. Dans cette même perspective, on pourrait croire à une certaine compétence fédérale sur les fonds de pension d'entreprise relevant de sa juridiction <sup>75</sup>.

Il est bien évident enfin que les compétences fédérales en matière monétaire de même que sur l'intérêt sont d'une importante majeure quant à leurs incidences sur l'habitation. Ces deux catégories de sujet permettent au Parlement d'élargir ou de resserrer le crédit partout au Canada et de ce fait le Parlement est en mesure d'agir pour stimuler la construction d'habitation ou la ralentir. Toutefois, en ce qui concerne l'intérêt, il est admis que des législatures provinciales peuvent légiférer en la matière à la condition que l'intérêt puisse être considéré comme une mesure accessoire. Ainsi, dans l'affaire *Ladore v. Bennett* <sup>76</sup>, le Comité judiciaire du Conseil privé a reconnu la compétence provinciale de fixer le taux d'intérêt des obligations émises par une corporation municipale.

75. *Op. cit. supra*, note 11, p. 42.

76. À ce sujet, voir : *Lynch v. The Canada North-West Land*, (1891) 19 S.C.R. 204; *Day v. Victoria*, (1938) 4 D.L.R. 345; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468.

## 2. La clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada »

Le Parlement fédéral pourrait, en période d'urgence, avoir la compétence législative nécessaire pour couvrir l'ensemble du domaine de l'habitation. En cas de circonstances exceptionnelles, l'État fédéral a en effet réussi à faire reconnaître la validité de législations fédérales qui, en temps normal auraient relevé des seules législatures provinciales. Ainsi, en vertu de la loi des mesures de guerre<sup>77</sup>, le gouvernement fédéral a déjà adopté des règlements destinés à contrôler le prix du papier-journal. Le Vicomte Haldane a reconnu la validité de cette intervention exceptionnelle de l'État fédéral dans un domaine qui, il le fait remarquer, relèverait en temps normal de la compétence exclusive des provinces. Dans *Fort Frances Pulp and Power v. Manitoba Free Press*, il s'exprime ainsi :

« It is clear that in normal circumstances the Dominion Parliament could not have so legislated as to set up the machinery of control over the paper manufacturers which is now in question... But it does not follow that in a very different case, such as that of sudden danger to social order arising from the outbreak of a great war, the Parliament of the Dominion cannot act under other powers which may well be implied in the constitution. »<sup>78</sup>

D'ailleurs, la clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada » a déjà donné lieu à un jugement de la Cour suprême du Canada relativement à la compétence fédérale à régir les loyers en période d'urgence nationale. En vertu de la loi sur les mesures de guerre, le gouvernement fédéral adoptait en 1941 les « règlements sur la tenure par bail en temps de guerre »<sup>79</sup>. En 1947, la *Loi de 1947 sur le maintien de mesures transitoires*<sup>80</sup> prévoyait que la *Loi des mesures de guerre* cessait de s'appliquer mais que le Gouverneur en conseil pouvait maintenir l'application des mesures adoptées en vertu de la *Loi des mesures de guerre* et cela pour une période transitoire ne devant pas dépasser de toute façon le 31 mars 1948. « Les règlements sur la tenure par bail en temps de guerre » ont ainsi été maintenus durant cette période transitoire après que la loi sur les mesures de guerre eut cessé de s'appliquer.

Selon le juge Rinfret,

77. *Loi des mesures de guerre*, 1914, 5 Geo. V, ch. 2; 1918-19, 9-10 Geo V, ch. 63.

78. *Fort Frances, Pulp and Power v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 695, p. 703.

79. *La Gazette du Canada* 1941, pp. 1888-1890.

80. (1947) II Geo. VI, ch. 16.

« ... notwithstanding the cessation of hostilities, parliament is empowered to continue the control of rents for the purpose of concluding matters then pending, and of its discontinuance in an orderly manner, as the emergency permits, of measures adopted during and by reason of the emergency ». <sup>81</sup>

Aussi, la question à résoudre dans cette affaire n'était pas tant de déterminer à quel niveau de juridiction il appartenait de légiférer relativement au contrôle « sur la tenure par bail », mais bien plus de savoir si la clause « paix, ordre et bon gouvernement » permet au Parlement de maintenir des « mesures de guerre » pour une période transitoire au-delà de l'application même de la *Loi des mesures de guerre*. Du reste, les juges de la Cour suprême reconnaissent qu'il ne faisait aucun doute qu'en temps normal la Régie des loyers relève de la compétence législative des provinces :

« There is no doubt that under normal conditions the subject matter of rents belong to the provincial jurisdiction under the Head of Property and civil Rights, in Section 92 of the British North America Act. » <sup>82</sup>

Il faut toutefois noter que le Parlement fédéral paraît résolu à faire appel à la théorie d'urgence même en temps de paix. Le dernier exemple de cette attitude nous est donné par la loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie <sup>83</sup>. Non seulement le titre même de la loi comporte-t-elle une allusion à une situation d'urgence en temps de paix mais la loi prévoit une déclaration gouvernementale d'urgence pour se conformer, à certains égards, aux exigences de la jurisprudence. Néanmoins, on peut douter que l'utilisation de ce procédé devienne fréquente. À tout événement, les tribunaux, même s'ils n'ont pas encore utilisé leur discrétion judiciaire en ce sens, pourraient bien le faire puisque les mesures d'urgence doivent rester temporaires <sup>84</sup>.

D'autre part, la jurisprudence a développé un autre « principe » constitutionnel à partir de la « clause paix, ordre et bon gouvernement du Canada », le principe des dimensions nationales. Il apparaît en effet qu'une matière ressortissant, dans des circonstances normales, de l'autorité législative provinciale pourrait atteindre une importance nationale et relever de la juridiction fédérale, cela en période de paix. Les applications de ce principe ont été nombreuses dans la jurispru-

---

81. *In the matter of a reference as to the validity of the war-time leasehold regulation*, P.C. 9029, [1950] S.C.R. 124, p. 130.

82. *Ibidem*.

83. *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, (1973-74), 21-22 Eliz. II, ch. 52.

84. *Op. cit. supra*, note 78.

dence. La plus récente application demeure toutefois l'arrêt Munro<sup>85</sup> qui reconnaît que l'aménagement et le développement de la région de la capitale nationale « *is the concern of Canada as a whole* ».

Toutefois, il apparaît selon une jurisprudence constante, à cet égard, que le principe des dimensions nationales ne serait applicable qu'à des circonstances exceptionnelles concernant le corps politique du pays. À ce sujet, qu'il suffise de rappeler deux exigences qui ont toujours été posées par la jurisprudence pour l'applicabilité du principe des dimensions nationales : « *Unquestionably of Canadian Interest* », « *be the concern of the Dominion as a whole* »<sup>86</sup>. De plus, il apparaît nécessaire de retenir à l'égard des dimensions nationales, « le principe d'une interprétation restrictive de ce qui constitue un pouvoir exorbitant »<sup>87</sup>. Certes, on peut imaginer que le gouvernement fédéral pourrait faire valoir les sommes en jeu pour établir qu'il est le seul niveau de gouvernement au Canada capable d'entreprendre une gestion efficace du secteur de l'habitation. À cause des sommes impliquées dans les interventions publiques dans le secteur de l'habitation on pourrait croire que la préservation de la stabilité économique et le maintien de la croissance économique passent nécessairement par l'habitation. « Quand le bâtiment va, tout va », dit-on. Cette théorie a été avancée par le professeur Brandt; selon lui :

« Since the federal government has a measure of the responsibility in the maintenance of national economic growth and national stability it is suggested that activity in the provision of social services is also competent to it »<sup>88</sup>.

Selon nous, cette théorie est extrêmement dangereuse pour le fédéralisme canadien. Il apparaît d'ailleurs que l'A.A.N.B. a reconnu aux provinces plusieurs compétences législatives susceptibles d'avoir des incidences sur la croissance de l'économie nationale ce qui paraît exclure l'exclusivité de l'intérêt porté à cette question par le gouvernement fédéral. D'autre part, on peut insister sur le fait que la *Loi*

85. *Munro (Harold) v. Commission de la Capitale Nationale*, [1966] S.C.R. 663, p. 671 : « I find it difficult to suggest a subject matter of legislation which more clearly goes beyond local or provincial interests and is the concern of Canada as a whole than the development, conservation and improvement of the National Capital Region in accordance with (...) its national significance. Adopting the words of the learned trial judge, it is in my view that the Act "deals with a single matter of national concern" ».

86. L'ÉCUYER, Gilbert, « Les "dimensions nationales" et la gestion de l'eau », (1972) 13 C. de D. 231, pp. 254-255.

87. *Ibidem*, p. 253.

88. BRANDT, G. J., « Structural Adjustments in Canadian Federalism », (1967) 2 R.J.T. 75, p. 85.

*impériale de 1867* ait préféré le terme *order* à celui de *welfare* qui avait d'abord été proposé<sup>89</sup>. Cette substitution des expressions dans la clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada » n'a toutefois pas encore retenu l'attention de la jurisprudence. Bien plus, dans l'affaire François-Albert Angers<sup>90</sup>, le juge Dumoulin affirme que la loi fédérale sur les allocations familiales est une mesure de bienfaisance nationale identifiable au bon gouvernement du Canada. Selon nous, ce jugement a mal été rendu. Certes, la décision a un sens mais nous croyons que ses fondements auraient dû être le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

Il nous paraît impossible d'exclure ici que les tribunaux admettent éventuellement que l'habitation dans son ensemble ressortit de la compétence fédérale en vertu du principe des dimensions nationales. Cependant, nous ne croyons pas vraisemblable que les tribunaux consentent à appliquer ce principe au secteur de l'habitation. En effet, on notera les implications énormes d'une telle décision du point de vue de l'application des dispositions législatives édictées au *Code civil* du Québec et du point de vue des compétences provinciales en général.

## SECTION 2

### **Les fondements constitutionnels des différentes interventions provinciales dans le domaine de l'habitation**

Les premières dispositions législatives québécoises concernant l'habitation étaient des dispositions préconfédératives contenues au *Code civil du Bas-Canada* et demeurant en vigueur après l'adoption de la loi impériale de 1867<sup>91</sup>. Les articles 1683 à 1697 du *Code civil du Québec* en 1867, édictaient en effet des normes de responsabilité de l'architecte et du constructeur pour les ouvrages par devis et marchés. De même, les articles 1522 et 1531 contenaient des règles concernant la garantie des défauts cachés par le vendeur.

Les mesures législatives adoptées par la suite par la législature québécoise concernaient, en 1914, la formation de compagnies pour la construction de logements à prix modique dont le prix du loyer était contrôlé par le gouvernement provincial. Cette loi limitait à 6% les

---

89. LASKIN, Bora, *Canadian Constitutional Law*, The Carswell Co. Ltd., Toronto, 1969, p. 205.

90. *Op. cit. supra*, note 20.

91. *Code civil du Bas-Canada*, 29 Victoria, c. 41, 1865.

dividendes sur le capital<sup>92</sup>. Puis en 1919, la législature québécoise adoptait la *Loi pourvoyant à la construction de logements ouvriers et à des avances aux municipalités*<sup>93</sup> permettant à la province d'avancer sous forme de prêts aux municipalités des montants d'argent mis à sa disposition par le gouvernement du Canada et destinés à la construction de logements pour les ouvriers des villes et les soldats revenus de la guerre.

En 1948, la législature du Québec adoptait quatre lois sur l'habitation. La *Loi pour améliorer les conditions de l'habitation*<sup>94</sup> permet au gouvernement du Québec d'accorder une bonification d'intérêt aux emprunteurs qui achètent une maison nouvelle ou la font construire pour leurs propres fins. Quant à la *Loi accordant aux municipalités des pouvoirs spéciaux pour remédier à la crise du logement*<sup>95</sup>, elle permettait aux municipalités, avec l'approbation préalable de la Commission municipale de Québec, de conclure des ententes avec tous les gouvernements ou organismes gouvernementaux pour la création d'un fonds d'allocation de loyers afin de permettre aux petits salariés de se procurer des logements convenables. De plus, les municipalités avaient le pouvoir, en vertu de cette loi, d'acquérir des terrains vagues ou des terrains sur lesquels se trouvaient des taudis pour autant qu'elles pouvaient en récupérer un prix convenable.

D'autre part, une loi intitulée *Loi autorisant les compagnies à consentir des prêts d'habitation à leurs employés* permettait aux compagnies de consentir des prêts hypothécaires à leurs employés pour la construction d'habitation pour eux et leur famille. Enfin, la dernière des quatre lois avait pour objet d'instituer une enquête sur le problème du logement<sup>96</sup>.

La *Loi nationale sur l'habitation* ayant été amendée pour permettre au gouvernement du Canada, par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement, de financer certains types de projets d'habitation, la législature du Québec adopta en 1950 une loi

92. *Loi des compagnies de construction des maisons d'habitation*, 1914 S.Q. ch. 47; 1941 S.R.Q. ch. 241. Il faut noter que le gouvernement fédéral a repris ce mode de financement de compagnies à dividendes limités, comme nous l'avons vu précédemment, par suite d'amendements à la loi nationale sur l'habitation en 1954.

93. *Loi pourvoyant à la construction de logements ouvriers et à des avances aux municipalités*, (1919) 69 Geo. V, ch. 110; 1941 S.R.Q. ch. 240.

94. *Loi pour améliorer les conditions de l'habitation*, (1948) 12 Geo. VI, ch. 6; *La loi sur l'habitation familiale*, 1964 S.R.Q. ch. 110 reprendra sensiblement les termes de cette législation.

95. *Loi accordant aux municipalités des pouvoirs spéciaux pour remédier à la crise du logement*, (1948) 12 Geo. VI, ch. 7.

96. *Loi instituant une enquête sur le problème du logement*, (1948) 12 Geo. VI, ch. 8.

97. *Loi favorisant le règlement du problème du logement*, (1950) 14 Geo. VI, ch. 9.

complémentaire à la législation fédérale. Cette loi<sup>97</sup> autorisait le gouvernement du Québec à conclure des ententes avec le gouvernement du Canada pour l'exécution de toutes mesures se rapportant aux problèmes du logement. En vertu de cette loi, les corporations municipales sont autorisées à participer avec la province à l'exécution de ces ententes et elles peuvent conclure des conventions avec le gouvernement provincial à cette fin<sup>98</sup>.

D'autre part, la législature québécoise adoptait en 1951 la *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*<sup>99</sup>. Cette loi instituait une commission des loyers pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires et pour décider des affaires d'éviction, de prolongation de baux et de fixation du prix du loyer. De plus, le Québec adoptait en 1964 la loi sur l'habitation familiale<sup>100</sup> en vertu de laquelle le gouvernement du Québec acceptait de contribuer à une partie des coûts d'intérêt sur le montant de l'emprunt contracté par des individus pour la construction d'une maison.

En septembre 1967, l'Assemblée nationale du Québec convenait de créer la Société d'habitation du Québec<sup>101</sup> et lui conférait les pouvoirs suivants :

- « a) régir et surveiller les activités des municipalités dans le domaine de la rénovation et de l'habitation ;
- b) participer financièrement à la réalisation des programmes de rénovation et d'habitation dans le cadre de la loi ;
- c) administrer la loi de l'habitation familiale<sup>102</sup>. »

Le pouvoir de régir les activités municipales pouvait être exercé par exemple, en autorisant les municipalités à préparer des programmes de rénovation, en approuvant ces programmes ainsi que les programmes d'habitation ou en contrôlant les pouvoirs d'acquisition et de vente de gré à gré. La loi de la Société d'habitation comportait également certaines dispositions conférant aux municipalités les pouvoirs nécessaires pour réaliser des programmes de rénovation et d'habitation. Enfin, la Société d'habitation du Québec avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil pouvait conclure des enten-

98. La ville de Montréal a été la première municipalité à se prévaloir des dispositions de cette loi pour la réalisation d'un projet de réaménagement urbain et de construction de logements à loyer modique connu originalement sous le nom de « Plan Dozois » et connu présentement sous l'appellation « Habitations Jeanne-Mance ».

99. *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, (1950-51) S.Q. ch. 20.

100. *Loi de l'habitation familiale*, 1964 S.R.Q. ch. 110.

101. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, 1967 S.Q. ch. 55.

102. *Ibidem*.

tes avec le gouvernement fédéral ou tout organisme fédéral pour l'exécution de la loi de la Société d'habitation du Québec<sup>103</sup>.

Au titre des dispositions législatives québécoises actuellement en vigueur et concernant l'habitation, notons la loi d'aide sociale<sup>104</sup> en vertu de laquelle le gouvernement du Québec peut accorder une aide financière aux locataires éligibles à l'aide sociale; le montant de la contribution financière du Québec est alors déterminée en fonction du nombre d'occupants du loyer et calculée selon leur revenu. D'autre part, l'application de la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires a été prolongée récemment jusqu'au 30 juin 1976; les pouvoirs de la commission des loyers y sont explicités notamment en ce qui concerne la conversion d'un immeuble en copropriété<sup>105</sup>. Par ailleurs les dispositions du Code civil concernant le louage de chose ont fait l'objet de modifications importantes en 1973<sup>106</sup>.

Enfin, soulignons que la loi de la Société d'habitation du Québec actuellement en vigueur prévoit la mise en œuvre des programmes suivants: rénovation du territoire, habitation, amélioration de quartiers et dégagement de terrains, acquisition et aménagement de terrains, collectivités nouvelles<sup>107</sup>. Pour les fins de ces programmes, la Société d'habitation du Québec peut consentir des prêts et des contributions en faveur des municipalités dont les plans auront fait l'objet d'une approbation par la Société d'habitation du Québec. La Société d'habitation du Québec assure aussi l'administration de la *Loi de l'habitation familiale*<sup>108</sup>.

On peut croire qu'il appartient aux législatures provinciales d'adopter les dispositions législatives nécessaires pour assurer l'accessibilité au logement. On a d'ailleurs affirmé que « le problème du logement, qui est une question de propriété et de droit civil ne paraît pas relever d'abord et constitutionnellement de la juridiction fédérale »<sup>109</sup>. Du reste, cette position était celle de la Société centrale d'hypothèques et de logement dans les années 1950<sup>110</sup>.

103. *Ibidem*, art. 71.

104. *Loi de l'aide sociale*, 1969 L.Q. ch. 63; voir *Règlement général sur l'aide sociale*, art. 3.02 et 3.03.

105. Loi n° 80, passée en troisième lecture le 23 décembre 1974.

106. *Loi concernant le louage des choses*, 1973 L.Q. ch. 74.

107. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, 1966-67 S.Q. ch. 55; 1971 L.Q. ch. 56; 1971 L.Q. ch. 57; 1974 L.Q. ch. 1.

108. *Ibidem*.

109. *Rapport de la Commission d'enquête sur le problème du logement du Québec*, gouvernement du Québec, 30 avril 1952, p. 3.

110. Michaël DAVIS et Susan FISH, *Programs in Search of a Policy. Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert, 1972, p. 132.

Dans cet ordre d'idée, il est bien évident qu'en vertu de leurs compétences législatives sur « la propriété et les droits civils dans la province », il appartient aux législatures provinciales de définir et d'établir les droits, privilèges et devoirs des propriétaires et locataires de terrains et d'édifices d'habitation :

« The general land law in each Province is a matter of "Property Rights" under section 92(13) of the B.N.A. Act. This is the body of law that establishes and defines the legal rights, privileges and powers of owners of land and buildings, and also the rights, privileges and powers of tenants who contract with owners for the possession of a house, apartment or building for a definite period. If new forms of ownership or tenancy are needed to help ensure that "Every Canadian be entitled to clear, warm shelter as a matter of basic human rights", such law reform must come in the Provincial Legislatures. »<sup>111</sup>

Néanmoins, il est difficile de déterminer la signification de l'expression « propriétés et droits civils », cette expression n'ayant jamais été définie à proprement parler. Il s'agit en effet d'un concept général dont le sens indéterminé est très vaste<sup>112</sup>. C'est ainsi en tout cas qu'en avait convenu le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *John Deere Plow*<sup>113</sup>. Bien plus, l'article 92(13) a même été interprété comme un pouvoir résiduaire attribué aux législatures provinciales<sup>114</sup>.

Cette compétence provinciale est susceptible d'avoir une influence déterminante en égard à l'établissement d'une politique d'accessibilité à l'habitation. À ce titre, il conviendrait sans doute de déterminer la mesure dans laquelle l'article 92(13) de l'A.A.N.B. peut servir de fondement à une intervention provinciale concernant la situation du locataire et de l'acquéreur d'habitation. Par ailleurs, on pourra s'interroger sur les compétences des législatures à créer un droit civil nouveau, celui de l'accessibilité au logement décent.

111. *Op. cit. supra*, note 11, p. 37.

112. BARBEAU, Alphonse, *Le droit constitutionnel canadien*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1974, p. 321.

113. *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, p. 340 : « The expression "civil rights in the Province" is a very wide one, extending, if interpreted literally, to much of the field of the other heads of s. 92 and also to much of the field of s. 91. But the expression cannot be so interpreted, and it must be regarded as excluding cases expressly dealt with elsewhere in the two sections, notwithstanding the generality of the words. »

114. À ce sujet, voir la remarque faite par Lord Haldane durant l'audition de la cause *John Deere Plow*, cette remarque est rapportée dans TREMBLAY, André, *Les compétences législatives au Canada et les pouvoirs provinciaux en matière de propriété et de droits civils*, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1967, p. 79. Voir également BONENFANT, J.-C., « Les Pères de la Confédération et la répartition des compétences en matière de droit », [1967] 2 R.J.T. 31.

## 1. La situation de l'acquéreur d'habitation

Pour l'acquéreur éventuel d'habitation, l'accessibilité au logement décent implique nécessairement la disponibilité en un endroit convenable et pratique, d'une maison de qualité et d'un prix abordable. Nous nous attacherons ici à voir l'étendue des compétences législatives des provinces relativement au contrôle du prix et de la qualité en faveur des acquéreurs d'habitation. En ce qui concerne la qualité des maisons, notons qu'en 1973 plus de 2,800 Canadiens se seraient plaints auprès du Ministère fédéral responsable de la protection des consommateurs au sujet de défauts dans la construction de maison d'habitation, dont les défauts avaient causé la mort du fédéral responsable de la protection des consommateurs, l'habitation prend ainsi rang immédiatement après la nourriture et les moteurs automobiles<sup>115</sup>.

Pour assurer le contrôle sur la qualité des maisons d'habitation, les moyens choisis par les législateurs peuvent varier considérablement d'un État à un autre et aussi d'une époque à une autre. Notons par exemple, il y a de cela quelque trois mille ans, que le *Code d'Hammourabi de Babylone* disposait que le constructeur d'une maison d'habitation, dont les défauts avaient causé la mort du propriétaire, devait être mis lui-même à mort<sup>116</sup>. Évidemment les diverses législations adoptées au Canada ont préféré des solutions mieux appropriées à notre époque.

Quant au *Code civil du Québec*, il contient certaines dispositions législatives destinées à protéger l'acquéreur d'une maison contre les défauts de construction qui pourraient survenir après la vente. À cet égard, le *Code civil* établit une distinction entre le contrat de vente d'une maison et la construction d'une maison en vertu d'un contrat d'entreprise. Le constructeur qui construit une maison aux fins de vente est soumis aux règles générales applicables aux contrats de vente<sup>117</sup>. Le *Code civil* prévoit alors une garantie légale en faveur de l'acheteur, le vendeur étant tenu de garantir l'acheteur « à raison des défauts cachés de la chose vendue et de ses accessoires qui la rendent impropre à l'usage auquel on la destine ou qui diminuent tellement son utilité que l'acquéreur ne l'aurait pas achetée ou n'en aurait pas donné

115. *Ottawa Citizen*, 8 février 1974, p. 6.

116. Voir la déclaration du ministre d'État aux Affaires urbaines, l'honorable Ron Basford à l'occasion du congrès de l'association pour le développement domiciliaire et urbain, Halifax 4 février 1974.

117. Cf. art. 1507, 1522 ss. *Code civil*.

si haut prix s'il les avait connus »<sup>118</sup>. Toutefois, cette garantie peut être exclue partiellement ou entièrement par les parties au contrat et, de toute façon, l'article 1523 fait exception des vices apparents dont l'acheteur pourrait lui-même connaître l'existence.

En ce qui concerne la construction d'une maison en vertu d'un contrat d'entreprise, l'article 1688 du *Code civil* établit un régime particulier applicable en faveur de l'acquéreur d'habitation :

« Si l'édifice péricule en tout ou en partie dans les cinq ans, par le vice de la construction ou même par le vice du sol, l'architecte qui surveille l'ouvrage et l'entrepreneur sont responsables de la perte conjointement et solidairement. »<sup>119</sup>

Cet article a déjà reçu plusieurs interprétations jurisprudentielles<sup>120</sup>. C'est ainsi que le terme « périculer » doit être interprété « de manière à comprendre tout dommage sérieux aux gros ouvrages d'un édifice »<sup>121</sup>. Enfin, il ne serait pas nécessaire pour l'application de l'article 1688 « que la perte totale ou partielle de l'édifice se soit produite »<sup>122</sup>.

Notons également que le ministre des institutions financières, compagnies et coopératives a déposé un projet de loi à l'Assemblée nationale<sup>123</sup> qui prévoit que tout engagement à construire une maison doit être fait d'après une maison témoin ou d'après des plans et devis. Dans le cas où l'engagement a été pris d'après une maison témoin, il doit également faire référence aux plans et devis de cette maison. Au cas de non conformité de la maison témoin et des plans et devis, le client peut à son choix exiger, par requête, la conformité de la maison avec la maison témoin ou avec les plans et devis. Il est à noter que le projet de loi contient une disposition en vertu de laquelle nul ne peut se dégager de la responsabilité découlant des articles 1522, 1688 et 2259 du *Code civil*.

Sous la Common Law, la situation est quelque peu différente du droit québécois. Dans la plupart des cas, la qualité physique de la

118. Art. 1522 *Code Civil*; voir : notamment *Les constructions Salaberry Inc. v. Dumouchel et Montpetit*, [1968] C.S. 547.

119. Cf. article 1688 *Code civil*.

120. *Gauthier v. Séguin*, [1969] B.R. 919; voir aussi *Audet v. Guérard et Guérin*, (1912) 42 C.S., 14 : « Les mots "si l'édifice péricule en tout ou en partie" de l'article 1688 ne sont pas limitatifs mais comprennent les déficiences graves qui entraînent des inconvénients sérieux »; voir aussi *Donolo Inc. et autres v. St. Michel Realities Inc.*, [1971] C.A. 536; *Thérèse Leclerc v. J. N. Massie et Fils Limitée*, [1971] R.C.S. 377.

121. MIGNEAULT, *Le droit civil canadien*, t. 7 (1906), p. 408.

122. BEAULIEU, Marie-Louis, *Mélanges Bernard Bissonnette*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1963, p. 77; voir aussi FARIBAUT, *Traité de droit civil du Québec*, t. 12, 1951, p. 439 : « Bien qu'en général de simples déficiences ou malfaçons ne soient pas suffisantes, elles peuvent le devenir si elles ne sont pas réparées en temps ».

123. Cf. Projet de loi n° 89, décembre 1974, Législature du Québec.

maison peut faire l'objet d'une entente entre le vendeur et l'acheteur et les stipulations du contrat détermineront les droits et responsabilités des parties :

« In Canada the protection now afforded by contract law for defects of quality can be briefly summarized. The buyer of a newly constructed house which is fully completed is in the same position as the purchase of an old house, or the lessee of unfurnished premises. He must take the premises as they stand, although they might have some quality defects of which he is unaware, unless he is able to extract an express warranty as part of the agreement of purchase. The purchaser of a newly constructed house which was not fully completed at the date of the agreement is protected against physical defects to the extent that he can hold the builder-vendor to an implied warranty that the house has been built in a good and workmanlike manner with good materials and that it is fit for human habitation. That warranty extends to all parts of the house, whether constructed or not at the date when the agreement is entered into. »<sup>124</sup>

Toutefois, la Common Law prévoit un recours en faveur de l'acquéreur d'habitation pour les dommages à la personne et à la propriété. Selon Mantini, l'acquéreur d'une maison devrait alors prouver l'existence d'un défaut dû à la négligence du constructeur :

« The innocent purchaser of a defective home may recover against a builder-vendor for both physical injury (...) and property damage (...) Subsequent purchasers and generally all who may reasonably come to use the property also would seem to be afforded this protection(...) Furthermore, if we do follow the United States example, which there is every reason to believe we will, this tort protection will be further extended to a strict liability protection. The injured party will not have to prove fault, but simply establish that the injury was caused due to a negligent defect. »<sup>125</sup>

Enfin, notons que le Discours du trône ouvrant la première session de la trentième législature fédérale annonçait, le 30 septembre 1974, l'intention du gouvernement fédéral de proposer au Parlement « la mise en place d'un système de garanties sur les habitations pour protéger les nouveaux acquéreurs qui achèteront des maisons financées en vertu de la loi nationale sur l'habitation ». Évidemment, le Parlement impose l'octroi de prêts et de subvention, en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*, au respect de certaines normes de construction qui assure une certaine qualité du produit au parachèvement. Nous avons étudié la validité constitutionnelle de telles normes

124. MANTINI, P. SARAFINO, « Defective construction of new homes », (1974) 8 *Chitty's Law Journal* 269, p. 273; voir *Miller v. Cannon Hill Estates Ltd.*, (1931) 2 K.B. 113; *Perry v. Sharon Development Co. Ltd.*, [1937] 4 All. E.R. 390 (C.A.); *Jennings v. Travener*, [1955] 2 All. E.R. 769; *Craft v. Prendegast*, [1949] 2 D.L.R. 708.

125. *Ibidem*, pp. 280-281; voir à ce sujet *Donoghue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562; *Johnston v. Summers*, [1939] 2 D.L.R. 655; *Lock v. Stibor*, [1962] 34 D.L.R. (2d) 704.

lorsque nous avons vu les conditions posées par le gouvernement fédéral au chapitre de son pouvoir de dépenser et il nous est apparu que ces normes ne posaient pas de difficultés constitutionnelles dans la mesure où elles étaient destinées à servir de garantie sur le prêt consenti par le gouvernement fédéral.

Néanmoins, en ce qui concerne l'établissement d'un régime de garantie en faveur des acquéreurs d'habitation, il nous semble que la question est fondamentalement différente. En effet, si l'on peut croire que le Parlement est justifié en vertu de son pouvoir de dépenser dans des domaines de juridiction provinciale d'exiger une certaine qualité des maisons qui serviront de garanties aux prêts consentis par la S.C.H.L., l'établissement d'une garantie en faveur de l'acquéreur d'habitation ne saurait être fondé sur le même principe. À cet égard, il y a en effet une différence considérable entre l'assurance exigée en faveur du gouvernement fédéral ou d'un prêteur et l'assurance exigée en faveur de l'acquéreur d'habitation.

L'établissement d'un tel régime appartient exclusivement aux législatures provinciales en vertu de l'article 92(13) de l'A.A.N.B. Du reste, comme nous l'avons vu précédemment, les législatures provinciales ont assumé ces responsabilités législatives. D'ailleurs, le procédé même qui paraît devoir être utilisé pour ce régime paraît poser des difficultés constitutionnelles. En effet, selon le ministre d'État aux Affaires urbaines, le gouvernement fédéral songerait à mettre en œuvre cette garantie au moyen d'un plan d'assurance dont les frais seraient partagés entre les acheteurs et les vendeurs<sup>126</sup>. À cet égard, il convient certainement de rappeler la signification de la décision rendue dans l'affaire relative à l'assurance-chômage<sup>127</sup> de même que la signification de l'arrêt Porter<sup>128</sup>. Ces deux arrêts ont en effet établi clairement que le Parlement ne pouvait recourir au procédé de l'assurance en vertu de son pouvoir de dépenser dans des domaines de juridiction provinciale<sup>129</sup>.

126. Voir la déclaration du ministre d'État aux Affaires urbaines, l'honorable Ron Basford, à l'occasion du congrès de l'association pour le développement domiciliaire et urbain. Halifax, 4 février 1974.

127. *Op. cit. supra*, notes 15 et 17.

128. *Op. cit. supra*, note 19.

129. Au sujet de la compétence provinciale en matière d'assurance, voir particulièrement l'affaire *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588, p. 597 : « No doubt the business of insurance is a very important one, which has attained to great dimensions in Canada. But this is equally true of other highly important and extensive forms of business in Canada which are to-day freely transacted under provincial authority. Where the British North America Act has taken such forms of business out of provincial jurisdiction, as in the case of banking, it has done so by express words which would have been unnecessary had the argument for the Dominion Government addressed to the Board from the Bar been well founded ».

D'autre part, le *Code national du bâtiment* adopté par le gouvernement fédéral constitue jusqu'à un certain point un instrument de contrôle sur la qualité des constructions. Mais ce type de normes établies par le gouvernement fédéral est seulement destiné à assurer une garantie sur les prêts consentis par la Société centrale d'hypothèques et de logement. L'existence de normes fédérales applicables à des cas particuliers ne saurait exclure l'adoption de normes plus sévères par les législatures provinciales, lesquelles pourraient par ailleurs être applicables à l'ensemble de la construction.

La compétence des législatures à contrôler la qualité des produits mis en vente n'est pas limitée à l'établissement d'un régime de garantie ou de responsabilité civile. La compétence des législatures à édicter des normes de qualité a déjà été reconnue par la jurisprudence. Ainsi, l'arrêt *Regina v. Loblaw Groceteria Co. Ltd.*<sup>130</sup> a reconnu la validité d'une loi du Manitoba édictant des normes de qualité relativement à la vente de fruits et légumes :

« It is undoubtedly within the competence of a Province to legislate to safeguard the health and pocketbook of its people by establishing minimum standards of grading and packaging of natural products. »<sup>131</sup>

La jurisprudence a cependant indiqué aux provinces la prudence avec laquelle elles devaient exercer cette compétence particulièrement à l'égard de la compétence fédérale sur le commerce. Ainsi dans l'affaire *A. G. for British Columbia v. A. G. for Canada*<sup>132</sup>, le Comité judiciaire du Conseil privé reconnaît la constitutionnalité d'une législation provinciale prévoyant l'interdiction de mise en marché pour certains produits naturels dont la qualité ne répondrait pas à des normes provinciales. Cependant, c'est seulement parce qu'elles ne visent aucunement le commerce interprovincial ou l'exportation et qu'elles couvrent des transactions complétées à l'intérieur de la province que Lord Atkin retient l'article 91(13) de l'A.A.N.B. comme fondement constitutionnel de la législation provinciale :

« There can be no doubt that the provisions of the Act cover transactions in any natural product which are completed within the Province, and have no connection with interprovincial or export trade. It is therefore plain that the Act purports to affect property and civil rights in the Province... »<sup>133</sup>

130. *Regina v. Loblaw Groceteria Co. Ltd.*, [1969] 6 D.L.R. (3d) 225.

131. *Ibidem*, p. 226 ; voir également : *La municipalité du village St-Louis du Mileend v. La Cité de Montréal*, (1886) 2 M.L.R. 218 : « The legislature of Quebec has jurisdiction in all matters affecting the public health... and the enforcement of such regulation as may become necessary ».

132. *Attorney-General for British-Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 377.

133. *Ibidem*, p. 386 ; voir aussi *Shannon v. Lower Mainland*, [1938] A.C. 708, p. 719.

La compétence des législatures à contrôler la qualité des habitations les autorise à assujettir les constructeurs des autres provinces et les constructeurs étrangers à des exigences d'enregistrement<sup>134</sup>. De même les législatures provinciales pourraient exiger un dépôt ou cautionnement afin d'assurer un recours à l'acquéreur d'habitation contre le constructeur qui n'aurait pas satisfait aux exigences de qualité. Ces conditions d'enregistrement ou de dépôt ne doivent toutefois pas être destinées à gêner le commerce interprovincial ou international non plus, en ce qui concerne les compagnies fédérales, à paralyser les pouvoirs qu'elles possèdent de faire affaire dans tout le Canada<sup>135</sup>. C'est ainsi qu'il est impossible d'imposer une surtaxe à l'encontre des constructeurs étrangers<sup>136</sup>.

En vertu de sa compétence sur le droit criminel, le Parlement peut être justifié d'intervenir sous certains aspects du contrôle de la qualité des maisons et constructions en général. À ce titre notons la compétence du Parlement à légiférer pour éviter des fraudes et partant interdire notamment la publicité trompeuse ou abusive et les appellations surfaîtes. Dans l'arrêt *Standard Sausage v. Lee*<sup>137</sup> la Cour d'appel de la Colombie britannique confirme la validité de la loi des aliments et des drogues en la rattachant à l'article 91(27) même si elle contenait des dispositions visant des produits non dangereux pour la santé.

La Cour d'appel de la Colombie britannique a en effet considéré que l'interdiction d'ajouter un préservatif à la viande pouvait apparaître comme une volonté d'éliminer la tromperie et être fondée sur l'article 91(27) de l'A.A.N.B. La Cour d'appel du Manitoba a d'ailleurs adopté la même solution à l'égard d'une loi interdisant la production du beurre contenant plus de six pour cent d'eau<sup>138</sup>. À cet égard, il est bien évident que la compétence fédérale sur le droit criminel peut aussi servir de fondement, sous certains aspects, à une législation fédérale ayant des incidences sur le contrôle des prix. Dans cette perspective, on peut penser aux fraudes financières, à la publicité trompeuse<sup>139</sup> et aux mesures destinées à prévenir les coalitions<sup>140</sup>.

134. *John Deere Plow v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Bank of Toronto v. Lambe*, (1887) 12 A.C. 575.

135. *Great West Saddlery v. Rex*, [1921] 2 A.C. 91; *A. G. Manitoba v. A. G. Canada*, [1929] A.C. 260; *City of Charlottetown v. Foundation Maritime*, [1932] S.C.R. 589; *St-François v. Continental Heat*, [1909] A.C. 194.

136. *City of Charlottetown v. Fondation Maritime*, [1932] S.C.R. 589.

137. *Standard Sausage Ltd. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501.

138. *R. v. Perfection Creameries Ltd.*, [1939] 3 D.L.R. 185.

139. À ce sujet, voir LILKOFF, L., « La publicité trompeuse en droit pénal canadien » (1973) 14 C. de D. 321.

140. À ce sujet, voir: McDONALD, B.-C., « Constitutional aspects of Canadian anti-combines law enforcement », (1969) 47 Can. Bar. Rev. 161.

Toutefois, il est important de souligner la décision du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire de la Commission du commerce<sup>141</sup>. À cette occasion, Lord Haldane avait clairement laissé entendre que le Parlement ne pouvait invoquer sa compétence législative sur le droit criminel pour justifier l'adoption d'une loi dont l'objet était de fixer les prix particulièrement ceux des vêtements et des aliments :

« It is one thing to construe the words "the criminal law...", as enabling the Dominion Parliament to exercise exclusive legislative power where the subject matter is one which by its very nature belongs to the domain of criminal jurisprudence... It is quite another thing, first to attempt to interfere with a class of subject committed exclusively to the Provincial Legislature, and then to justify this by enacting ancillary provisions, designated as new phases of Dominion criminal law which require a title to so interfere as basis of their application »<sup>142</sup>.

Cette compétence provinciale à fixer les prix du commerce local est également reconnue dans l'affaire *Fort Frances*<sup>143</sup> ainsi que dans l'avis consultatif concernant la Régie des loyers<sup>144</sup>. Néanmoins, si les législatures sont compétentes d'une façon générale, à fixer spécifiquement les prix, il faut reconnaître que certaines catégories de sujets énumérés à l'article 91 de l'A.A.N.B. permettent au Parlement d'influencer directement les prix. Ainsi, par sa compétence générale en matière de taxation et son pouvoir de dépenser, le Parlement peut comme nous l'avons vu précédemment (en donnant des subventions, en accordant des exemptions ou au contraire en exerçant une certaine discrimination fiscale) orienter de façon assez précise les prix des maisons. Le dernier budget fédéral est assez révélateur de ces pouvoirs que peut utiliser le Parlement fédéral ; notons l'instauration du régime d'épargne-logement, la prime de cinq cent dollars pour l'achat d'une maison et la diminution de la taxe de vente sur les matériaux de construction.

## 2. La situation du locataire

### Les rapports juridiques entre locataires et locateurs relèvent

141. *Board of Commerce Act and Combines and Fair Prices Act, 1919, Re*, [1922] 1 A.C. 191.

142. *Ibidem*, pp. 198-199.

143. *Fort Frances Pulp and Paper v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 695, p. 703 : « It is clear that in normal circumstances the Dominion Parliament could not have so legislated as to set up the machinery of control over the paper manufacturers which is now in question ».

144. *Op. cit. supra*, note 81 : « There is no doubt that under normal conditions the subject matter of rents belongs to the provincial jurisdiction under the Head of Property and Civil Rights ».

exclusivement de la compétence des législatures provinciales. La Cour suprême du Canada le reconnaissait expressément dans l'avis consultatif concernant la Régie des loyers<sup>145</sup>. Pour le juge Rinfret, « *There is no doubt that under normal conditions the subject matter of rents belongs to the provincial jurisdiction under the Head of Property and Civil Rights* »<sup>146</sup>. De même, le juge Tachereau considère que « *Under "Property and Civil Rights", rentals are normally of provincial concern* »<sup>147</sup>.

Néanmoins, la loi nationale sur l'habitation contient certaines dispositions législatives destinées à permettre à la Société centrale d'hypothèques et de logement un certain contrôle sur le prix des loyers dont une partie de la construction a été financée par le gouvernement fédéral. C'est ainsi que dans le cas d'un contrat intervenu entre la Société centrale d'hypothèques et de logement et un constructeur en vertu de l'article 13(1), pour garantir un produit annuel de loyers provenant de projets d'habitations à loyer, les modalités du contrat doivent prévoir :

« que le loyer à prélever relativement à chaque unité du projet n'excédera pas, pendant les trois premières années postérieures à l'achèvement de l'unité, un montant que déterminera la Société ».<sup>148</sup>

Il est bien évident qu'une telle clause si elle était valide sur le plan constitutionnel donnerait tous pouvoirs à la Société centrale d'hypothèques et de logement à l'encontre de toute disposition législative provinciale. Le même type de disposition se retrouve à l'article 15(3d) de la loi nationale sur l'habitation ; de même l'article 16(7) permet à la Société, dans le cadre des prêts consentis à des emprunteurs se livrant à l'exploitation forestière, agricole ou à l'exploitation de la pêche, de déterminer le montant du surplus des bénéfices que l'emprunteur devra utiliser pour réduire le prix des loyers.

L'article 34.12 contient le même type de condition<sup>149</sup> en ce qui concerne le programme de prêts à des propriétaires non résidents pour la remise en état d'immeubles résidentiels existants. Enfin, en vertu de l'article 44, la Société peut verser des contributions « dans le but de l'aider (province ou municipalité) à offrir des logements aux individus ou familles à faibles revenus pour un loyer dont le montant est

145. *Ibidem*.

146. *Ibidem*, p. 130.

147. *Ibidem*, p. 140.

148. Cf. article 13(4c), *Loi nationale sur l'habitation*.

149. Art. 34.12(a), *ibidem* : « Le loyer qu'il fera payer ne dépassera pas, pendant la période que fixe la Société, le loyer que celle-ci estime juste et raisonnable compte tenu du revenu familial probable du locataire du logement. »

inférieur au montant normalement requis pour financer les frais d'amortissement et de fonctionnement du projet de logement public ». Un accord conclu en vertu de ce programme doit stipuler que les logements seront loués à des particuliers ou des familles à faible revenu à des loyers cadrant avec les limites prévues dans l'accord.

D'autre part, la loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires<sup>150</sup> prévoit la nomination d'administrateurs et leur donne, entre autres, le pouvoir de faire des enquêtes pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, pour décider des affaires d'éviction, de prolongation de baux et de fixation du prix des loyers. On peut facilement imaginer la possibilité de conflits entre les décisions de la Société centrale d'hypothèques et de logement et celles de la Régie des loyers.

Cette question a été soulevée devant la Régie des loyers dans la région de Hull, le procureur d'un locateur faisant objection à la requête d'un locataire en soutenant que la Régie des loyers n'avait aucune juridiction pour statuer sur les demandes qui lui étaient faites pour le motif que la Société centrale d'hypothèques et de logement a, en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*, une juridiction préemptive. Dans sa décision rendue le 30 septembre 1974, l'administrateur du bureau de Hull de la Régie des loyers, M<sup>e</sup> Michel Ste-Marie souligne que l'administrateur de la Régie des loyers doit considérer les demandes provenant de locataires d'un immeuble régi par la *Loi nationale d'habitation* au même titre que les autres :

« Nous croyons que dans le contexte actuel de la loi présente, l'administrateur a le devoir de considérer les demandes provenant des locataires d'un immeuble régi par les dispositions de la loi nationale d'habitation fédérale exactement comme toutes les autres. La loi pour favoriser la conciliation ne fait aucune distinction et l'administrateur ne peut *proprio motu* se déclarer incompétent. Qu'il y ait ou qu'il puisse y avoir conflit cela ne fait aucun doute, cependant; jusqu'à ce que la loi soit amendée ou qu'une décision de la Commission en sens contraire soit rendue, l'administrateur n'a pas le choix; son devoir est de fixer le loyer si une demande régulière lui est faite par un locataire suivant les dispositions de la loi. »<sup>151</sup>

La location des immeubles résidentiels expropriés par le gouvernement fédéral dans la région de l'aéroport de Mirabel a également donné lieu à certains conflits entre, cette fois, le ministère fédéral des

150. *Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, Loi n° 80, décembre 1974.

151. Décision rendue par l'administrateur — Bureau de Hull de la Régie des loyers, M<sup>e</sup> Michel Ste-Marie, eu égard au logement 1011 — 101, boul Sacré-Cœur, Hull, le 30 septembre 1974; voir également décision de l'administrateur des loyers 30 juillet 1974 concernant logement 3461, boul. Grenin, Montréal-Nord.

Transports et ses locataires. Au moins deux décisions ont été ainsi rendues par l'administrateur des loyers de St-Jérôme reconduisant des baux et maintenant le prix des loyers pour le motif que l'avis de hausse des loyers n'avait pas été donné par le ministère fédéral des Transports dans les délais prévus par la loi provinciale. Il semble que le gouvernement fédéral ait alors accepté de reconnaître la juridiction provinciale en ne contestant pas la décision de l'administrateur provincial. D'autre part, dans ces deux cas, un représentant fédéral s'est présenté devant l'administrateur provincial<sup>152</sup>.

Ces décisions ne sont pas vraiment significatives puisqu'elles émanent d'une régie provinciale dont l'administrateur est chargé d'appliquer la loi provinciale, laquelle doit être présumée *intra vires* jusqu'à ce qu'un tribunal judiciaire en décide autrement. Ce qui paraît plus significatif, par ailleurs, c'est le défaut de contester l'application de la loi provinciale à l'encontre des dispositions législatives fédérales. Certes, on pourrait croire que c'est seulement en vertu de ses pouvoirs ancillaires que le Parlement peut régir le prix des loyers et que, partant, tant que la législation provinciale ne vient pas en conflit directement avec la législation fédérale, la législation provinciale demeure applicable.

Néanmoins, il nous paraît nécessaire de faire certaines distinctions quant à la mesure dans laquelle le Parlement est admis à légiférer dans des domaines affectant le prix des loyers au titre de sa compétence ancillaire.

Selon le professeur Tremblay, la compétence ancillaire « se présente comme le pouvoir pour le fédéral, dans l'exercice de ses compétences énumérées, de statuer sur des matières qui normalement ressortissent aux compétences législatives provinciales, mais qui sont nécessaires comme accessoires à une législation efficace du fédéral »<sup>153</sup>. Les fondements même de cette théorie ont fait l'objet de certaines critiques, notamment de la part de Bora Laskin qui n'y voit que « *a verbal rationalization of the aspect doctrine, a tortuous method of explaining the "aspect doctrine"* »<sup>154</sup>. Il apparaît toutefois selon le

152. Cf. Décisions de l'administrateur des loyers de Saint-Jérôme, 26 juin 1974.

153. TREMBLAY, André, « L'incertitude du droit constitutionnel canadien relatif au partage des compétences législatives » (1969) 29 *R. du B.* 197, pp. 203-204; voir également MACDONALD, V. C., « Judicial Interpretation of the Canadian Constitution », (1936) 1 *U. of Tor. Law Jour.* 260, p. 274.

154. LASKIN, Bora, *Canadian Constitutional Law*, The Carswell Co. Ltd., Toronto, 1969, p. 103.

professeur Garant que cette théorie<sup>155</sup> a une signification importante dans le fédéralisme canadien :

« Elle est extrêmement importante dans un système constitutionnel comme le nôtre car elle permet d'assouplir le principe de l'exclusivité des compétences et permet ainsi à la fédération de remplir efficacement la mission plus large et plus exigeante que les États fédérés lui ont conférée. »<sup>156</sup>

Néanmoins, il faut bien admettre qu'il existe actuellement une certaine incertitude à l'égard de cette théorie. Les tribunaux paraissent dorénavant peu enclins à la reconnaître<sup>157</sup>. C'est ainsi, par exemple, que dans l'affaire *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone*, les tribunaux ont reconnu que la question des salaires, dans une entreprise déclarée à l'avantage général du Canada, est exclusivement du ressort fédéral, rejetant en cela la théorie des pouvoirs ancillaires.

Dans le cas d'un contrôle sur le prix des loyers imposé à partir du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de juridiction provinciale nous croyons, de façon générale, qu'il serait *ultra vires* des pouvoirs du Parlement. Nous ne croyons pas en effet qu'il soit nécessaire pour permettre au Parlement de dépenser des deniers fédéraux de régir le prix des loyers. D'ailleurs si la théorie des pouvoirs ancillaires peut avoir une certaine signification dans le contexte général des catégories de sujets énumérés aux articles 91 et 92 de l'A.A.N.B. nous ne voyons pas qu'elle serait l'application possible de cette théorie dans le contexte du pouvoir de dépenser du Parlement. Si tant est que le contrôle des prix est indissociable de la dépense fédérale, cette dernière est l'accessoire et l'ensemble de la mesure *ultra vires*.

D'autre part, en ce qui concerne les procédés même de contrôle du prix des loyers prévus dans la loi nationale sur l'habitation, nous ferons une distinction entre trois des procédés pour ce qui est de leur fondement constitutionnel. Dans le premier cas, un programme fédéral prévoit le financement de la construction de projets d'habitation ; la Société centrale d'hypothèques et de logement se réserve alors, en vertu d'un contrat conclu avec le constructeur un droit de regard

155. *The Attorney-General for Ontario v. The Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1894] A.C. 189; *The Attorney-General for Ontario v. The Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1896] A.C. 348; *Grand Trunk Railway v. Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1907] A.C. 65; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Royal Bank v. Larue*, [1928] A.C. 187; *Reference re Waters and Water Powers*, [1929] S.C.R. 200; *Re Hamil and C.N.R.*, [1961] 27 D.L.R. (2d) 61.

156. GARANT, Patrice, « Le déclin de la théorie des pouvoirs ancillaires », (1966-67) 8 C. de D. 104, p. 106.

157. *Attorney-General for Canada v. Nykorak*, [1962] 33 D.L.R. (2d) 373; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1967] 59 D.L.R. (2d) 145.

sur le prix des loyers. Selon nous, cette condition constitue une ingérence dans les rapports entre le locataire et le locateur et, partant, est *ultra vires* des compétences législatives du Parlement fédéral.

Dans le deuxième cas, la Société centrale d'hypothèques et de logement consent un prêt à un constructeur pour la construction de projets d'habitation et elle impose au constructeur, en vertu d'un contrat intervenu avec lui, un contrôle sur les surplus provenant de l'exploitation du projet ; au terme du contrat, ces surplus peuvent, à la discrétion de la Société être affectés à une diminution du loyer. Selon nous cette condition ne constitue pas vraiment une ingérence dans les rapports entre le locataire et le locateur mais permet seulement à la Société d'affecter des sommes qu'elle aurait pu exiger comme remboursement du prêt. Il s'agit en quelque sorte d'un double exercice du pouvoir de dépenser de la Société centrale d'hypothèques et de logement.

Enfin, un troisième procédé utilisé en vertu de la loi nationale sur l'habitation prévoit le financement par la Société centrale d'hypothèques et de logement d'une partie du coût des loyers en vertu d'un accord conclu avec une province ou une municipalité. La *Loi nationale sur l'habitation* prévoit alors que l'accord doit indiquer le montant des loyers qui seront prélevés par la province ou la municipalité. Cette condition, par ailleurs, ne nous paraît pas poser de difficulté constitutionnelle dans la mesure où la fixation de ce prix est nécessaire pour déterminer le montant de la contribution fédérale.

En ce qui concerne le contrôle du prix des loyers dont le gouvernement fédéral est propriétaire de l'immeuble d'habitation, le recours à la théorie des pouvoirs ancillaires pourrait cependant être de quelque utilité pour l'interprétation du partage constitutionnel. Nous analyserons plus particulièrement cette question lorsque nous étudierons la question des enclaves fédérales en territoire québécois. La mesure dans laquelle la théorie des pouvoirs ancillaires pourrait s'appliquer ici déterminera sans doute l'étendue des compétences législatives provinciales à régir le prix des loyers sur les propriétés fédérales.

Notons enfin au titre de la situation du locataire que le *Code civil* contient plusieurs dispositions législatives quant à la qualité des logements d'habitation. Notons plus particulièrement l'obligation du locateur « de garantir le locataire contre les défauts cachés de la chose qui en empêchent ou en diminuent l'usage, que le locateur les connaisse ou non »<sup>158</sup>. D'ailleurs, le *Code civil* établit même une

---

158. Cf. art. 1606 *Code civil*.

responsabilité civile à l'encontre du locateur qui connaissait ou était présumé connaître ces défauts <sup>159</sup>.

En ce qui concerne le contrôle sur la salubrité des logements, l'article 92(16) de l'A.A.N.B. en attribue la compétence aux législatures provinciales. C'est en tout cas en ce sens qu'en a décidé l'affaire *Rinfret v. Pope*:

«... que le chapitre 38 des Statuts refondus du Canada contient des dispositions relatives au maintien de la santé publique dans la ci-devant province du Canada, maintenant les provinces d'Ontario et de Québec, et que toute législation sur la santé publique dans chaque province, à l'exception des établissements de quarantaine et des hôpitaux de marine, tombe dans les attributions législatives de chaque province ».<sup>160</sup>

L'arrêt *La Municipalité du Village St-Louis du Mileend v. La Cité de Montréal* était dans le même sens <sup>161</sup>.

### 3. La reconnaissance d'un droit nouveau : le droit social au logement décent

La plupart des auteurs de droit constitutionnel font une distinction entre les droits et libertés fondamentales et les droits sociaux et économiques <sup>162</sup>. Selon le professeur Tremblay les premiers appartiennent à l'homme en tant qu'entité abstraite alors que les seconds appartiennent à l'homme en sa qualité d'être engagé dans la vie sociale et économique :

« Quant aux droits économiques et sociaux, la constitution les effleure quelque peu, lorsqu'elle parle de l'assurance-chômage et des pensions de vieillesse. Ils sont bien différents des libertés qui appartiennent à l'homme en tant qu'entité abstraite; ici les droits économiques et sociaux, c'est l'homme en sa qualité d'être engagé dans la vie sociale et économique — et non plus dans son activité commerciale ou industrielle — qui les possède. Ils visent essentiellement à assurer à l'homme des conditions matérielles décentes.

159. *Ibidem*.

160. *Rinfret v. Pope*, (1886) 12 Q.L.R. 303, p. 215.

161. *Village Saint-Louis du Mileend v. La Cité de Montréal*, (1886) 2 M.L.R. 218: «The legislature of Quebec has jurisdiction in all matter affecting the public health... and the enforcement of such regulation as may become necessary ».

162. Voir BEETZ, J., « Le contrôle juridictionnel du pouvoir législatif et les droits de l'homme dans la constitution du Canada », (1958) 18 *Rev. du Bar.* 361; COLAS, E., « Droit de l'homme et la constitution canadienne », (1958) 18 *Rev. du Bar.* 317; LASKIN, Bora, « An inquiry into the Diefenbaker bill of rights », (1959) 37 *Can. B. Rev.* 77; LASKIN, Bora, « Our civil liberties: the role of the Supreme Court », (1955) 41 *Queen's Q.* 455; PIGEON, L.-P., « The Bill of Rights and the British North America Act », (1959) 37 *Can. B. Rev.* 66; TREMBLAY, André, *op. cit. supra*, note 114, p. 267.

Ces droits sont évidemment nouveaux et résultent d'une modification importante de l'économie et des conceptions nouvelles de l'État. Autrefois, ils étaient surtout matière de droit privé et se situaient dans le contexte des relations contractuelles entre citoyens. Aujourd'hui, ils sont associés à de véritables créances contre l'État et se distinguent des libertés en ce sens qu'ils exigent, pour leur exercice, l'intervention de l'État. »<sup>163</sup>

Quant à Bora Laskin, il propose une distinction entre les droits sociaux et les droits économiques. En ce qui concerne les compétences législatives relativement à la réglementation des droits économiques, Laskin considère qu'il n'y a pas d'exclusivité en faveur ni du Parlement fédéral ni des législatures provinciales :

« Judicial and legislative experience on these matters in Canada has made it fairly clear that there are no exclusive constitutional preserves in connection with liberty in the economic or egalitarian senses. Both the provinces and Canada have competence in relation, respectively, to activities which fall under the control of the one or the other. »<sup>164</sup>

Quant aux droits sociaux, Laskin estime qu'il s'agit purement et simplement d'une question d'interprétation de la signification du pouvoir de dépenser du Parlement fédéral :

« The British North America Act contains no guarantee of social or welfare services or benefits. Their kind as well as their range depend on positive legislation. In so far as this legislation is of a non-compulsory character, involving merely the conferring of benefits, as for example, family allowances or old age pensions or maternity benefits, there is good reason to say that either the federal or provincial authority or both could provide them in the exercise of a spending power(...) In so far as compulsory regulation is envisaged in connection with social or welfare legislation, an issue of legislative jurisdiction is involved. While the federal authority may competently enact such legislation in respect of its own employees... which fall within its jurisdiction, general coverage is precluded by the existing course of decision on the range of federal power. Thus, a "national" health insurance scheme is taking shape through piecemeal provincial legislation helped along by federal conditional grants. »<sup>165</sup>

Aucune règle de droit ne reconnaît, au Québec non plus qu'ailleurs au Canada, le droit social au logement décent. Néanmoins, on peut s'interroger ici quant à savoir si un tel droit pourrait être établi par les Législatures ou par le Parlement. Il apparaît en effet que la notion de droit social au logement décent a fait l'objet de discussions en plusieurs milieux. Notons par exemple que l'Union des municipalités du Québec a déjà préparé un document de travail intitulé : « le

163. TREMBLAY, André, *op. cit. supra*, note 114, p. 257.

164. LASKIN, B., « An inquiry into the Diefenbaker Bill of Rights », (1959) 37 *Can. Bar. Rev.* 77, p. 98.

165. *Ibidem*, pp. 106-107.

logement décent » et dans lequel le logement était présenté comme étant un droit social même s'il n'existait pas de disposition législative expressément à cet effet<sup>166</sup>. Il peut être intéressant dans cette perspective de faire état de certains commentaires de M. Pierre Laporte lors d'un débat parlementaire sur la loi de la Société d'habitation du Québec :

« Le logement... est une nécessité fondamentale de l'être humain. C'est un droit. L'on doit considérer aujourd'hui comme un droit de pouvoir habiter dans un logement non seulement salubre, mais dans un logement doté des commodités minimales et assez grands. »<sup>167</sup>

Le rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social affirme expressément que le logement convenable est un « droit social fondamental » et indique que l'exercice de ce droit nécessite une intervention de l'État beaucoup plus importante<sup>168</sup>. Enfin, notons qu'un dépliant préparé par la Société centrale d'hypothèques et de logement reconnaît que le logement doit être un droit pour tous :

« Au cours des dernières années, le rôle de la Société a notablement évolué. De dispensateur de prêts hypothécaires et d'endosseur des prêts effectués chez les prêteurs agréés, il a débouché progressivement dans le domaine du logement social par la création d'un nombre toujours croissant de nouveaux programmes.

Ainsi, les amendements à la loi nationale sur l'habitation visent à faire du logement décent, un droit pour tous, en le rendant plus accessible aux citoyens à revenu modeste, qu'il s'agisse d'achat ou de location. »<sup>169</sup>

Toutefois, la déclaration d'un droit social au logement, si elle n'est pas assortie de modalités de mise en œuvre et, le cas échéant, de sanctions « *might be treated as a resolution of Parliament, a mere declaration of the policy Parliament would like everybody to adopt* ».<sup>170</sup> De plus, comme le souligne Laskin, « *the label on the bottle no longer tell us anything about the strenght or worth of the potion* »<sup>171</sup>. La question essentielle qui se pose est donc de connaître le niveau de

166. L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Le logement et l'aménagement urbain*, 18 février 1969.

167. *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, Première session, 28<sup>e</sup> Législature, 27 juin 1967, vol. 5, n<sup>o</sup> 87, p. 4431.

168. *Rapport de la Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social*, Québec, Gouvernement du Québec, 1971, 3 vol., Tome I, « Le développement », pp. 184 à 186.

169. SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Quelques précisions au sujet de l'inspection de votre maison*, N.H.A., 1234, p. 6.

170. PIGEON, L.-P., « The Bill of Rights and the British North America Act », (1959) 37 *Can. B. Rev.* 66 at p. 69.

171. LASKIN, Bora, *op. cit. supra*, note 164, p. 79.

juridiction qui possède les compétences les mieux appropriées pour mettre en œuvre ce droit social au logement décent.

Toutefois notons d'abord l'affaire *Regina Ex. Rel. Nutland v. McKay* dans laquelle le juge Lang a reconnu la validité d'une législation ontarienne<sup>172</sup> qui créait un nouveau droit civil dans la province d'Ontario relativement au droit d'accès dans les endroits publics sans discrimination eu égard à la race ou à la couleur des individus :

« After perusing the whole Act I have concluded that the purpose or effect of the Act is set out correctly in the preamble, and that it is legislation to ensure that accomodations and services in places of business in Ontario shall be available to anyone, without regard to race, creed, colour, nationality, ancestry or place of origin. »<sup>173</sup>

Le juge concluait donc à la validité de la législation provinciale. Il nous semble que le projet de loi sur les droits et libertés de la personne<sup>174</sup> contient le même type de dispositions législatives que celles dont on a reconnu la validité dans ce jugement. En effet, l'article 14 de ce projet de loi prévoit que « nul ne peut par discrimination refuser de conclure un bail ou autre acte juridique ». Une autre disposition intéressante du point de vue du sujet qui nous préoccupe est l'article 31 qui prévoit que « toute personne dans le besoin a droit à des mesures d'assistance financière, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

La Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard paraît également avoir reconnu aux provinces la compétence de légiférer d'une façon à restreindre les droits économiques des citoyens des autres provinces. En effet, l'arrêt *Morgan and Jacobson v. The Attorney-General for the Province of Prince Edward Island*<sup>175</sup> a reconnu la validité d'une loi de la législature de l'Île-du-Prince-Édouard<sup>176</sup> prévoyant que les personnes non-résidents, étrangers ou Canadiens, qui souhaitent prendre et garder possession de plus de 10 acres de terrain ou plus de dix chaînes de front de mer doivent obtenir l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil :

« Assuming that each Provincial Legislature is empowered to fix and determine the rights of individual Canadians to hold and dispose of real

172. *The Fair Accomodation Practices Act*, [1954] S.O. ch. 28.

173. *Regina Ex. Rel. v. McKay*, (1956) 5 D.L.R. (2d) 403, p. 408.

174. *Projet de loi n° 50*, deuxième session, trentième législature, 1974.

175. *Richard Alan Morgan and Alan Max Jacobson v. The Attorney-General for the Province of Prince-Edward Island and Leo Blacquière*, (Supreme Court of Prince Edward Island) (1974) 42 D.L.R. (3d) 603.

176. *The Real Property Act*, [1972] S.P.E.I. ch. 40.

estate within such Province, the acceptance of the interpretation of s. 24 of the Canadian citizenship Act urged on behalf of the Plaintiffs would have the effect of conferring greater rights upon aliens than the rights enjoyed by Canadian citizens living elsewhere than on Prince Edward Island. In our opinion, Parliament cannot be imputed as having any such intention, nor, upon a fair reading, can any such intention be found. What the impugned section clearly does is to give to aliens equal rights with non-resident Canadian citizens as set out in the Provincial Legislation.

We repeat, that in our opinion, the impugned legislation is in pith and substance legislation respecting property and civil rights within the province... »<sup>177</sup>

Cette question a été portée devant la Cour suprême du Canada où le Procureur-Général du Canada et les Procureurs Généraux des neuf autres provinces interviendront. Sous réserve de la décision finale de la Cour suprême du Canada dans cette affaire, il nous paraît que le jugement rendu par la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard s'inscrit dans la même perspective que la décision rendue par le juge Martland dans l'affaire *Walter v. The Attorney-General of Alberta* :

« In my opinion the Act was enacted in relation to the ownership of land in Alberta and the Legislature had jurisdiction, under s. 92(13) of the B.N.A. Act, because it deals with property in the province. The scheme of the legislation indicates that the Legislature considered the use of large areas of land in Alberta for the purposes of communal living was something which, in the public interest, required to be regulated and controlled...

It would seem to me to be clear that a provincial Legislature can enact laws governing the ownership of land within the Province and that legislation enacted in relation to that subject must fall within s. 92(13) and must be valid unless it can be said to be in relation to a class of the subject specially enumerated in s. 91 of the B.N.A. Act... »<sup>178</sup>

Les tribunaux accepteraient donc la compétence des provinces pour restreindre les droits économiques des citoyens. À plus forte raison croyons-nous ces mêmes tribunaux devraient-ils voir d'un bon œil la reconnaissance de droits économiques en faveur des citoyens. Dans la mesure où le droit au logement décent constituerait un droit social, nous croyons que le pouvoir de dépenser peut effectivement servir de base pour déterminer la signification réelle de la reconnaissance d'un tel droit par le Parlement ou une législature provinciale. À cet égard, les provinces semblent insuffisamment pourvues sur le plan des ressources financières, ce qui pourrait compromettre l'efficacité d'une telle déclaration au niveau provincial. Néanmoins, l'étendue du concept de propriété et de droits civils paraît établir en faveur des provinces une compétence législative très importante à cet égard.

177. *Op. cit. supra*, note 175, p. 612.

178. *Walter et al. v. The Attorney-General of Alberta*, (1969) 3 D.L.R. (3d) 1, p. 5.

### SECTION 3

#### L'habitation dans le contexte municipal et urbain

Les institutions municipales dans les provinces relèvent manifestement et exclusivement de la compétence des législatures provinciales en vertu de l'article 92(8) de l'A.A.N.B. Néanmoins, les phénomènes associés à l'urbanisation, notamment l'habitation, ont conduit à une reformulation des problèmes identifiés traditionnellement avec les « institutions municipales ». L'approche sociologique se substituant, jusque dans une certaine mesure, à l'approche purement institutionnelle, on a préféré en certains milieux parler des « affaires urbaines » plutôt que des Affaires municipales. C'est dans cette perspective, semble-t-il, que se justifie la création par le gouvernement fédéral, en juin 1971, d'un ministère d'État aux Affaires urbaines<sup>179</sup>, le choix même de l'expression « affaires urbaines » paraissant destiné à « éviter l'embûche d'une apparence d'intervention dans un domaine de compétence exclusivement provinciale, celui des institutions municipales »<sup>180</sup>.

La proclamation visant à créer le ministère d'État aux Affaires urbaines prévoit qu'il devra formuler et élaborer des lignes de conduite qui seront appliquées, en prenant les mesures nécessaires, dans des domaines relevant de la compétence fédérale en ce qui concerne :

- a) les moyens les plus à même de permettre au gouvernement canadien d'avoir une influence bénéfique sur l'évolution de l'urbanisation au Canada ;
- b) l'intégration des lignes de conduite en matière d'urbanisme aux autres directives et programmes du gouvernement canadien ; et
- c) la promotion de la collaboration dans le domaine des affaires urbaines avec les provinces et, par leur intermédiaire, avec les municipalités et avec le public et des organisations privées. »<sup>181</sup>

La création du ministère d'État aux Affaires urbaines ne pose pas en soi de difficulté constitutionnelle. Il apparaît en effet que le Parlement fédéral est admis à établir l'organisation des ministères du gouvernement du Canada<sup>182</sup>. Il y a de plus dans la notion « d'affaires

179. 1971 *Gazette officielle du Canada*, part. I, vol. 105, pp. 1768, 1770 ; Proclamation adoptée le 30 juin 1971 en vertu des art. 14, 15 de la loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, 1970-71-72 S.C. ch. 42.

180. Allocution prononcée par le ministre des Affaires intergouvernementales, Gouvernement du Québec, à l'occasion du 32<sup>e</sup> congrès de l'Union des conseils de comtés de Québec, Québec, 6 octobre 1974.

181. *Op. cit. supra*, note 179.

182. Voir SCOTT ET LEDERMAN, *op. cit. supra*, note 11 : « We consider that the departmental organization of the Government of Canada respecting which the Federal Parliament has full power to legislate under section 91(1) of the B.N.A. Act, 1949 ».

urbaines » différents éléments qui sont susceptibles d'intéresser, sous certains aspects, les compétences législatives fédérales. Notons à ce titre l'impact de certaines compétences législatives du Parlement fédéral sur l'aménagement du territoire, notamment la propriété publique de la Couronne du Chef du Canada, les postes, la défense, la navigation, les Indiens etc.<sup>183</sup> Cela a d'ailleurs déjà fait dire au professeur Lajoie que l'aménagement du territoire ne peut, au terme de l'A.A.N.B., être l'œuvre exclusive ni du Parlement fédéral ni des législatures provinciales<sup>184</sup>. Néanmoins, même si « il est évident que ni le Parlement ni les législatures ne peuvent, séparément, créer un ministère de l'aménagement ayant une juridiction complète en cette matière sur le territoire d'une province »<sup>185</sup>, il apparaît que c'est seulement sous certains aspects que le Parlement est compétent à déterminer l'aménagement du territoire d'une province. D'ailleurs, à l'exception de sa compétence pour aménager les terres de la Couronne du Chef du Canada, le Parlement n'a aucune compétence en matière d'aménagement à proprement parler mais seulement des compétences législatives relatives, par exemple, aux postes et pouvant affecter sous certains aspects les compétences provinciales en matière d'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs l'opinion du ministre des Affaires municipales du Québec que l'aménagement du territoire du Québec est une responsabilité québécoise<sup>186</sup>.

Cependant, de toutes les interventions du gouvernement fédéral dans le contexte municipal et urbain, l'habitation est sans contredit le secteur qui a occupé la place la plus importante. En même temps, cette intervention a eu une influence marquée sur le développement du milieu urbain. À ce titre, notons l'influence des politiques de la S.C.H.L. sur le développement domiciliaire : près de la moitié des six millions de logements existants au Canada en 1973 ont été construits après l'adoption de la loi nationale sur l'habitation et le tiers de ceux-là ont été financés, d'une façon ou d'une autre, en vertu de la législation fédérale<sup>187</sup>.

183. À ce sujet, voir LAJOIE, Andrée, *Expropriation et fédéralisme au Canada*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1972, p. 223 ss.

184. *Ibidem*, p. 223.

185. *Ibidem*, p. 225.

186. Le ministre des Affaires municipales du Québec, M. Victor C. Goldbloom, *Journal des Débats. Commission permanente des Affaires municipales*, le 17 mai 1974, p. B-2034 : « Il va sans dire, M. le Président, que l'aménagement du territoire est une responsabilité québécoise et nous l'exerçons ».

187. Le ministre d'État aux finances, M. Pat Mahoney. Le rôle du gouvernement fédéral dans les affaires urbaines, Allocution prononcée à l'occasion de la 66<sup>e</sup> conférence internationale annuelle sur les finances publiques de l'Association des agents de finance municipaux des États-Unis et du Canada, Denver, 29 mai 1972.

Toutefois, l'influence des politiques fédérales en matière d'habitation sur la croissance urbaine paraît devoir s'orienter vers un contrôle direct de cette croissance. Certains programmes nouveaux établis en vertu de la loi nationale sur l'habitation paraissent avoir cette vocation. Notons en particulier le programme de collectivités nouvelles :

« Il nous faudra en fin de compte imposer des bornes à l'expansion de nos grandes agglomérations urbaines, ce qui constituera en soi un problème tout nouveau et tout différent dans une société où la liberté de déplacement est acceptée comme un droit qui s'est exercé surtout sous forme de déplacement en direction des centres d'activités, les grandes villes. Aujourd'hui, le Gouvernement fédéral s'efforce d'infléchir la croissance des grandes villes beaucoup moins directement. »<sup>188</sup>

En même temps, les politiques fédérales suggèrent aux provinces et aux municipalités des programmes de rénovation urbaine et d'amélioration des quartiers pour l'application desquels la S.C.H.L. se réserve un certain contrôle. Évidemment, l'habitation n'est qu'une des interventions fédérales, parmi tant d'autres, susceptible d'avoir des répercussions importantes dans le contexte municipal et urbain. Néanmoins, nous en ferons l'objet de quelques commentaires, à cause de l'importance de cet aspect.

Dans un premier temps, nous verrons la situation de l'habitation à l'intérieur des propriétés fédérales ou, si l'on préfère des enclaves fédérales en territoire québécois. À l'occasion de cette étude nous verrons l'étendue des compétences législatives fédérales sur les propriétés de la Couronne du Chef du Canada en même temps que les limites imposées aux législatures provinciales sur ces mêmes propriétés. Nous verrons également dans quelle mesure le Parlement est compétent pour légiférer relativement à l'habitation sur ces propriétés.

Enfin, nous verrons les différentes interventions fédérales et provinciales relatives à l'habitation et qui se situent particulièrement dans le contexte municipal et urbain. Nous verrons alors les différentes responsabilités qui incombent au Parlement ou aux législatures provinciales relativement à la mise en œuvre de ces programmes et à leur planification.

### **A - Les enclaves fédérales en territoire québécois**

À premier abord, la situation des enclaves fédérales en territoire québécois paraît marginale tant le partage des propriétés publiques

---

188. *Ibidem.*

prévu dans la *Loi impériale de 1867* peut nous induire en erreur sur la situation qui prévaut aujourd'hui<sup>189</sup>. Néanmoins, le gouvernement fédéral a exproprié plusieurs propriétés privées depuis 1867 en se fondant sur les différentes catégories de sujet énumérées à l'article 91 de l'A.A.N.B. Le Parlement fédéral est en effet compétent à se doter en matière d'expropriation des pouvoirs nécessaires à l'efficacité des lois qu'il a la compétence de voter<sup>190</sup>. De plus, le gouvernement fédéral peut en vertu de son pouvoir de dépenser acquérir des terrains de gré à gré<sup>191</sup>.

En vertu de ses compétences sur la propriété publique, le Parlement est investi de pouvoirs très importants sur les terres de la Couronne du Chef du Canada. Ainsi, le juge Middleton considère que : « *The right of the Dominion to control and regulate its own property appears to me to be incontestable and not to call for any elaborate discussion* »<sup>192</sup>. Dans l'affaire *Rex v. Red Line Ltd.*, les tribunaux ont d'ailleurs reconnu en faveur du gouvernement fédéral la compétence pour prohiber la circulation de catégories de véhicules-automobiles sur des propriétés de la Couronne du Chef du Canada :

« The driveway being upon the property of the Commission, I am wholly unable to see why it may not lay down conditions for its use, exclude any traffic it sees fit and admit what it sees fit — there is no dedication to the municipality, no total dedication to the public to use as the public sees fit, nothing which takes away from the elementary right which every one, individual or corporation, has to use his property according to his own wishes without regard to how someone else would like to use it — this, of course, in the absence of something in the nature of an easement. »<sup>193</sup>

Dans cette affaire, on contestait particulièrement la compétence de la « Commission du district fédéral » à consentir des droits de circulation exclusifs en faveur d'une entreprise exploitant des autobus de *sight-seeing*. À cet égard, le juge Riddell considère que les tribunaux n'ont pas à se prononcer, la Commission étant « seule juge » en l'espèce :

« Nor does the fact of the Commission giving another company a privilege denied to this one help in the least; with their reasons, good or bad, for that course we have no concern — the commission is the sole judge and must account to the proper parties which we are not, for its actions.

189. À l'égard du partage des biens, l'A.A.N.B. de 1867 établit une liste restreinte des propriétés publiques fédérales (art. 108 et troisième annexe); l'article 109 de l'A.A.N.B. prévoit un pouvoir résiduaire en faveur des provinces.

190. Voir LAJOIE, Andrée, *op. cit. supra*, note 183, p. 61 ss.

191. On notera au passage que le pouvoir d'acquérir des terrains de gré à gré est un moyen souvent onéreux lorsque exercé systématiquement.

192. *Rex v. Red Line Ltd.*, (1930) 66 O.L.R. 53.

193. *Ibidem*, p. 60.

As it seems to me, it is clear that the Commission had the right to refuse to the Red Line company the right to run sight-seeing buses on its driveway, whether it allowed another company to do this or not. »<sup>194</sup>

Dans la même perspective, l'affaire *Regina v. Shore and Horwitz Const. Co. Ltd.*<sup>195</sup> a rejeté les prétentions selon lesquelles un constructeur devait se soumettre à l'obligation d'obtenir un permis pour construire un édifice sur des terrains de la Couronne du Chef du Canada. Un constructeur s'était alors engagé à construire des barraques pour le ministère de la Défense nationale et avait omis de faire une demande de permis de construction à la ville d'Ottawa. Le juge Donnelly rejette alors les prétentions de la plaignante :

« With respect to the contention that the money payable under the by-law for a permit was in the nature of a tax it was clear that the purpose of the by-law was to regulate the control of buildings to be erected, altered or repaired in Ottawa and that the fees payable were for the inspection and approval of the plans of the proposed buildings and the principle laid down in the cases cited did not apply. »<sup>196</sup>

On aurait pu craindre qu'il résulterait de cette jurisprudence que toute compétence législative provinciale devait être exclue dans les « enclaves fédérales ». L'arrêt *Regina v. Concrete Column Clamps*<sup>197</sup> allait toutefois indiquer certaines limites quant à la signification de ces deux jugements. En ce qui concerne l'affaire Shore et Horwitz, le juge Hutton s'exprime ainsi :

« The by-law prohibited construction on the lands concerned unless and until a permit was obtained from the City of Ottawa, copies of plans filed and related matters, including detailed regulation of the structure to be erected. Donnelly, J. held that the purpose of the building by-law concerned was to regulate and control buildings to be erected, altered and repaired in the City of Ottawa (...) In my view that case decides only that regulation and control of buildings or prohibition of building on lands vested in the Crown in right of Canada comes within s. 91(1A) of the B.N.A. Act, 1867, and that such a building by-law cannot apply the buildings to be erected on such lands because it affects the property rights of the Crown in the rights of Canada. »<sup>198</sup>

En ce qui concerne l'affaire *Rex v. Red Line*, le juge Hutton devait ajouter :

---

194. *Ibidem*.

195. *Regina v. Shore and Horwitz Const. Co. Ltd.*, [1960] O.W.N. 137.

196. *Ibidem*, p. 139.

197. *Regina v. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.*; *Regina v. Louis Donolo Inc.* [1972] 1 O.R. 42.

198. *Ibidem*, p. 53.

« The decision... was cited as authority for the proposition that the Ontario Highway Traffic Act did not apply to driveways in the Ottawa area owned by the National Capital Commission (...) but in fact all the case decided was that a by-law of the Federal District Commission prohibiting the operation of sight-seeing buses on driveway owned by the Federal District Commission was valid... I am aware that the National Capital Commission Driveways are now subject to traffic Regulations enacted under a statute of the Parliament of Canada but this presumably is just an example of occupying the field in the same way as I believe the Parliament of Canada could validly enact legislation for the safety of workmen upon construction projects which it has not yet done. »<sup>199</sup>

De plus, le juge Hutton considère que des normes provinciales de sécurité sur les chantiers de construction s'appliquent sans égard au fait qu'il s'agisse de construction sur des propriétés fédérales. Toutefois l'argument majeur pour l'application de la législation provinciale paraît être qu'elle s'adresse aux personnes, c'est-à-dire aux ouvriers de la construction, et non pas aux terres de la Couronne du Chef du Canada :

« I do not consider that either of these decisions in anyway limits the Legislature of a Province in legislating concerning the safety of workmen on construction projects nor do I consider that they stand for the proposition that the Parliament of Canada is the only legislative body having any power to regulate matters of safety on lands owned by the Crown in right of Canada.

I do not believe that... (the Act)... are legislation in relation to property or affecting the property rights but rather are legislation regulating persons in the Province and unless I am bound by the doctrine of stare decisis I would so find. »<sup>200</sup>

Il peut être important de noter la distinction qui est faite ici entre une loi en relation avec la propriété et une loi s'adressant à des personnes. Peut-on conclure de cette distinction que toutes les conditions d'utilisation du sol imposées par les législatures provinciales en vertu d'une loi d'application générale seraient inapplicables sur les terrains de la Couronne du Chef du Canada. Dans le cas où de telles lois provinciales viennent en conflit avec des lois fédérales il est certain que la législation fédérale est prépondérante, mais la question est justement de savoir s'il peut y avoir conflit, c'est-à-dire si la loi provinciale est valide en ce qui concerne les propriétés fédérales. À cet égard, le jugement du juge Hutton paraît indiquer que les lois provinciales ne peuvent aucunement régir l'utilisation des propriétés fédérales même en l'absence de loi fédérale. D'ailleurs, le juge Hutton

199. *Ibidem*.

200. *Ibidem*, p. 57.

insiste tout au cours de son jugement sur la distinction entre une loi applicable à des personnes et une loi applicable sur un terrain :

« On the other hand counsel for the Attorney-General for Ontario (...) cited a number of cases which made it clear to me that a Province can regulate activities of persons in the Province and that regulation is not precluded in its application merely because the activities take place on lands owned by the Crown in right of Canada although regulation may be precluded if the Parliament of Canada legislated with respect to the same subject matter when the activity takes place on such land and as part of a subject within the legislative authority of Parliament. »<sup>201</sup>

On a déjà fait valoir la décision du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *C.P.R. v. Notre-Dame de Bonsecours*<sup>202</sup> pour justifier l'application des lois provinciales sur des propriétés fédérales. Cette décision avait en effet reconnu que la Compagnie du Canadien Pacifique devait se soumettre à un règlement municipal pourvoyant à l'enlèvement des nuisances sur les terrains compris dans la municipalité. Néanmoins, cette décision ne paraît pas avoir de relation réelle avec le problème de l'application des lois provinciales sur les propriétés fédérales. En effet, dans un cas il s'agit de déterminer l'étendue de la compétence provinciale à l'égard des entreprises relevant de la juridiction fédérale; dans le deuxième cas, il s'agit de déterminer si l'article 91(1A) de l'A.A.N.B. permet l'application de lois provinciales sur les propriétés fédérales.

Néanmoins, à la lumière de la jurisprudence citée précédemment et plus particulièrement de l'affaire *Concrete Column Clamps* il ne semble pas que les législatures provinciales puissent adopter de législation relative à la propriété fédérale ou même l'affectant. Dans cette perspective, le Parlement serait seul admis à régir les conditions d'utilisation de la propriété fédérale. Eu égard à l'habitation, cette compétence exclusive du Parlement sur la propriété fédérale limite considérablement la portée des interventions législatives provinciales d'application générale.

Ainsi, les conditions d'un bail intervenu entre le gouvernement fédéral et un locataire ne seraient pas soumises théoriquement à l'application des lois provinciales. D'ailleurs, on a déjà considéré que : « *the law of property and civil rights assigned to the provinces referred to that branch of the law as between subject and subject, and has no application to the Crown* »<sup>203</sup>. Néanmoins, cette « solution » ferait

201. *Ibidem*, p. 54; voir également p. 56 : « These cases make it clear to me that a Province is not precluded from regulating activities of persons within the Province simply because the activities occur on properties owned by the Crown in right of Canada ».

202. *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367.

203. *Rex v. Red Line Ltd.*, *op. cit. supra*, note 193, p. 62.

abstraction de la théorie de l'ancillarité au sujet de laquelle nous avons déjà affirmé qu'elle pourrait avoir une signification eu égard à l'application des lois provinciales aux propriétés de la Couronne du Chef du Canada. Il semble en effet que la théorie de l'ancillarité ait trouvé des applications tant en vertu de législations provinciales qu'en vertu de législations fédérales<sup>204</sup>.

Ainsi, on peut croire qu'une loi provinciale, tombant dans une catégorie fédérale (la propriété publique) peut être valide parce que nécessaire à une législation efficace (loi d'application générale) en vertu d'une catégorie provinciale reconnue. Évidemment en cas de conflit avec une loi fédérale, la loi fédérale serait prépondérante<sup>205</sup> et ainsi, la loi provinciale ne serait applicable que dans la mesure où le Parlement l'accepterait. Néanmoins, il faut dire que si cette théorie est conforme à une bonne partie de la jurisprudence, particulièrement celle du Conseil privé, certaines décisions plus récentes, comme nous l'avons déjà souligné, ne paraissent pas favorables à son application non plus d'ailleurs que l'affaire *Concrete Column Clamps*. Quant à savoir si la théorie de l'aspect pourrait justifier une telle intervention provinciale, l'affaire *Concrete Column Clamps* paraît également indiquer le contraire. Néanmoins, il peut être intéressant de noter la comparution du gouvernement fédéral devant l'administrateur de la régie des loyers de St-Jérôme pour une affaire impliquant le ministère fédéral des Transports et un locataire<sup>206</sup>.

En ce qui concerne les relations entre un locataire et un locateur qui n'est pas un agent de la Couronne du Chef du Canada, la situation nous paraît beaucoup plus claire. Dans ce cas, la législation provinciale est applicable à moins qu'elle ne soit en conflit avec une législation fédérale valide. Cette applicabilité des lois provinciales pourrait s'expliquer tant par la théorie de l'empiètement que par la théorie de l'aspect et paraît conforme à l'arrêt *Concrete Column Clamps*.

Il apparaît donc que le Parlement pourrait théoriquement exclure toutes les interventions provinciales relatives à l'habitation sur des propriétés fédérales. Il apparaît également que l'utilisation de ses propriétés pour l'implantation d'habitation pourrait permettre au Parlement d'élargir considérablement son influence dans le domaine

204. À ce sujet, voir TREMBLAY, André, *op. cit. supra*, note 114, p. 125, où le professeur cite la jurisprudence où l'on a admis que l'ancillarité pour servir tant au Parlement qu'aux législatures.

205. À ce sujet, voir ALHÉRIÈRE, Dominique, « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », (1971) 12 C. de D. 545.

206. *Op. cit. supra*, note 152.

de l'habitation. À cet égard, le rôle de la Commission de la capitale nationale est déjà déterminant dans la région de la capitale nationale.

D'ailleurs, la région de la capitale nationale, du moins la portion du territoire québécois, peut être considérée à plusieurs égards comme une enclave fédérale dans le territoire québécois. En effet, l'arrêt Munro a déjà reconnu que l'aménagement et le développement de la région de la capitale nationale ressortissait au Parlement fédéral en vertu de la clause « paix, ordre et bon gouvernement du Canada »<sup>207</sup>.

On a surtout interprété l'arrêt Munro comme étant un fondement au pouvoir d'expropriation du gouvernement fédéral dans la région de la capitale nationale mais cette décision judiciaire pourrait avoir une signification beaucoup plus large. Il nous semble en effet que « l'aménagement, l'amélioration et le développement » d'une région ne peut être limité au procédé d'expropriation qui constitue seulement l'une des mesures pour atteindre les objectifs d'aménagement. Peut-on croire, par exemple, que la Commission de la capitale nationale a la compétence législative nécessaire pour contrôler les utilisations du sol dans tout le territoire de la Région de la capitale nationale? Théoriquement, il faudrait l'admettre si l'on se rapporte à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Munro. Dès lors, on pourrait croire que le contrôle sur le développement de la construction dans cette région appartient au Parlement et que la loi québécoise, notamment, sur la Société d'aménagement de l'Outaouais pourrait poser des difficultés constitutionnelles dans la mesure où elle deviendrait inconciliable avec une législation fédérale concernant ou prescrivant des zones de construction.

À ce sujet, comme le note le professeur Lajoie, il convient de souligner que c'était l'aménagement de la région et non pas le pouvoir d'expropriation qui ressortirait de la clause « paix, ordre et bon gouvernement » :

« Non seulement l'arrêt Munro confirme-t-il la théorie des dimensions nationales, mais également la validité d'une disposition qui affecte les droits civils, et donc "empiète" sur la compétence provinciale, alors que cette disposition trouve son fondement constitutionnel dans une compétence fédérale implicite rattachée à l'exercice d'une compétence générale relative à la paix, l'ordre public et à la bonne administration du pays et non à l'un des paragraphes énumérés de l'article 91. »<sup>208</sup>

D'autre part, notons également le problème particulier des réserves indiennes sur lesquelles le Parlement est compétent en vertu de l'article 91(24) de l'A.A.N.B. Cette compétence a d'ailleurs donné lieu

207. *Munro v. Commission de la capitale nationale*, *op. cit. supra*, note 85.

208. LAJOIE, Andrée, *op. cit. supra*, note 183, p. 69.

à l'article 59 de la *Loi nationale sur l'habitation* qui prévoit que la Société centrale d'hypothèques et de logement peut consentir des prêts aux Indiens en vue d'aider à l'achat, l'amélioration ou la construction de projets d'habitation sur les réserves indiennes. La compétence fédérale sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens est susceptible d'exclure dans une large mesure l'application des lois provinciales. En effet, la *Loi sur les Indiens* qui prévoit l'organisation des collectivités amérindiennes vivant à l'intérieur des réserves indiennes ou sur des établissements indiens<sup>209</sup> a prévu l'existence de conseils de bande qui ont, sous la tutelle du ministre fédéral des Affaires indiennes, un certain nombre de pouvoirs, dont celui de définir les conditions d'utilisation des terres comprises dans une réserve<sup>210</sup>.

Toutefois, l'existence d'une réserve indienne ne saurait exclure *ipso facto* l'application des lois provinciales en matière d'habitation. D'ailleurs l'article 88 de la *Loi sur les Indiens* stipule que toutes les lois provinciales d'application générale sont applicables aux Indiens à moins de disposition contraire dans la *Loi sur les Indiens*. Cette « dualité de juridiction » est soulignée par les auteurs du rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec :

« Qu'il suffise de mentionner, pour l'instant, qu'une équivoque existe du fait que le Parlement fédéral a, en principe, la compétence pour légiférer sur tout ce qui peut concerner les Indiens mais que, en pratique il est impossible de tout prévoir dans la législation fédérale. Il en résulte que le Québec peut légiférer sur des questions qui se trouvent à affecter, de façon indirecte et incidente, les Indiens. Par exemple, les dispositions fiscales québécoises, lorsque non incompatibles avec les exemptions prévues dans la loi sur les Indiens, s'appliquent aux Indiens du Québec. »<sup>211</sup>

D'autre part, il est important de faire une distinction entre les réserves indiennes et les établissements indiens pour les fins d'application des lois provinciales en matière d'habitation. À cet égard, on notera que les réserves indiennes sont celles dont le titre juridique sur les terrains a été dévolu à la Couronne du Chef du Canada pour l'usage et l'usufruit des Indiens alors que les terrains compris dans les établissements indiens appartiennent à la Couronne du Chef des Provinces. Aucun titre juridique n'ayant été consenti en faveur de la

209. On notera que la Cour suprême de l'Ontario, dans un jugement rendu le 11 juillet 1973, après avoir examiné la loi fédérale sur les Indiens a conclu à la validité des Conseils de bande à l'encontre de la compétence provinciale sur les Affaires municipales et de la loi canadienne sur les droits de l'homme; voir *Richard Isaac et al. v. Ackland Davey et al.*, 11 juillet 1973, Cour suprême de l'Ontario. Le jugement a été rendu par le juge Osler.

210. *Loi sur les Indiens*, 1970, S.R.C. ch. 1-6.

211. COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Le Domaine Indien, Rapport des commissaires*, février 1971, pp. 160-161.

Couronne du Chef du Canada dans le cas des établissements indiens, les législatures provinciales seraient alors compétentes pour fixer les conditions d'utilisation du sol, prescrire des normes et des conditions de construction.

On peut donc conclure que le Parlement, compétent pour légiférer sur les propriétés fédérales, peut contrôler le développement de la construction en général sur ses propriétés à l'encontre de toutes législations provinciales. Il pourrait également régir les rapports juridiques entre les individus sur ces propriétés dans la mesure où ces rapports juridiques sont en relation avec des conditions d'utilisation du sol. Toutefois, en l'absence de législations fédérales, les législations provinciales seraient valides bien que la jurisprudence ait fait des distinctions à cet égard entre les législations s'adressant aux propriétés et celles s'adressant aux personnes.

#### **B – L'habitation dans le contexte général des compétences en matière de planification et de réglementation de l'aménagement et du développement du territoire**

Il est bien évident qu'il est de première importance d'assurer la planification du développement urbain et rural. Dans cette perspective, il apparaît que la planification du logement et la planification du développement urbain sont indissociables :

« La question du logement au Canada a surgi avec l'augmentation rapide de la population, la course vers les villes et le recul des frontières de la vie agricole et minière. Il s'est fait des déplacements importants de population et il a fallu sans retard loger les agglomérations croissantes. La situation, à l'époque, donna lieu à la spéculation par les agents d'immeubles et les entrepreneurs en construction ; ni les municipalités ni les gouvernements ne se souciaient aucunement d'urbanisme et il en est résulté que l'on a construit des maisons de logement avec l'idée que l'avenir se chargerait de les remplacer par d'autres mieux construites. »<sup>212</sup>

Nous nous arrêterons ici plus particulièrement à étudier le contenu des programmes de rénovation urbaine, d'amélioration des quartiers, d'aménagement de terrains et de collectivités nouvelles. L'existence et la mise en œuvre de ces programmes sont prévues à la fois par la loi nationale sur l'habitation et, au Québec, par la *Loi de la Société d'habitation du Québec*. Toutefois, notons dès maintenant que les dispositions législatives provinciales relatives à ces différents programmes ne posent aucune difficulté constitutionnelle.

212. GRAUER, A.-E., *Le logement, Étude préparée pour la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, 1939.

En effet, on peut facilement admettre que, de façon générale, la compétence de prévoir des modalités de mise en œuvre de la rénovation urbaine, de l'amélioration des quartiers, d'aménagement de terrains et de création de collectivités nouvelles, appartient aux législatures provinciales. C'est d'ailleurs l'opinion de Scott et Lederman que « *for the most part, the general power to provide the framework of laws to guide and control the development of specific urban areas within the territory of any one of the Provinces lies with the Legislature of that Province* »<sup>213</sup>.

Pour se convaincre de cette compétence générale des Législatures provinciales, notons les compétences provinciales en matière de zonage et en matière d'expropriation ; notons également la compétence des législatures sur le régime juridique de la propriété en général et de la propriété foncière en particulier ; notons enfin les compétences provinciales sur l'évaluation et la taxation foncière. Ainsi en vertu de la compétence des législatures à déterminer le régime juridique de la propriété foncière, les provinces seraient admises à constituer de nouvelles catégories juridiques à l'égard des droits sur le sol. Par exemple on pourrait penser à la notion de ressources collectives non appropriables. Dans la même perspective, les provinces sont admises théoriquement à abolir le droit de propriété. La nature juridique des droits sur le sol peut avoir une influence considérable sur les coûts des terrains.

En ce qui concerne la compétence provinciale en matière de zonage, elle paraît également solidement établie en vertu de l'article 92(13) de l'A.A.N.B. C'est en tout cas ainsi que le juge Cartwright en a convenu dans l'arrêt Munro :

« I do not find it necessary to repeat this review because I propose for the purposes of this appeal, to accept the following conclusions that counsel for the appellant and for the intervenant seek to draw, in part, from that history: (i) that the making of zoning regulations and the imposition of controls of the use of land situate in any Province of the sort provided, for example, in the Planning Act, are matters which, generally speaking, come within the classes of subjects assigned to the Legislatures by S. 92 of the B.N.A. Act... »<sup>214</sup>

En fait, les pouvoirs de zonage et de contrôle de l'utilisation du sol et les pouvoirs d'expropriation, en ce qui concerne les provinces, ont le même fondement juridique. Il est important de noter que ce pouvoir a été étendu récemment par la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard au contrôle sur l'acquisition de terrains par des non-

213. *Op. cit. supra*, note 11, p. 38.

214. *Op. cit. supra*, note 85, pp. 667.

résidents. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, l'affaire *Morgan et Jacobson v. Attorney-General of Prince-Edward Island*<sup>215</sup> a déjà reconnu la validité d'une législation de l'Île-du-Prince-Édouard prévoyant la nécessité pour les non-résidents d'obtenir l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil avant d'acquérir une superficie de terrain excédant dix acres ou plus de cinq chaînes en front de mer. L'affaire des Huttérites illustre également l'étendue des compétences provinciales pour contrôler les utilisations du sol<sup>216</sup>.

L'évaluation et la taxation de la propriété foncière constituent également un fondement constitutionnel aux interventions provinciales au titre de l'habitation dans le contexte municipal et urbain. Notons néanmoins que l'intervention fédérale n'est pas exclue à cet égard, l'article 91(3) de l'A.A.N.B. permettant au Parlement de prélever des deniers sous toute forme de taxation. Dans la pratique, il s'agit d'un champ de taxation qui a été réservé jusqu'ici aux provinces, celles-ci ayant délégué ce pouvoir de taxation à leurs municipalités. Dans la mesure où une intervention fédérale dans le domaine de la taxation foncière serait susceptible d'entrer en conflit avec les municipalités, il ne paraît pas probable que le Parlement s'aventure dans cette avenue. En effet, le gouvernement fédéral n'oserait pas s'aliéner les municipalités compte tenu d'une ferme volonté de s'implanter dans le domaine des affaires urbaines. Aussi même s'il s'agit théoriquement d'un champ concurrent, nous croyons que cette forme de taxation demeurera, pour longtemps encore, réservée aux provinces et à leurs municipalités.

C'est principalement à partir de ces « procédés » qui relèvent des juridictions provinciales que les provinces sont en mesure de mettre en œuvre des programmes de rénovation urbaine, d'amélioration des quartiers, d'aménagement de terrains et de collectivités nouvelles. En ce qui concerne le Québec, plusieurs de ces pouvoirs ont été délégués aux municipalités. Notons à ce sujet les commentaires du *Montreal Board of Trade* devant la Commission Royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels :

« C'est à coup sûr, à l'administration municipale qu'il appartient en premier lieu, d'entreprendre le réaménagement urbain ; mais elle ne peut l'exécuter seule. En réalité, celle-ci a déjà entrepris certains travaux de cette nature ; mais elle n'a pu aller au-delà de ses moyens financiers ; et l'immensité de la tâche dépasse l'étendue de ses pouvoirs et l'abondance de ses ressources. »<sup>217</sup>

215. *Op. cit. supra*, note 175.

216. *Op. cit. supra*, note 178.

217. Cité dans COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission*, 1954, Vol. III, Tome II, p. 105.

Il apparaît que la situation financière des municipalités et des provinces ne se soit guère améliorée depuis 1954. Les programmes conçus en vertu de la loi nationale de l'habitation (en tout cas les programmes de rénovation urbaine, amélioration des quartiers, aménagement de terrains et collectivités nouvelles) sont précisément destinés à mettre des ressources financières fédérales à la disposition des provinces et des municipalités pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités. Il nous semble en effet que c'est essentiellement en vertu de son pouvoir de dépenser que le Parlement peut prévoir l'existence de ces programmes. À ce sujet, rappelons les distinctions que nous avons faites quant aux différents types de conditions posées par le Parlement en vertu de son pouvoir de dépenser.

Lorsque nous avons analysé la signification du pouvoir de dépenser du Parlement dans des domaines relevant de la juridiction provinciale, et l'on doit admettre que l'habitation relève en général de la compétence des législatures provinciales, il nous était apparu indispensable de faire une distinction entre les conditions imposées par le Parlement selon qu'elles appartenaient en propre à toute opération de financement ou qu'elles étaient destinées à définir et expliciter la nature d'un programme. Dans le cas des conditions appartenant en propre à toute opération de financement, il nous est apparu qu'elles ne pouvaient poser de difficultés constitutionnelles à moins que le procédé même de financement puisse être remis en cause et il nous est apparu que c'était le cas notamment pour les procédés d'assurance.

En vertu des programmes de rénovation urbaine, amélioration des quartiers, aménagement des terrains et collectivités nouvelles, cette catégorie de conditions ne paraît pas non plus soulever de difficulté constitutionnelle. À cet égard, notons que des prêts et contributions sont prévus pour permettre la réalisation de ces programmes. Nous avons déjà fait une étude détaillée de ce type de conditions dans la première section de ce travail ; il ne nous paraît pas nécessaire d'élaborer davantage sur cette question.

D'autre part, nous avons suggéré qu'il pourrait être opportun de distinguer deux catégories de conditions parmi celles destinées à définir et expliciter la nature des programmes fédéraux. La première de ces catégories ne devait pas non plus être susceptible de poser de difficulté constitutionnelle ; il s'agissait des « conditions principales » destinées à désigner l'objet et les bénéficiaires des programmes. Les conditions principales étaient différentes des conditions secondaires, les dernières étant destinées à arrêter les modalités de mise en œuvre et d'accession aux programmes.

Eu égard aux conditions principales, il est toutefois nécessaire de

noter que certains prêts et certaines contributions sont destinés aux municipalités. Ainsi le programme de rénovation urbaine prévoit que la Société centrale d'hypothèques et de logement peut verser des contributions à une province ou à une municipalité; en vertu de ce programme, l'accord de la province n'est pas requis sauf s'il s'agit d'un prêt<sup>218</sup>. Le programme d'amélioration des quartiers prévoit la possibilité de contributions ou prêts versés en faveur des municipalités mais à la condition que la province ait conclu une entente avec la Société centrale d'hypothèques et de logement; néanmoins, selon ce programme la somme doit être versée soit à la municipalité, soit à une province ou au profit d'une municipalité<sup>219</sup>. Le programme de dégagement de terrains s'inscrit d'ailleurs dans cette même perspective<sup>220</sup>.

À cet égard, il convient de réaffirmer la compétence exclusive des provinces sur les institutions municipales et sur le contrôle des ententes pouvant intervenir entre les municipalités et le gouvernement fédéral. Dans cette perspective, notons que les législatures provinciales peuvent prévoir, notamment, que les sommes versées par la Société centrale au profit de municipalités pourront être encaissées par la province. Les municipalités étant des créatures des législatures provinciales, les provinces peuvent prévoir dans quelle mesure elles exerceront leurs pouvoirs. La question paraît théorique mais elle pourrait se poser néanmoins dans le cas du programme d'amélioration des quartiers où la Société centrale d'hypothèques et de logement, au terme d'une entente avec une province, émet généralement en faveur de la province un chèque payable à l'ordre d'une municipalité. Dans un tel cas, si une disposition législative l'y autorisait, la Société d'habitation du Québec pourrait se substituer à la municipalité pour encaisser le chèque et la Société d'habitation du Québec pourrait alors transmettre elle-même à la municipalité le montant du prêt ou de la contribution fédérale. Les mêmes remarques nous paraissent pertinentes dans le cas du programme de dégagement des terrains.

Quant à l'objet de ces programmes, il ressort évidemment de domaines de compétences provinciales. Néanmoins, comme nous l'avons déjà souligné, l'article 91(1A) de l'A.A.N.B. autorise le Parlement fédéral à dépenser ces deniers dans des domaines de juridiction provinciale. C'est seulement au niveau des conditions secondaires, c'est-à-dire les conditions destinées à définir les modalités de mise en œuvre et d'accession à ces programmes, que peuvent être

218. Cf. art 23 et 24, *Loi nationale sur l'habitation*.

219. Cf. art. 27.1, *ibidem*.

220. Cf. art. 27.3, *ibidem*.

soulevées certaines difficultés d'ordre constitutionnel. En effet, quant à cette catégorie de conditions, l'intervention fédérale doit être fondée sur une catégorie de sujets qui lui est attribuée en vertu de l'A.A.N.B. Dans cette perspective, il convient donc de faire d'abord un bref résumé de ces conditions établies au terme de chacun des programmes de rénovation urbaine, d'amélioration des quartiers, de dégagement des terrains et de collectivités nouvelles. Notons toutefois, en ce qui concerne le programme de rénovation urbaine que ce programme ne s'applique plus qu'aux seuls projets qui ont fait l'objet d'une entente avant février 1973.

En vertu des programmes de rénovation urbaine et de collectivités nouvelles, la *Loi nationale sur l'habitation* requiert que toute entente conclue entre une province et la Société centrale d'hypothèques et de logement comporte une disposition faisant obligation à la province de dévoiler certains plans à la Société centrale d'hypothèques et de logement. En ce qui concerne le programme de rénovation urbaine, les plans doivent comprendre les éléments suivants :

- a) un plan indiquant les bâtiments et les ouvrages compris dans la zone que la municipalité doit acquérir et déblayer dans le cadre du programme et fournissant aux personnes privées de logement par suite d'une semblable acquisition ou d'un pareil déblaiement, des facilités de logement convenable, sûr et salubre à un loyer juste et raisonnable de l'avis de la Société, eu égard au revenu des personnes devant être privées de leur logement,
- b) un plan indiquant le quadrilatère projeté et l'utilisation du terrain aux fins de la zone, ainsi que le programme de construction ou d'amélioration des services municipaux, des écoles, des parcs, des terrains de jeux, des édifices publics et des autres facilités offertes au public, dans ladite zone. »<sup>221</sup>

En ce qui concerne le programme de collectivités nouvelles, aucun prêt ne doit être consenti à moins que la province qui le demande :

« ne dévoile ses plans concernant le développement urbain, y compris la situation, la taille et l'ordre de croissance des autres collectivités nouvelles et que la Société ne juge ces plans satisfaisants. »<sup>222</sup>

Pour être en mesure de juger de la constitutionnalité de ces conditions, il importe de savoir dans quelle mesure elles sont destinées à désigner l'objet et les bénéficiaires de la contribution fédérale ou de déterminer les modalités de mise en œuvre ou d'accessibilité aux programmes. Dans cette perspective, il nous semble que la Société centrale d'hypothèques et de logement est justifiée d'exiger un plan des

221. Cf. article 22, *ibidem*.

222. Cf. article 45.2(2c), *ibidem*.

bâtiments et ouvrages dans la zone que la municipalité doit acquérir et déblayer. En effet, l'article 24(1a) prévoit expressément que la contribution fédérale portera sur l'acquisition, le déblaiement et l'amélioration des terrains et des bâtiments compris dans cette zone. Dès lors, cette condition paraît être justifiée par la nécessité de définir l'objet sur lequel portera la contribution fédérale.

Il semble toutefois que l'obligation de fournir des plans concernant le relogement des personnes devant être privées de leur logement ne peut pas s'inscrire dans la même perspective. En effet, l'article 24(1c) de la *Loi nationale* ne prévoit pas de contribution fédérale à cette fin, elle le fait seulement pour l'emploi de personnes aidant à loger de nouveau ceux qui ont été privés de leur logement. Cette condition imposée aux provinces n'est pas essentielle et elle ne fait pas partie de la nature du programme. Il s'agit en fait d'une mesure destinée à contrôler l'accessibilité au logement relevant de la responsabilité provinciale. De même, la Société centrale ne contribue pas en vertu de ce programme à la construction ni à l'amélioration des écoles, parcs et terrains de jeux et il s'agit là de conditions secondaires n'ayant aucun rapport avec les contributions fédérales et qui, du reste, relèvent de la juridiction provinciale.

Certes, on peut admettre que ces mesures sont en relation avec la rénovation urbaine. Toutefois le titre donné au programme, rénovation urbaine, est plus large que l'objet des contributions fédérales. En effet, dans ce programme, les véritables objets du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral sont définis à l'article 24(1) de la *Loi nationale sur l'habitation* qui ne s'étend pas à toutes les dépenses afférentes aux projets de rénovation urbaine.

L'article 45.2(2c) concernant les plans de développement urbain dépasse largement l'objet du programme de « collectivités nouvelles ». Ce programme prévoit en effet le financement par la Société centrale d'hypothèques et de logement aux fins :

- « a) d'acquérir des terrains pour une collectivité nouvelle, y compris des terrains devant servir soit aux voies de communication entre cette dernière et d'autres collectivités, soit à des espaces libres publics aménagés dans la collectivité nouvelle l'entourant ou la séparant de toute autre collectivité. »<sup>223</sup>

Nous ne saurions admettre que la Société centrale d'hypothèques et de logement, du fait qu'elle peut être appelée à financer des projets provinciaux de collectivités nouvelles et des infrastructures reliant entre elles ces collectivités, soit admise à contrôler le développement urbain en général. Si l'on admettait la compétence du Parlement à

223. Cf. article 45.2(1a), *ibidem*.

régir ainsi le développement urbain dans les provinces en vertu d'une dépense dans un milieu urbain, il faudrait admettre que l'énumération de catégories de sujets aux articles 91 et 92 de l'A.A.N.B. était illusoire, seul l'article 91(1A) déterminant vraiment la signification du partage des compétences législatives. À notre avis, l'article 45.2(2c) est *ultra vires* des compétences du Parlement fédéral.

D'autre part, la loi nationale sur l'habitation prévoit certaines obligations imposées aux provinces de donner des informations. L'obligation d'information est prévue notamment dans le cas du programme d'amélioration des quartiers où la province doit informer la Société centrale d'hypothèques et de logement :

- a) « de la façon dont elle se propose d'obtenir la participation des résidents du quartier pour élaborer et exécuter le projet pour lequel l'aide est demandée »<sup>224</sup>,
- b) « de la façon dont les normes d'occupation et d'entretien des bâtiments seront appliquées »<sup>225</sup>; « de la façon dont une personne physique qui a été dépossédée de son logement par suite d'un projet pour lequel l'aide est demandée sera dédommée de toute dépense découlant de la dépossession »<sup>226</sup>.

Les mêmes conditions sont prévues en vertu du programme de dégagement des terrains<sup>227</sup>.

Selon nous, cette obligation d'information peut être fondée sur certaines contributions que peut consentir la Société centrale d'hypothèques et de logement en vertu de :

- a) « l'exposition du projet par la municipalité »<sup>228</sup>;
- b) « l'élaboration des normes d'occupation et d'entretien des bâtiments qui s'appliqueront au quartier ainsi que d'un régime de mise en application de ces normes »<sup>229</sup>;
- c) « le relogement par suite du projet pour lequel l'aide est demandée »<sup>230</sup>.

Néanmoins c'est seulement dans la mesure où ces informations seront destinées à permettre une vérification du coût des projets impliquant la contribution fédérale qu'elles seront admises. Ainsi, la Société centrale d'hypothèques et de logement contribue au coût de l'élaboration de normes d'occupation et d'entretien. Afin de pouvoir déterminer le montant de la contribution fédérale, il peut être important de

224. Cf. article 27.1(2c), *ibidem*.

225. Cf. article 27.1(2d), *ibidem*.

226. Cf. article 27.1(2e), *ibidem*.

227. Cf. article 27.3(2c et d), *ibidem*.

228. Cf. article 27.2(a viii), *ibidem*.

229. Cf. article 27.2(a v), *ibidem*.

230. Cf. article 27.2(a viii), *ibidem*.

connaître la façon dont ces normes seront appliquées. Néanmoins, les provinces ne seraient tenues de fournir ces informations que dans la mesure où elles ont une incidence directe sur le montant de la contribution fédérale.

Les mêmes commentaires s'appliquent à l'égard de ces conditions posées au terme du programme de dégagement des terrains en ce qui concerne les personnes dépossédées de leur logement. Toutefois, il nous semble que la situation soit différente pour les normes d'occupation et d'entretien au coût desquelles la Société ne paraît pas autorisée à contribuer. Dès lors, l'article 27.3(2c) de la *Loi nationale sur l'habitation* ne paraît pas avoir de fondement constitutionnel, la disposition étant *ultra vires* des compétences du Parlement fédéral.

D'autre part, des conditions imposent aux provinces que certains éléments des programmes soient placés sous la direction et l'autorité des municipalités. À ce sujet, notons que le programme de rénovation urbaine exige des provinces :

« un exposé des méthodes prévues pour placer sous la direction et l'autorité de la municipalité l'utilisation des terrains compris dans la zone, de même que le zonage, la régie de la construction et les normes d'occupation des bâtiments de la zone. »<sup>231</sup>

La loi nationale sur l'habitation prévoit le même type de condition en ce qui concerne le programme de collectivités nouvelles. Ainsi, nul prêt ne doit être consenti en vertu de ce programme à moins que la province qui le demande :

« ne désigne l'organisme ou la corporation qui seront chargés de l'organisation et de l'aménagement de la collectivité nouvelle si le prêt doit être consenti à la province et non à cet organisme ou à cette corporation. »<sup>232</sup>

Comme nous l'avons souligné précédemment, les législatures provinciales ont des compétences exclusives sur les institutions municipales. Ces conditions posées en vertu des programmes de rénovation urbaine et de collectivités nouvelles constituent toutes deux des ingérences dans cette compétence exclusive des législatures provinciales. Le Parlement n'a aucune compétence pour déterminer le contenu des responsabilités qui doivent être déléguées par les provinces à leurs municipalités, les législatures en étant les seuls arbitres. Il en est ainsi de tout organisme et corporation appartenant à la juridiction des provinces. Ces conditions sont donc *ultra vires* des compétences législatives du Parlement fédéral.

---

231. Cf. article 22c, *ibidem*.

232. Cf. article 45.2(2a), *ibidem*.

Parmi les autres conditions imposées par la *Loi nationale sur l'habitation*, on notera également la nécessité que le programme de rénovation urbaine comprenne :

« un exposé des méthodes prévues pour améliorer, remettre en état ou remplacer les facilités que possèdent des particuliers, y compris les facilités de logement, qui seront maintenues dans la zone, ainsi que les techniques envisagées pour les conserver aussi longtemps que possible dans un état convenable. »<sup>233</sup>

Ce même programme prévoit encore que la mise en œuvre des projets se fera en accord et en harmonie avec un plan officiel de la localité. Pour ce qui est des méthodes pour améliorer, remettre en état ou remplacer les facilités que possèdent des particuliers, il ne paraît pas se poser de difficulté constitutionnelle dans la mesure où il s'agit de déterminer les coûts des contributions fédérales prévues à l'article 24 de la *Loi nationale sur l'habitation*. Quant aux techniques pour conserver des logements aussi longtemps que possible dans un état convenable, on peut se demander dans quelle mesure elles doivent servir à déterminer le montant de la contribution fédérale. Enfin, en ce qui concerne la conformité du projet au plan officiel de la localité, il faut croire que la loi fédérale n'impose pas la prépondérance de ces plans sur les plans provinciaux. En effet, il est bien évident que le Parlement ne saurait imposer aux législatures provinciales l'application de règlements municipaux.

D'autres conditions sont également imposées en vertu du programme d'améliorations des quartiers. Ainsi la loi fédérale exige que l'entente qui doit intervenir entre la province et la municipalité prévoit des critères de sélection des quartiers. Cette entente doit :

« énoncer les critères selon lesquels les quartiers à l'égard desquels des contributions seront versées ou des prêts consentis peuvent être choisis, et prescrire la façon de choisir ces quartiers. »<sup>234</sup>

D'ailleurs, la *Loi nationale sur l'habitation* exige que chaque projet d'amélioration de quartiers soit soumis à la Société centrale d'hypothèques et de logement pour approbation par la Société centrale pour chacun des projets. Il ne paraît pas y avoir de difficulté constitutionnelle dans la mesure où cette approbation n'est requise que pour des questions de financement. Aussi, cette disposition ne devrait toutefois pas avoir pour effet de permettre à la Société centrale d'hypothèques et de logement de contrôler la planification provinciale de l'amélioration des quartiers.

233. Cf. article 22d, *ibidem*.

234. Cf. article 27.1(2el), *ibidem*.

Quant aux critères et à la façon de choisir les quartiers, il nous paraît que cette condition dépasse les compétences du Parlement. Il s'agit là essentiellement d'une question de planification de l'aménagement du territoire pour laquelle le Parlement ne peut, en général, trouver de fondement constitutionnel à son intervention. Même si certaines catégories de sujet permettent au Parlement d'avoir une influence sur la planification de l'aménagement du territoire, ces catégories de sujet ne sauraient autoriser le Parlement à planifier de façon générale, l'amélioration des quartiers. D'autre part, cette planification de caractère général, ne peut trouver de fondement dans le pouvoir de dépenser du Parlement.

Quant à la nécessité de prévoir, dans une entente sur l'amélioration des quartiers, que la municipalité démontre la disponibilité d'autres logements à la portée des personnes physiques dépossédées<sup>235</sup>, nous avons vu qu'elle pourrait être justifiée par la contribution fédérale. En effet, au niveau de ce programme, il est prévu que la Société centrale d'hypothèques et de logement verse une contribution « pour le relogement des particuliers privés de leur logement par suite du projet pour lequel l'aide est demandée »<sup>236</sup>. La même disposition, prévue en vertu du programme de dégagement des terrains<sup>237</sup>, appelle les mêmes commentaires.

On notera en ce qui concerne le programme de dégagement des terrains la condition imposée par l'article 27.3(2a1) selon lequel une entente en vertu de ce programme doit énoncer des normes minimales d'habitation. Dans la mesure où ces normes seraient destinées à préciser la qualité des habitations, la Société centrale d'hypothèques et de logement n'est pas admise à imposer cette condition aux provinces. Nous avons vu en effet que des normes de construction pouvaient être exigées par la Société centrale seulement dans le cas où ces normes pouvaient servir de garantie sur les prêts. Or, les ententes devant être conclues avec les provinces, on peut donc présumer que celles-ci se porteront garantes du remboursement du prêt.

Enfin, une autre condition posée en vertu du programme des collectivités nouvelles paraît poser des difficultés constitutionnelles. Il s'agit de l'obligation faite à la province d'indiquer :

« les mesures à prendre pour assurer que le public bénéficiera des avantages économiques qui pourront être retirés des terrains et des services à l'égard desquels des prêts sont consentis en vertu du présent article, et que la Société ne juge ces mesures satisfaisantes. »<sup>238</sup>

235. Cf. article 27.1(2e1), *ibidem*.

236. Cf. article 27.2(a vii), *ibidem*.

237. Cf. article 27.3(2d1) et 27.4(a), *ibidem*.

238. Cf. article 45.2(2b), *ibidem*.

Ici encore, croyons-nous, le véritable but de la disposition législative est de contrôler la planification de l'aménagement urbain. À cet égard, on peut se rappeler la décision du juge Van Camp dans l'affaire *Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-operative College Residences*. À cette occasion, le juge Van Camp avait retenu la validité du programme de prêts pour des projets d'habitation d'étudiants. Toutefois, il ressort clairement de son jugement que la législation fédérale était constitutionnelle parce qu'elle n'entendait pas réglementer l'habitation mais seulement mettre des ressources financières à la disposition des provinces :

« The Government of Canada does not purport to regulate housing but merely provides a facility, i.e., a source of money which is available to Provinces, municipalities, associations and individuals at their choice. »<sup>239</sup>

Aux États-Unis, l'intervention du gouvernement fédéral dans certains programmes d'habitation, notamment la rénovation urbaine, a fait l'objet de diverses critiques. À ce sujet, notons l'opinion de Michaël McIntire :

« For decades Americans have relied on federal aid and urban planners to halt the precipitous decline of large cities. Judging by continued municipal crises, perhaps our confidence has been misplaced. It is time to look to state governments, for they are in a unique position to renew our urban centers. »<sup>240</sup>

À cet égard, l'expérience américaine pourrait sans doute témoigner des vertus de la décentralisation. C'est d'ailleurs dans cette perspective de décentralisation que l'A.A.N.B. paraît pourvoir au partage des compétences législatives en matière d'habitation. Toutefois, les programmes de rénovation urbaine, d'amélioration des quartiers, de dégagement des terrains et de collectivités nouvelles, contiennent des éléments que le Parlement entend régir et qui relèvent des juridictions provinciales. En fait, chacun de ces programmes soumet les provinces à des conditions d'admissibilité qui sont *ultra vires* des pouvoirs du Parlement.

Dès lors, peut-on croire que les programmes sont eux-mêmes inconstitutionnels, ou doit-on croire plutôt que seules les conditions dont l'inconstitutionnalité est établie ne sont pas applicables. En fait, la question à résoudre consiste à savoir s'il peut y avoir disjonction des conditions que nous croyons *ultra vires* des compétences fédérales. À ce sujet, notons l'opinion du professeur Tremblay :

239. *Op. cit. supra*, note 31, p. 673.

240. MCINTIRE, Michaël V., « Urban Reconstruction could be as close as the Statehouse », (1974) 60 *American Bar Association Journal* 578.

« Dans une telle situation se pose le problème de la disjonction : c'est-à-dire de savoir si la partie valide peut subsister seule indépendamment de la partie non valide (...) Ce problème a été traité dans quelques causes et les critères sont assez bien établis. Il est en général admis que la loi est valide en partie si les dispositions non entachées d'illégalité peuvent survivre indépendamment des dispositions *ultra vires*, en d'autres mots si on peut les séparer. Une autre façon de formuler la règle serait la suivante : le lien entre la partie valide et la partie non valide est-il si étroit qu'il apparaît manifeste que la législature n'entendait pas édicter une partie sans l'autre. »<sup>241</sup>

Ainsi, si l'on retenait l'opinion du professeur Tremblay, il suffirait que le législateur affirme l'indissociabilité de dispositions législatives pour qu'elles soient toutes inconstitutionnelles du fait de l'inconstitutionnalité d'une seule d'entre elles. Dans le cas qui nous préoccupe, il apparaît que le législateur ait effectivement posé le principe de cette indissociabilité. En effet, les programmes de rénovation urbaine, d'amélioration des quartiers, de dégagement des terrains et de collectivités nouvelles exigent toutes une entente avec les provinces pour être mis en œuvre. Or, la *Loi nationale sur l'habitation* impose l'insertion de ces conditions dans l'entente, à défaut de quoi aucune entente ne peut être conclue selon l'expression utilisée dans la *Loi nationale sur l'habitation*.

Dans l'affaire *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, le Vicomte Simon pose ainsi la question :

« The real question is whether what remains is so inextricably bound up with the part declared invalid that what remains cannot independently survive or, as it has sometimes been put, whether on a fair review of the whole matter it can be assumed that the legislature would have enacted what survives without enacting the part that is *ultra vires* at all. »<sup>242</sup>

Le Vicomte Simon suggère donc qu'il y aurait disjonction dans la mesure où le législateur aurait pu édicter la règle valide sans édicter la règle *ultra vires*. C'est seulement dans la mesure où les dispositions ne peuvent survivre l'une sans l'autre que les deux dispositions sont *ultra vires*. Il nous semble donc que l'inconstitutionnalité des conditions posées en vertu de ces programmes n'engendre pas l'inconstitutionnalité des programmes eux-mêmes. Nous verrons d'ailleurs dans la section suivante que les conditions imposées dans la *Loi nationale sur l'habitation* et dont on a dit qu'elles étaient *ultra vires* peuvent être acceptées en certaines circonstances par les législatures provinciales qui en assurent alors la mise en œuvre.

241. TREMBLAY, André, *op. cit. supra*, note 114, p. 126.

242. *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503, p. 518.

## SECTION 4

## Les mécanismes de coordination

Le recours à des catégories de sujet ayant une signification aussi large que « propriété et droits civils » et « pouvoir de dépenser » pour déterminer le partage des compétences législatives en matière d'habitation pourrait laisser planer certaines interrogations quant à la signification des articles 91 et 92 de la loi impériale de 1867. D'autre part, le pouvoir judiciaire ne peut pas à lui seul assurer le fonctionnement efficace du fédéralisme canadien. La coopération politique apparaît donc nécessaire pour permettre une action gouvernementale efficace au Canada. D'ailleurs quels que soient les termes utilisés pour prévoir le partage des compétences législatives dans une fédération, la coopération politique aura généralement cette vertu d'assurer une plus grande flexibilité dans le contexte d'un cloisonnement juridique théorique du partage des compétences.

Sans doute conscients des limites du pouvoir judiciaire dans la solution de certains problèmes, les tribunaux se sont fait les avocats, à l'occasion, d'une meilleure coopération politique au Canada. À ce titre, notons les commentaires de Lord Atkin dans l'affaire *Attorney-General of British-Columbia v. Attorney-General of Canada*:

« It was said that as the Provinces and the Dominion between them possess a totality of complete legislative authority, it must be possible to combine Dominion and Provincial Legislation so that each within its own sphere could in co-operation with the other achieve the complete power of regulation which is desired. Their Lordships appreciate the importance of the desired aim. Unless and until a change is made in the respective legislative functions of Dominion and Province it may well be that satisfactory results for both can only be obtained by cooperation. But the legislation will have to be carefully framed, and will not be achieved by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other. »<sup>243</sup>

En fait, il semble que ce soit Lord Atkinson qui le premier ait fait appel à la notion de « fédéralisme coopératif » dans l'affaire *City of Montréal v. Montréal Street Railway*<sup>244</sup>. Lord Atkinson avait alors souligné la situation impraticable et embarrassante de la compagnie des tramways de Montréal, son service de transport local étant sous la juridiction de la législature provinciale et de la Ville de Montréal alors que le service de transport régional de cette même compagnie relevait de la juridiction fédérale:

243. *Attorney-General of British-Columbia v. Attorney-General of Canada*, [1937] A.C. 377, p. 389.

244. [1912] A.C. 333.

« One of the arguments urged of behalf of the appellants was this: The through traffic must, it is said, be controlled by some legislative body. It cannot be controlled by the provincial Legislature because that Legislature has no jurisdiction over a federal line, therefore it must be controlled by the Legislature of Canada. The answer to that contention is this, that so far as the « through » traffic is carried on over the federal line, it can be controlled by the Parliament of Canada. And that so far as it is carried over a non-federal provincial line it can be controlled by the provincial Legislature, and the two companies who own these lines can thus be respectively compelled by these two Legislatures to enter into such agreement with each other as will secure that this « through » traffic shall be properly conducted; and further that it cannot be assumed that either body will decline to co-operate with the other in a reasonable way to effect an object so much in the interest of both the Dominion and the province as the regulation of « through » traffic. »<sup>245</sup>

Cette théorie a été reprise à plusieurs occasions par les tribunaux. Dans cette perspective, notons l'affaire *Shannon v. Lower Mainland Dairy*:

« Their Lordships do not accept the view that natural products as defined in the Act are confined to natural products produced in British Columbia. There is no such restriction in the Act, and the limited construction would probably cause difficulty if it were sought at some future time to co-operate with a valid Dominion scheme. »<sup>246</sup>

Le juge Rand fit des commentaires identiques en 1950 après avoir convenu de la compétence législative des provinces sur certains aspects de l'économie :

« It follows that trade regulation by a Province or the Dominion, acting alone, related to local or external trade respectively, before the segregation of products of manufacturers of each class is reached, is impracticable, with the only effective means open, apart from conditional regulation, being that of co-operative action; this, as in some situation already in effect, may take the form of a single board to administer regulations of both on agreed measures. »<sup>247</sup>

Néanmoins, l'A.A.N.B. prévoit peu, ou pas, de mécanisme de coordination intergouvernementale. Certes, le lieutenant-gouverneur était envisagé en 1867 comme un officier fédéral chargé de communiquer aux autorités provinciales les vues du gouvernement fédéral et au besoin de voir à ce que les provinces « *did not step too far off the path deemed correct for them by the national government* »<sup>248</sup>. Néanmoins, il apparaît que ce rôle confié au lieutenant-gouverneur n'ait pas

245. *Ibidem*, p. 346.

246. *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708, pp. 718-719.

247. *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198, p. 214.

248. CHEFFINS, Ronald I., *The Constitutional Process in Canada*, McGraw-Hill, 1969, p. 140.

lie<sup>251</sup> où la constitution prévoit expressément la délégation de compétence législative par les États-membres au Commonwealth; il apparaît que le pouvoir du Commonwealth de déléguer des compétences législatives aux États-membres ait été également reconnu par la jurisprudence australienne ainsi que par la pratique constitutionnelle<sup>252</sup>. Au Canada, la situation est toutefois différente à l'égard de la délégation de compétences législatives; une telle délégation n'est pas prévue dans l'A.A.N.B. et de plus il a été jugé qu'elle était *ultra vires*. C'est en tout cas de cette façon que la Cour suprême du Canada a considéré que la délégation de compétences législatives entre le Parlement et les Législatures serait « *utterly foreign to the conception of a federal organization* »<sup>253</sup>. Cette décision de la Cour suprême du Canada a d'ailleurs été rendue à l'unanimité, les sept juges ayant motivé individuellement leur opinion. Le juge Rinfret fonde son jugement notamment sur l'utilisation de l'expression « exclusivement » dans les articles 91 et 92 de l'A.A.N.B. :

« The constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled. It is part of that protection that Parliament can legislate only on the subject-matters referred to it by s. 91 and that each Province can legislate exclusively on the subject-matters referred to it by s. 92(...) »

No power of delegation is expressed either in s. 91 or in s. 92, nor, indeed, is there to be found the power of accepting delegation from one body to the other; and I have no doubt that if it had been the intention to give such powers it would have been expressed in clear and unequivocal language. »<sup>254</sup>

Le juge Kerwin retient également l'argument de la division des compétences législatives<sup>255</sup>. Quant au juge Taschereau, il reprend les mêmes arguments que ses collègues. Selon lui, il apparaît toutefois que l'A.A.N.B. ne pourrait avoir pour objet la création d'un État unitaire; or, le procédé de délégation risque de mener à ce résultat :

251. COMANS, C. K., « Constitutional Law — Cooperation between Legislatures in a Federation — Delegation — The Australian Experience » (1953) 31 *Can. B. rev.* 814.

252. *Ibidem*.

253. *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada*, [1950] 4 D.L.R. 369, pp. 371-372.

254. *Ibidem*, pp. 371-372.

255. *Ibidem*, p. 375 : « The B.N.A. Act divided legislative jurisdiction between the Parliament of Canada and the Legislatures of the Provinces and there is no way in which those bodies may agree to a different division... To permit of such an agreement would be inserting into the Act a power that is certainly not stated and one that should not be inferred. »

subsisté à l'évolution du fédéralisme canadien. D'autre part, la notion de coordination intergouvernementale est beaucoup plus large et implique une certaine autonomie des deux ordres de gouvernement, autonomie que ne pouvait satisfaire ce rôle confié au lieutenant-gouverneur. Il apparaît donc que l'A.A.N.B. ne prévoit pas à proprement parler de mécanisme de coordination :

« It seems fairly certain that the Fathers of Confederation did not realize that the provinces would grow so powerful or that federal-provincial problems would become so complex. A combination of the Lieutenant-Governor and the informal processes of party politics and the judicial machinery was undoubtedly assumed to be sufficient for the conduct of federal-provincial relations. »<sup>249</sup>

Parmi les différents mécanismes de coordination développés par la pratique constitutionnelle et aussi, comme nous le verrons, par les tribunaux, il paraît se dégager trois types principaux. C'est précisément chacun de ces types de mécanismes de coordination que nous verrons ici dans la perspective plus particulière de l'habitation. Ainsi nous verrons d'abord le procédé de la délégation de pouvoirs, ses limites et certaines de ses modalités. Nous étudierons également le contenu des ententes Québec-Canada sur l'habitation. Enfin, il conviendra de faire une brève rétrospective des principaux mécanismes de consultation intergouvernementale.

### A - La délégation

La délégation de pouvoirs offre en soi la possibilité de solutions simples et efficaces au problème constant de l'interdépendance des compétences législatives du Parlement fédéral et des législatures provinciales :

« Au premier abord, une des solutions simples aux problèmes que pose un partage dysfonctionnel des compétences, à l'intérieur d'une fédération, c'est la délégation de pouvoirs. Elle offre sur la modification de la constitution deux avantages certains du fait qu'elle est à la fois plus simple et temporaire : plus simple puisqu'elle ne requiert pas le recours aux mécanismes toujours formalistes et lents que suppose la modification de toutes les constitutions, et temporaire, ce qui lui permet d'adapter avec plus de souplesse aux réalités changeantes un partage de compétences qui doit leur rester conforme pour qu'un fédéralisme soit efficace. »<sup>250</sup>

Dans certaines fédérations, le pouvoir de déléguer est prévu expressément dans la constitution. C'est d'ailleurs le cas en Austra-

249. *Ibidem*, p. 140.

250. LAJOIE, Andrée, *op. cit. supra*, note 183, p. 226.

« If the proposed legislation were held to be valid, the whole scheme of the Canadian Constitution would be entirely defeated. The framers of the B.N.A. Act could bring about different... (matters)... all subjects in relation it would be converted into one... if all the Provinces empowered Parliament to make laws with respect to all matters exclusively assigned to them. Moreover, it is clear that the delegation of legislative powers by Parliament to the ten Provinces on matters enumerated in s. 91 of the B.N.A. Act could bring about different... (matters)... all subjects in relation to which it has been thought imperative that uniformity should prevail throughout Canada. »<sup>256</sup>

Quant au juge Rand, il considère qu'une véritable délégation impliquerait une subordination, imposée par l'autorité délégante à l'autorité déléguée, incompatible avec l'état de coordination dans l'égalité qui doit exister entre les organes législatifs d'une fédération :

« Subordination implies duty: delegation is not made to be accepted or acted upon at the will of the delegate; it is ancillary to legislation which the appropriate Legislature thinks desirable; and a duty to act either by enacting or by exercising a conferred discretion not, at the particular time, to act, rests upon the delegate. No such duty could be imposed upon or accepted by a co-ordinate Legislature and the proposed Bill does no more than to proffer authority to be exercised by the delegate solely of its own volition and, for its own purposes, as a discretionary privilege. Even in the case of virtually unlimited delegation as under the Poor Act of England, assuming that degree to be open to Canadian Legislatures, the delegate is directly amenable to his principal for his execution of the authority. »<sup>257</sup>

Les juges Kellock, Estey et Fauteux, dans leur jugement, souscrivent aux mêmes arguments invoqués par leurs collègues<sup>258</sup>. En fait, cette décision de la Cour suprême du Canada était déjà appuyée par une jurisprudence qui ne laissait guère de place à l'équivoque. À ce sujet, on notera l'observation de Lord Watson dans l'affaire *C.P.R. v. Parish of Notre-Dame de Bonsecours* :

« The Dominion cannot give jurisdiction, or leave jurisdiction, with the province. The provincial parliament cannot give legislative jurisdiction to the Dominion Parliament. If they have it, either one or the other of them, they have it by virtue of the Act of 1867. I think we must get rid of the idea that either one or the other can enlarge the jurisdiction of the other or surrender jurisdiction. »<sup>259</sup>

Néanmoins, l'examen attentif de l'affaire *Attorney-General of Nova-Scotia v. Attorney-General of Canada* ouvre la porte à la

256. *Ibidem*, p. 382.

257. *Ibidem*, p. 386.

258. *Ibidem*, pp. 387 à 395.

259. Rapporté dans LEFROY's *Canadian Federal System*, 1913, p. 70, note 10(a) et cité dans l'affaire *Attorney-General of Nova-Scotia v. Attorney-General of Canada*, [1950] 4 D.L.R. 384.

possibilité de certains types de délégation, lorsque cette délégation n'aura pas pour effet de modifier le partage des compétences législatives prévu dans la loi impériale de 1867. À cet égard, il convient certainement de citer les commentaires du juge Taschereau :

« There is no doubt, as it has been very often recognized by the Courts, that Parliament or a Provincial Legislature may in certain cases delegate some of its power...

But we are not dealing here with a similar situation. In the Gray Case, the delegation was given by Parliament to the Executive Government. In the Hodge and Shannon cases, the delegation was to authorize Boards of Commissioners to enact regulations. In the Chemicals case, the delegation was to the Governor in Council, who by regulation appointed a controller of chemicals. In all these cases of delegation, the authority delegated its powers to subordinate Boards for the purpose of carrying legislative enactments into operation. »<sup>260</sup>

La Cour suprême du Canada a d'ailleurs reconnu expressément en 1952, la constitutionnalité d'une délégation de pouvoirs administratifs du Parlement fédéral à un organisme provincial dans le cas de l'affaire *Prince-Edward Island Potato Marketing Board v. H. B. Willis et Attorney-General of Canada*. Dans cette affaire, une loi fédérale prévoyait que le gouverneur général pouvait déléguer, à un organisme de l'Île-du-Prince-Édouard destiné à assurer la mise en marché de pommes de terre, certaines dispositions législatives fédérales relatives au même objet. Pour le juge Rinfret, la validité constitutionnelle d'une délégation de pouvoirs administratifs est fondée sur la capacité du Parlement de choisir ses propres officiers pour l'exécution des lois fédérales :

« As stated above, Parliament could choose its own executive officers for the carrying out of this legislation, and when so chosen the provincial Board became the agent authorized by the Governor in Council with "all or any powers like the powers exercisable by such Board or agent in relation to the marketing of such agricultural product locally within the province". That, of course, must be understood *mutatis mutandis*. The Board did not need the enabling capacity provided for in s. 7 of the Prince-Edward Island Act. It became a body, or an entity, and it was not necessary for the Province to give it the power to... "accept and exercise all and any powers or authority granted by the Governor-in-Council pursuant to the Dominion Act". »<sup>261</sup>

260. *Ibidem* : Voir également le jugement du juge Rinfret à la p. 372 : « Delegations such as were dealt with in re Gray (1918)... and in Reference re Regulations (Chemicals)... were delegation to a body subordinate to Parliament and were of a character different from the delegation meant by the Bill now submitted to the Court ».

261. [1952] 4 D.L.R. 146, pp. 154-155. Notons cependant, comme le souligne le juge Rinfret que la Législature peut interdire l'acceptation de pouvoir de la part du gouvernement fédéral : à la p. 155 : « Such authority, as contained in s. 7 of the provincial act, was not necessary except perhaps for the Province to express its desire that the provincial Board should not accept any authority from the Governor in Council except with the approval of the Lieutenant-Governor in Council ».

Dans cette affaire, le procureur du défendeur alléguait notamment qu'un organisme créé par une législature provinciale ne peut pas avoir des pouvoirs qui ne sont pas en relation avec les compétences de la législature provinciale. Pour sa part, le juge Rand écarte cet argument et il s'exprime ainsi :

« What the law in this case has done has been to give legal significance called incidents to certain group actions of five men. That to the same men, acting in the same formality, another coordinate jurisdiction in a federal constitution cannot give other legal incidents to other joint actions is negated by the admission that the Dominion by appropriate words could create a similar Board, composed of the same persons, bearing the same name, and with a similar formal organization, to execute the same Dominion functions. Twin phantoms of this nature must, for practical purposes, give way to realistic necessities(...) No question of disruption of constitutive provincial features or frustration of provincial powers arises: both Legislatures have recognized the value of a single body to carry out one joint, though limited, administration of trade. »<sup>262</sup>

La Cour suprême du Canada a donc admis la délégation de pouvoirs exécutifs. Selon le professeur Lajoie, ces pouvoirs sont déterminés « par le fait qu'ils ne font pas partie de la compétence législative et doivent être exercés par un organisme subordonné aux législatures déléguantes ; la nature même de ces pouvoirs indique qu'ils sont attribués et non cédés, c'est-à-dire qu'ils peuvent être retirés à volonté »<sup>263</sup>. Par ailleurs, le professeur Lajoie fait une distinction particulièrement intéressante quant aux caractéristiques appartenant aux pouvoirs de nature administrative. C'est ainsi que le professeur Lajoie fait une distinction entre les fonctions de gestion, coordination, information et celles de conception ; à cet égard, on notera que les activités administratives de conception « impliquent une participation au pouvoir législatif dont la délégation est prohibée », ce qui ne paraît pas devoir être le cas pour les fonctions de gestion, de coordination et d'information<sup>264</sup>.

Le ministre d'État aux Affaires urbaines en 1973, l'honorable Ron Basford, paraît avoir soulevé cette question de la délégation de pouvoirs dans une allocution prononcée à Halifax à l'occasion du congrès de l'association pour le développement domiciliaire et urbain<sup>265</sup>. À cette occasion, le ministre fédéral rapportait que des études fédérales avaient permis de déterminer les choix suivants en vue de

262. *Ibidem*, p. 167.

263. LAJOIE, Andrée, *op. cit. supra*, note 183, p. 231.

264. *Ibidem*, p. 234.

265. *Op. cit. supra*, note 126.

l'établissement d'un régime de garanties en faveur des acquéreurs d'habitation :

- a) une intervention indépendante de la part des gouvernements provinciaux ;
- b) la création d'un système de garantie par le gouvernement fédéral ;
- c) l'établissement d'un système de garantie et d'assurance dirigé par l'industrie ;
- d) l'élaboration d'un Conseil national de garantie.

C'est la dernière solution que paraît privilégier le ministre d'État aux Affaires urbaines. Plus précisément, cette solution vise à l'élaboration d'un système de garantie et d'assurance à direction indépendante, où seraient représentés les intérêts de tous ceux que la question concerne soit le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, l'industrie du bâtiment, les prêteurs et les consommateurs. Selon cette hypothèse, il faudrait « établir un conseil indépendant en vue d'administrer et de fournir sur le plan national, un programme de garantie et d'assurance des nouvelles maisons »<sup>266</sup>.

Selon le ministre d'État aux Affaires urbaines, un tel conseil incorporerait un ensemble d'éléments dont le premier pourrait être l'inscription des constructeurs pour s'assurer de leur compétence et de leur stabilité. Le Conseil pourrait être responsable également de l'inspection matérielle pendant la construction de l'unité d'habitation qui devrait être faite par des agents ou employés du Conseil. Toujours selon la proposition Basford, le programme devrait également comporter l'émission de garanties normalisées de construction faisant état d'une responsabilité juridique clairement établie en ce qui concerne la qualité du produit au parachèvement et de son comportement soutenu après l'occupation.

Notons enfin que la proposition Basford soulève la nécessité de moyens simples de conciliation pour résoudre les différends entre constructeurs et propriétaires, sur des questions de mauvais comportement. Enfin, le ministre Basford faisait mention d'assurance en faveur du consommateur contre la négligence du constructeur soit de parachever la construction ou de faire honneur à la garantie. De même, il était question d'assurance en faveur de l'acheteur de maison sur une plus longue période de temps contre les vices de construction résultant d'une cause quelconque et non assurable autrement<sup>267</sup>.

L'examen des divers éléments qui seraient incorporés au « Conseil national de garanties d'habitation » a déjà révélé, lorsque nous avons étudié la situation du locataire et de l'acquéreur d'habitation, qu'ils

266. *Ibidem*.

267. *Ibidem*.

sont l'objet d'une compétence législative exclusive des législatures provinciales aux termes de l'article 92 de l'A.A.N.B. Qu'il s'agisse de « garanties normalisées », de « responsabilité juridique », de « conciliation » ou d'« assurance » ces matières relèvent toutes de « la propriété et les droits civils dans la province » selon l'interprétation jurisprudentielle de l'article 92(3) de l'A.A.N.B. On a toutefois déjà noté l'intérêt fédéral sur la faillite sans avoir pu déterminer vraiment l'étendue de la compétence fédérale à l'égard de ce type de régime.

Aussi peut-on croire que la proposition Basford vise à la création d'un organisme auquel le Parlement fédéral et les Législatures provinciales pourraient déléguer certains pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre d'un tel programme. En fait, nous pourrions théoriquement voir de multiples applications d'une telle délégation dans le domaine de l'habitation. Ainsi, par exemple, le programme fédéral de prêts hypothécaires assurés, dans la mesure où il relève effectivement des compétences législatives fédérales, pourrait être mis en œuvre par un organisme provincial à la suite d'une délégation de pouvoirs administratifs par le gouvernement fédéral. Néanmoins, la délégation devra être faite à un organisme de l'appareil administratif :

« Si l'on veut éviter la délégation à un organe législatif, il faut choisir un organe distinct des législatures et qui leur soit subordonné, c'est-à-dire, un organisme de l'appareil administratif, le seul qui, d'ailleurs, puisse assumer des fonctions de mise en œuvre des lois, des fonctions donc strictement administratives qui, au surplus, ne conviennent nullement aux législatures. »<sup>268</sup>

D'autre part, on peut retenir deux autres techniques de coopération intergouvernementale s'apparentant sous quelques aspects à la délégation. Il s'agit du mécanisme d'approbation préalable et de la théorie de l'ancillarité. Dans le cas du procédé d'approbation préalable il s'agit pour une Législature ou pour le Parlement de prévoir une disposition législative soumettant la mise en œuvre d'un programme à l'approbation préalable, soit du programme ou des projets spécifiques de l'autre gouvernement. La *Loi nationale sur l'habitation* comporte plusieurs exemples de l'utilisation par le Parlement fédéral de ce procédé d'approbation préalable destiné à permettre aux provinces d'assumer leurs responsabilités particulièrement en matière de planification.

À ce titre, notons le programme de prêts pour des projets d'habitation d'étudiants prévu aux articles 46 et suivants de la *Loi nationale sur l'habitation*. Selon l'article 47(1) la Société centrale d'hypothèques et de logement peut consentir de tels prêts à une

268. LAJOIE, Andrée, *op. cit. supra*, note 183, p. 232.

province ou à un organisme municipal, à un hôpital, une commission scolaire, une université, un collège, une association coopérative ou une corporation de charité. Toutefois, l'article 47(2) décrète qu'aucun prêt ne doit être consenti sauf à une province à moins que le gouvernement de la province en cause n'ait approuvé l'établissement du prêt.

La validité d'un tel procédé a été confirmée dans l'affaire *Central Mortgage and Housing Corp. v. Cooperative College Residence, Inc.*<sup>269</sup>; à cette occasion, le juge Van Camp s'exprimait ainsi :

« With the consent of the Province the loan may be made directly to those named in s. 47(1), but this is only a device whereby the federal administrative system may be used. »<sup>270</sup>

Il apparaît également que ce jugement ait déterminé la signification qu'il faut donner à ce procédé d'approbation préalable. À cet égard, l'interprétation donnée par le juge Van Camp paraît importante. On avait en effet soumis à l'attention du juge, le fait que le gouvernement ontarien n'avait pas donné son approbation au projet, comme l'exigeait la loi nationale sur l'habitation avant qu'un projet puisse être mis en œuvre. À cet égard, le juge Van Camp semble satisfait qu'un ministre ontarien (Ministry of Colleges and Universities) ait eu connaissance de la demande faite par Co-operative College Residences et que le ministre ait eu des rencontres avec des représentants de cette société. Le ministre ontarien aurait alors satisfait aux conditions posées par la *Loi nationale sur l'habitation*. Le juge Van Camp s'exprime d'ailleurs comme suit :

« In the absence of any evidence of disapproval, I find that the plaintiff has satisfied me that the requirements of s. 47(2) have been complied with for the purpose of this loan. »<sup>271</sup>

Évidemment, une telle décision nous paraît être fort contestable. Selon nous, l'obligation d'information est distincte de l'obligation d'obtenir une approbation préalable et nous ne saurions identifier la signification de la deuxième à celle de la première. D'autre part, le juge Van Camp considère que l'absence d'approbation, si celle-ci était effectivement nécessaire, n'affecte pas la validité du prêt :

« There are no penalties set forth for non-compliance nor does the section declare that the loan is invalid if it is not approved. Unlike many of the cases cited, the provision for approval herein is not for the protection of members of the public but for the cooperation of the two Governments...

In my judgement, the true construction of the statute, having regard to its scope and its purpose, is that the requirement for approval did not

269. *Op. cit. supra*, note 31.

270. *Ibidem*, p. 674.

271. *Ibidem*, p. 672.

make a loan invalid, illegal and unenforceable, when not complied with, save at the instance of the provincial Government. »<sup>272</sup>

Évidemment, l'interprétation donnée par le juge Van Camp dans cette affaire limite considérablement la portée de ce type d'obligation dont l'objectif est pourtant clairement d'assurer la coopération intergouvernementale. Dans la mesure où le jugement rendu dans cette affaire est à l'épreuve de toute critique on devra noter le caractère illusoire de ce type d'obligation, imposée dans la *Loi nationale sur l'habitation*.

D'autre part, l'ancillarité constitue aussi un procédé de coordination intergouvernementale. Nous le notons ici parce qu'il s'agit, sous certains aspects, d'une délégation par suite de l'inaction dans un domaine particulier. C'est-à-dire qu'en ne légiférant pas, par exemple sur les relations de travail dans les entreprises relevant de la juridiction fédérale, le Parlement fédéral permet aux Législatures provinciales d'occuper ce champ de législation. Nous avons déjà étudié cette question; aussi ne paraît-il pas nécessaire de reprendre cette étude. Notons néanmoins l'opinion du professeur Garant à ce sujet :

« Elle est extrêmement importante dans un système constitutionnel comme le nôtre car elle permet d'assouplir le principe de l'exclusivité des compétences et permet ainsi à la fédération de remplir efficacement la mission plus large et plus exigeante que les États fédérés lui ont conférée. »<sup>273</sup>

Évidemment, nous l'avons souligné, cette théorie a été remise en cause récemment particulièrement par la Cour suprême du Canada.

## **B - Les ententes Québec-Ottawa sur l'habitation**

Des ententes ont été signées entre la Société d'habitation du Québec et la Société centrale d'hypothèques et de logement annuellement depuis 1967. Dès 1967, l'entente faisait état de certains principes de répartition de juridiction à savoir que la planification et tout ce qui en découle seraient la responsabilité du Québec et que la soumission au gouvernement fédéral ne comporterait qu'une demande d'éligibilité aux prêts et aux subventions selon les termes de la loi nationale sur l'habitation. C'est ainsi qu'une clause spéciale à cet effet a été insérée dans chacune des ententes intervenues jusqu'en 1973. Dans l'entente de 1973, la clause 2(6) était ainsi rédigée :

272. *Ibidem*, p. 672.

273. *Op. cit. supra*, note 156.

« Il est convenu entre les parties que la déclaration d'admissibilité a pour seul but de déterminer que le projet peut faire l'objet d'un prêt en vertu de la loi et de fixer le montant du prêt; la Société du Québec est seule responsable de l'évaluation du besoin de la conception de l'emplacement et du nombre ainsi que de la grandeur des logements, de l'approbation, de la planification, de l'architecture, des plans et devis des normes et conditions d'occupation et aucun certificat ne sera refusé ou retenu pour des considérations basées sur ces sujets ou d'autres de même nature. »<sup>274</sup>

M. Claude Morin, alors sous-ministre au ministère des affaires intergouvernementales, commente ainsi l'entente de 1967 sur le logement et la rénovation urbaine :

« Cet accord valorisait singulièrement le rôle de la Société québécoise d'habitation et réduisait en quelque sorte la Société fédérale à une fonction de pourvoyeuse de fonds. L'objectif alors poursuivi par le Québec était de prendre directement pied dans le domaine capital de la rénovation urbaine et, de là, dans celui de l'aménagement des villes. Ou, plus exactement peut-être, d'empêcher le gouvernement fédéral de le faire. Le Québec comptait y réussir grâce, entre autres instruments, à la Société d'habitation du Québec. »<sup>275</sup>

L'insertion de la clause 2(6) dans ces ententes faisait suite particulièrement à un échange de correspondance entre le ministre fédéral responsable de la S.C.H.L. et le ministre des Affaires municipales du Québec<sup>276</sup>. Il apparaît toutefois que les discussions sur le renouvellement des ententes entre la Société d'habitation du Québec et la Société centrale d'hypothèques et de logement fournirent très tôt l'occasion aux représentants du gouvernement fédéral de remettre en cause l'existence de cette clause<sup>277</sup>. C'est ainsi que l'entente de 1970-71 prévoyait la mise sur pied d'un comité bilatéral destiné notamment à préciser les modes de coopération entre la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Société d'habitation du Québec. Cette clause a été maintenue jusqu'en 1973, elle était alors ainsi rédigée :

274. Entente intervenue entre la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Société d'habitations du Québec, 6 avril 1973, article 2(6).

275. MORIN, Claude, *Le Pouvoir québécois... en négociation*, Les éditions du Boréal Express, Montréal, 1972, p. 106.

276. *Ibidem*, p. 113 : « Le ministre fédéral responsable de la S.C.H.L. en 1967 était conscient de la portée de cette disposition puisque, dans une lettre du 18 juillet de la même année, il avait informé le ministre québécois des Affaires municipales que la responsabilité de préparer et de mettre à exécution les programmes en question appartiendrait au Québec... Dans sa réponse du 12 septembre, le ministre québécois, après avoir décrit globalement le rôle de la Société québécoise, précisait d'ailleurs en reprenant pratiquement les mêmes termes que la soumission d'un projet à la Société centrale d'hypothèques et de logement n'aurait pour but que de déterminer l'admissibilité d'un projet québécois à un prêt ou à une contribution financière ».

277. *Ibidem*, p. 114.

« Les parties à la présente convention ont pris acte d'une décision des premiers ministres du Canada et du Québec de mettre sur pied un comité composé de représentants des deux gouvernements afin d'entreprendre un examen des mécanismes et procédures pour améliorer leur collaboration relativement à un ensemble d'activités dans le domaine de l'habitation et des questions urbaines connexes, y compris un examen de la présente convention effectué, entre autres objectifs, dans le but de préciser davantage les modes de coopération entre la Société et la Société du Québec sous l'empire de ladite convention. »<sup>278</sup>

Comme nous l'avons vu précédemment, certains amendements apportés à la *Loi nationale sur l'habitation* en 1973 imposaient l'insertion de certaines conditions dans les ententes que la Société centrale d'hypothèques et de logement pourrait consentir. Ainsi, l'entente Québec-Ottawa intervenue en 1974 au terme du programme d'amélioration de quartiers prévoit l'obligation de la Société d'habitation du Québec d'informer la S.C.H.L. :

- a) de la manière selon laquelle la Société du Québec ou la municipalité se propose d'obtenir la participation des résidents de ce quartier à la planification et à la mise en application d'un projet faisant l'objet d'une demande;
- b) de la manière selon laquelle on fera observer les normes minimales d'habitabilité;
- c) de la manière selon laquelle un ménage évincé de son logement en raison d'un projet faisant l'objet d'une demande sera indemnisé de tous les frais découlant de cette dépossession et de la manière selon laquelle ce ménage sera convenablement relogé, et devra prouver la disponibilité de logements correspondant aux revenus des ménages évincés. »<sup>279</sup>

D'autre part, conformément à l'article 27.1(2a) de la *Loi nationale sur l'habitation*, l'entente en vertu du programme d'amélioration des quartiers énonce des critères selon lesquels des quartiers peuvent être choisis et prescrit la façon de les choisir. Ces critères peuvent se résumer ainsi : quartiers d'utilisation résidentielle nécessitant des travaux de restauration ou de préservation et dont d'autres éléments de l'environnement physique devront nécessiter des améliorations. De plus, le quartier devra être stable en termes de densité, habité par des ménages à revenu modeste, et l'équipement de ce quartier devra être déficient.

Quant aux critères énoncés dans la même entente en ce qui concerne l'acquisition et le déblaiement de terrains une distinction est

278. *Op. cit. supra*, note 274, art. 14.

279. Entente entre la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Société d'habitation du Québec, 12 septembre 1974, autorisée par l'arrêté en conseil 3134-74 du 28 août 1974.

faite selon qu'il s'agit ou pas de terrains et immeubles résidentiels. Dans le premier cas, les terrains doivent être situés à l'extérieur des zones d'amélioration des quartiers, ne pas respecter les normes minimales d'habitabilité et ne pas être économiquement restaurables. Dans le deuxième cas, les terrains doivent être situés à l'extérieur des zones d'amélioration des quartiers, être situés dans un secteur résidentiel occupé par des ménages à revenus modestes et être utilisés à des fins incompatibles au secteur. L'entente prévoit également que les terrains libérés devront être réutilisés à des fins résidentielles, récréatives ou sociales.

Trois autres ententes ont été conclues en 1974. La première concerne le logement public (article 43) et les projets d'habitation pour étudiants (art. 47), la seconde, l'acquisition et l'équipement de terrains (art. 42) et la troisième, les projets d'habitation à bas loyer (art. 15). Dans le cas de l'entente sur les projets d'habitation à bas loyer, une nouvelle société a été incorporée par le gouvernement du Québec en vertu de la 3<sup>e</sup> partie de la loi des compagnies pour satisfaire à l'exigence du programme destiné à des sociétés constituées exclusivement à des fins caritatives. Toutefois, la Société d'habitation du Québec est intervenue dans cette entente. Quant à l'entente elle-même, notons la clause 9 qui prévoit la conclusion entre les parties de l'accord standard d'exploitation devant régir l'administration du prêt et la gestion du projet. À cet égard, notons particulièrement que la Société centrale d'hypothèques et de logement se réserve un certain contrôle sur le prix des loyers, les loyers à prélever devant être justes et raisonnables de l'avis de la Société centrale d'hypothèques et de logement.

Comme nous l'avons vu précédemment plusieurs de ces conditions posaient des difficultés constitutionnelles du point de vue de la compétence fédérale. Selon Smiley et Burns, l'acceptation de telles conditions par les provinces aurait pour effet d'établir une pratique constitutionnelle selon laquelle le principe des subventions conditionnelles aurait un fondement constitutionnel. Les auteurs essaient d'ailleurs de démontrer l'existence de cette pratique constitutionnelle au Canada :

• At the end of the war in the fiscal year 1945-46, payments by Canada to the Provinces which can be regarded as unconditional revenue transfers totalled about \$18 millions, largely made up of the original statutory subsidies determined at Union. Conditional subsidies were somewhat more substantial and totalled \$50 millions, of which \$43 millions were for old age and blind pensions. Ten years later, by 1956-57 [...] the unconditional

payments were still under \$30 million but conditional grants had grown to \$111 millions, largely because of increases in prime areas of provincial responsibility in health, welfare and transportation. »<sup>280</sup>

Aussi selon Smiley et Burns, le phénomène des subventions conditionnelles se serait nettement accéléré au cours des dix dernières années :

« It was in the next decade that changes of much greater magnitude took place. By the fiscal year 1968-69, when the new arrangements for financial transfers to the provinces with full equalization were in effect, the unconditional payments including the fiscal transfers for post-secondary education were around 900 millions. Conditional payments were over 1.6 billion, the great bulk of the cost being for health and social welfare. Much the greater part of these payments was dependent on the spending power, as the federal document shows. »<sup>281</sup>

D'autre part, il est important de noter que la clause 2(6) à laquelle nous avons fait référence n'a jamais eu d'équivalent dans les ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces. Dans cette perspective et compte tenu des difficultés constitutionnelles soulevées par le type de conditions posées au terme de la loi nationale sur l'habitation et partant dans les ententes convenues avec les dix provinces canadiennes, on pourrait s'interroger sur la constitutionnalité des ententes elles-mêmes. Il apparaît en effet que les ententes reproduisent des conditions dont nous avons vu que le Parlement fédéral n'avait pas les compétences législatives pour les imposer aux Législatures provinciales compétentes, d'une façon générale, dans le domaine de l'habitation et de la rénovation urbaine.

À notre avis, c'est précisément dans cette compétence des Législatures provinciales dans le domaine de l'habitation et de la rénovation urbaine que réside le fondement constitutionnel de ces clauses contenues dans les ententes et en vertu desquelles les provinces acceptent de s'engager notamment à fournir des plans et échanger des renseignements. Ainsi, la valeur des conditions, dont nous avons dit qu'elles étaient *ultra vires* des compétences fédérales, résiderait en réalité dans l'acceptation volontaire par une province d'en assurer le respect et la mise en œuvre. À cet égard, on peut croire que le caractère volontaire de telles ententes peut être déterminant.

Dans un ouvrage remarquable sur les relations fédérales-provinciales, Richard Simeon insiste sur la signification de la pratique constitutionnelle au Canada :

280. SMILEY, Donald V. et BURNS, Ronald M. « Canadian Federalism and the Spending Power : To Constitutional Restriction Necessary? » (1969) 17 *Canadian Tax Journal* 467, p. 473.

281. *Ibidem*.

« This discussion has shown that institutional and constitutional arrangements play their part in directing not only the overall pattern of federal provincial negotiations but also the operation of the process in specific cases. They provide some of the basic parameter within which the decision makers operate. They provide both constraints on behaviour and opportunities which can be exploited. »<sup>282</sup>

Néanmoins, nous ne croyons pas que la pratique constitutionnelle puisse vraiment avoir de signification quant à la validité des subventions conditionnelles fédérales. En effet, pour qu'une pratique puisse s'établir il ne suffit pas de considérer le facteur de répétition dans le temps de l'action envisagée, mais il faut aussi et d'abord considérer la légalité de ces actions. Dans le cas des conditions posées par le Parlement fédéral en vertu de son pouvoir de dépenser dans des domaines de juridiction provinciale, nous avons vu qu'il existait des limites quant à la constitutionnalité de ces conditions. À notre avis, le Parlement fédéral ne saurait instaurer une pratique constitutionnelle au Canada qui aurait pour effet d'excéder ces limites constitutionnelles puisqu'alors les éléments même de cette pratique seraient *ultra vires*.

Quant à la question de la constitutionnalité, en tant que mesure provinciale, des « conditions » dont nous avons vu le contenu ci-dessus, la question essentielle à résoudre est de savoir si du point de vue provincial, elles constituent une délégation de compétence législative. Si la réponse est affirmative, la clause comportant une telle condition sera *ultra vires* des compétences des législatures provinciales, puisque nous envisageons la question du point de vue des compétences des législatures à s'engager à mettre en œuvre un projet sous certaines conditions. Si la réponse est négative, la clause sera *intra vires* des compétences de la législature provinciale.

Ainsi, au titre des clauses *ultra vires* contenues dans les ententes fédérales-provinciales sur l'habitation, notons l'acceptation par les provinces de se soumettre au contrôle de la Société centrale d'hypothèques et de logement quant au prix des loyers dans des projets d'habitation à loyer modique. Dans ce cas, notons que l'inconstitutionnalité de la clause n'affecte aucunement la constitutionnalité de l'entente. Ainsi, les provinces peuvent valablement mettre en œuvre les projets d'habitation à loyer modique dont la Société centrale d'hypothèques et de logement assure une partie du financement. Toutefois, elles ne sont pas tenues de se soumettre au contrôle de la Société centrale sur les prix des loyers et partant, peuvent adopter des

---

282. SIMEON, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy, The making of recent policy in Canada*, University of Toronto Press, 1972, p. 42.

dispositions législatives incompatibles avec le rôle qu'entend jouer la Société centrale d'hypothèques et de logement dans la régie de ces loyers.

En vertu des clauses *intra vires*, du point de vue de la compétence provinciale, contenues dans les ententes fédérales-provinciales sur l'habitation, notons les critères énoncés concernant les quartiers éligibles au programme d'amélioration des quartiers. Si le Parlement fédéral n'est pas admis à imposer des critères relativement au choix de ces quartiers, il apparaît au contraire que les législatures provinciales peuvent arrêter ces critères. Que ces critères soient énoncés dans une entente intergouvernementale pourra sans doute faire l'objet de commentaires de la part de certains juristes qui s'insurgent contre le concept du fédéralisme coopératif en vertu duquel le Parlement fédéral et les Législatures provinciales peuvent collaborer en adoptant des mesures législatives propres à leur compétence respective et en les mettant en application au moyen d'une action commune. À ce sujet, il convient sans doute de noter l'opinion du juge Barbeau :

« Certains juristes s'insurgent contre cette théorie : ils soutiennent que l'A.A.N.B. ne parle nulle part de cette possibilité et que le concept de l'union législative ayant été écarté en 1867, cette pratique ne saurait être mise à exécution. Ils ajoutent que toute province, en tant que membre de la fédération canadienne se doit d'affirmer non seulement ses compétences législatives mais de maintenir à la fois son entière autonomie administrative. »<sup>283</sup>

En ce qui concerne plus spécialement la délégation, le juge Barbeau poursuit en ces termes :

« Il semble que ces arguments ne trouvent pas leur application dans les circonstances auxquelles a fait allusion Sa Seigneurie Atkinson lorsqu'il a mentionné cette théorie pour la première fois : il apparaît au contraire que l'action commune des deux législatures suggérée n'implique aucune renonciation aux compétences législatives : tout au plus comporte-t-elle une délégation de fonctions administratives orientées à rendre plus efficace, au sein d'une communauté, l'action législative des diverses hiérarchies gouvernementales. »<sup>284</sup>

D'autre part, dans cette perspective des conditions auxquelles les provinces acceptent de se soumettre en vertu des ententes fédérales-provinciales sur l'habitation, ne conviendrait-il pas que le gouvernement fédéral s'engage à fournir aux provinces certains renseignements de la nature de ceux pour lesquels les provinces se sont engagées ? On

283. *Op. cit. supra*, note 112, p. 137.

284. *Ibidem*.

peut penser ici à l'inventaire des propriétés fédérales et leur utilisation proposée, soit une question, comme nous l'avons vu, qui peut être étroitement associée à celle de l'habitation.

### **C - Les mécanismes de consultation intergouvernementale**

Si la question des mécanismes de coordination intergouvernementale au Canada a été peu traitée par les auteurs, la question plus particulière des mécanismes de consultation et des conférences intergouvernementales l'a été moins encore. Cette situation tient sans doute moins au manque d'intérêt pour ces conférences qu'au caractère, le plus souvent confidentiel, de tels événements. Dans cette perspective, nous abordons ce sujet conscient des limites qui nous sont imposées par la disponibilité de l'information.

Grauer rapporte que la première conférence intergouvernementale ayant trait au logement a eu lieu à Winnipeg en 1912<sup>285</sup>. Il apparaît que la pénurie de maisons étant alors un problème majeur, cette conférence fédérale-provinciale sur l'urbanisme s'est tenue « pour faire disparaître sans plans préconçus les désagréments de l'expansion des villes mais les résultats en furent à peu près nuls.<sup>286</sup> La crise du logement, déjà grave en 1912, prit des proportions exceptionnelles en 1918 compte tenu d'un ralentissement dans la construction, des prix élevés et des déplacements de la population. Deux conférences fédérales-provinciales étudièrent ces problèmes, la première en 1918 et la deuxième en 1919 ; il s'agissait alors de la Conférence industrielle nationale<sup>287</sup>.

Depuis cette époque les conférences intergouvernementales ont eu tendance à se multiplier et à prendre dans certains secteurs, un caractère institutionnel. Richard Simeon considère que la structure d'ensemble des conférences fédérales-provinciales est maintenant une partie essentielle de la structure gouvernementale canadienne :

« Federal-provincial relations are often attempts to get around constitutional strictures, and in doing so they may result in *de facto* constitutional changes. The whole structure of federal-provincial conferences, to mention one example, is now an essential part of Canada's governmental structure, though unmentioned in the British North America Act. »<sup>288</sup>

---

285. GRAUER, A.-E., *op. cit. supra*, note 212.

286. *Ibidem*.

287. *Ibidem*.

288. SIMEON, Richard, *op. cit. supra*, note 282, p. 41.

D'ailleurs, selon Simeon, c'est le contexte social et institutionnel même qui favorise l'augmentation du volume des relations fédérales-provinciales :

« Together, the social and institutional patterns in Canada facilitate a pattern of federal-provincial relations which not only gives great weight to regional interest in national policy-making but also takes the form of direct negotiations between the executives of different governments. »<sup>289</sup>

Le développement des mécanismes de consultation à caractère intergouvernemental est également souligné par Ronald Cheffins qui prétend même que le débat entre le gouvernement fédéral et les provinces s'est transporté des tribunaux aux réunions intergouvernementales :

« Perhaps the most interesting development within the Canadian constitutional process has been the ever increasing use of various types of federal-provincial meetings. At least for the time being, it appears that the courts are no longer the focal point for the resolution of disputes over the allocation of power between the federal and provincial levels of government. The struggle between the central and regional governments for power has shifted from the courts to a variety of federal-provincial conferences and committees. »<sup>290</sup>

Parmi les conférences les plus importantes, la Conférence des premiers ministres du Canada et la Conférence des premiers ministres des provinces occupent une place majeure :

« It is at conferences attended by these men, and other key ministerial personnel, that the major tax-sharing decisions are currently being arrived at. Since control of finances is the basic ingredient of power it is obvious that any meetings which resolve the allocation of fiscal resources must be considered basic to any realistic appraisal of our constitutional and governmental system. »<sup>291</sup>

En ce qui concerne plus particulièrement l'habitation, il ne paraît pas exister à proprement parler de conférence intergouvernementale dont les participants se consacrerait exclusivement à l'étude de cette question. Néanmoins, la question de l'habitation a donné lieu au cours des dernières années à certaines conférences intergouvernementales. Mentionnons à ce titre, la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'habitation et le développement urbain à Ottawa les 11 et 12 décembre 1967. D'ailleurs, c'est à la suite des réunions d'un Comité fédéral-provincial *ad hoc* sur l'habitation que les

289. *Ibidem*, p. 42.

290. CHEFFINS, R.-I., *The Constitutional Process in Canada*, McGraw-Hill, Toronto, 1969, p. 139.

291. *Ibidem*.

premières ententes Québec-Ottawa sur l'habitation ont été conclues <sup>292</sup>.

Plus récemment, une nouvelle conférence fédérale-provinciale sur l'habitation s'est tenue à Ottawa, les 22 et 23 janvier 1973. Réunissant les ministres fédéraux et provinciaux responsables du logement, les principales questions discutées à cette conférence étaient relatives, notamment, aux problèmes de logement des années soixante-dix, aux projets de modification de la loi nationale sur l'habitation. Les ministres ont également discuté la question des relations opérationnelles entre les niveaux de gouvernements et le processus futur de l'élaboration conjointe de lignes directrices et des programmes <sup>293</sup>.

Selon le communiqué émis à l'issue de cette conférence, les discussions auraient permis aux ministres de prendre conscience de la grande diversité des besoins et conditions de logement dans les différentes provinces. Parmi les décisions prises à cet égard, on note une planification budgétaire de trois ans de la part des gouvernements fédéral et provinciaux ce qui devait avoir pour effet de rendre les politiques de la Société centrale d'hypothèques et de logement plus stables <sup>294</sup>. Les discussions sur les projets d'amendements de la *Loi nationale sur l'habitation* auraient permis aux provinces d'exprimer leur point de vue.

Il apparaît toutefois que le financement global, demandé par l'Alberta, l'Ontario et le Québec, ait constitué un des éléments les plus importants de cette conférence. Cette demande visait à obtenir du gouvernement fédéral qu'il donne aux gouvernements provinciaux toutes les sommes qu'il consacre à l'habitation de façon à ce que les provinces les utilisent selon leurs propres priorités. Il semble que le gouvernement fédéral n'ait pas alors souscrit à ce plan suggéré par les provinces <sup>295</sup>.

D'autre part, la question de l'habitation a également été discutée lors de la dernière conférence tripartite fédérale-provinciale-municipale tenue à Edmonton les 22 et 23 octobre 1973. Cette conférence permettait aux représentants de la Fédération canadienne des maires et des municipalités d'engager la discussion avec des représentants fédéraux et provinciaux dans le contexte de la coordination intergouvernementale. Dans cette perspective, la représentation

292. MORIN, Claude, *op. cit. supra*, note 275.

293. Communiqué émis à l'issue de la Conférence fédérale-provinciale sur l'habitation, Ottawa, le 23 janvier 1973.

294. À ce sujet voir *La Presse*, 24 janvier 1973, par Claude TURCOTTE, « Habitation : un tournant dans les relations fédérales-provinciales ».

295. À ce sujet, voir *Le Devoir*, 24 janvier 1973, « Basford rejette le plan de financement global ».

municipale a réclamé des pouvoirs accrus pour les municipalités et des relations directes avec le gouvernement central. Dans cette même perspective, le président de la Fédération canadienne des maires et des municipalités obtiendra des représentants fédéraux et provinciaux la formation d'un comité tripartite sur les finances publiques destiné, notamment à élaborer des formules de partage des revenus applicables au Canada <sup>296</sup>.

Notons enfin, que la Conférence annuelle des ministres des Affaires municipales, réunissant la plupart des ministres provinciaux responsables de l'habitation, a déjà permis certaines discussions sur l'habitation à un niveau interprovincial. Ainsi, par exemple, un communiqué émis à l'issue de la Conférence des ministres des Affaires municipales tenue à Charlottetown les 20-21 et 22 août 1973 laisse entendre que les ministres ont exprimé le souhait que les nouveaux amendements à la *Loi nationale sur l'habitation* permettent aux provinces d'adapter les programmes fédéraux aux priorités provinciales <sup>297</sup>.

Parmi ces mécanismes de consultation et d'échange d'information établis sur une base permanente, notons l'existence du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (C.I.R.U.R.), qui a été créé en mars 1967 lors d'une conférence des Premiers ministres du Canada. L'objectif de la création du C.I.R.U.R. paraît être l'échange d'information relative à la recherche en matière urbaine et régionale, notamment en matière d'habitation, menée par les gouvernements fédéral et provinciaux <sup>298</sup>. Le C.I.R.U.R. ne paraît pas avoir d'existence juridique sinon la reconnaissance par les Premiers ministres du Canada en mars 1967. D'autre part, des crédits sont alloués annuellement au Comité par les membres qui sont, le gouvernement fédéral, les dix gouvernements provinciaux et les deux gouvernements territoriaux. Chaque membre est d'ailleurs représenté à une assemblée générale. D'autre part, c'est un Comité directeur qui administre les Affaires du C.I.R.U.R.; ce comité est composé de quatre membres.

296. À ce sujet, voir *Le Soleil*, 24 octobre 1973, par Benoît ROUTHIER. Par ailleurs, la position du Québec au sujet des conférences tripartites paraît être claire. C'est en tout cas ce qui ressort d'une déclaration faite par le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec à l'occasion du congrès de l'Union des Conseils de comté en 1974: «... nous n'acceptons pas que de telles conférences deviennent l'instrument de la planification du développement municipal et urbain. Il s'agit là d'une responsabilité que les gouvernements provinciaux et leurs municipalités doivent assumer de concert ».

297. Communiqué émis à l'issue de la Conférence des ministres des Affaires municipales, Charlottetown, le 22 août 1973.

298. À ce sujet, voir Québec-Canada. MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, *Un service intergouvernemental de documentation: le C.I.R.U.R.*, octobre 1974.

Il semble que le C.I.R.U.R. ait d'abord été conçu pour encourager et favoriser une utilisation plus efficace des données et de la documentation relatives à la recherche, à la planification et au développement dans les différents domaines de l'aménagement urbain et régional et aussi comme nous l'avons déjà souligné dans le domaine de l'habitation. À cet effet, un centre de documentation a été constitué par le C.I.R.U.R. à partir des apports de tous les membres. Le C.I.R.U.R. emploie présentement à Toronto une équipe composée d'une quinzaine de personnes qui peut répondre aux demandes adressées régulièrement à ce centre de documentation.

Les principaux éléments de documentation dont dispose le Comité sont mis sur fiche et ces fiches sont adressées régulièrement aux abonnés du C.I.R.U.R. Parmi les principales réalisations du Comité notons également la publication et la mise à jour continue d'un bottin des personnes s'occupant de relations intergouvernementales dans les différents gouvernements canadiens; le C.I.R.U.R. publie aussi, sur une base régulière, un calendrier périodique des réunions, rencontres et conférences relatives aux questions urbaines et régionales. Notons enfin que le C.I.R.U.R. a exécuté ou fait exécuter, sur demande, certaines études spécialisées dont une pour la Conférence des ministres des Affaires municipales sur l'évaluation et la taxation foncière.

Il apparaît que les gouvernements canadiens puissent convenir de donner un nouvel essor à cet organisme. On note en effet dans Québec-Canada que: « L'aspect documentation étant maintenant bien rodé, le C.I.R.U.R. se voit confronté à deux éventualités: se confiner dans un rôle de bibliothèque, ou rechercher d'autres moyens de diffuser l'information dont il est détenteur. On peut déjà prévoir que dans les mois qui viennent, le C.I.R.U.R. s'orientera vers la préparation de colloques et de réunions, enfin vers des méthodes plus dynamiques qui lui permettront d'étendre ses activités sans dévier de son mandat »<sup>299</sup>.

## CONCLUSION

La *Loi impériale de 1867* n'a considéré que deux domaines de juridiction conjointe mais, avec l'élargissement du rôle des gouvernements, ces domaines se sont multipliés. À cet égard, l'influence de l'exercice du pouvoir de dépenser du Parlement fédéral dans des domaines de compétence provinciale paraît être déterminante. Le secteur de l'habitation nous en fournit un exemple éloquent et c'est le cas en bien d'autres domaines.

299. *Ibidem*.

Ainsi, le domaine de la législation sociale en général appartient aux législatures provinciales. Le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral lui confère néanmoins une certaine prépondérance. Cette prépondérance est établie dans la pratique constitutionnelle; elle a d'ailleurs engendré des amendements constitutionnels permettant au Parlement de légiférer notamment en matière d'assurance-chômage, depuis 1940, et en matière de pension de vieillesse, depuis 1951. Ces amendements constitutionnels consacraient l'influence du pouvoir de dépenser du Parlement fédéral dans le contexte du fédéralisme canadien.

« Les provinces, chargées par l'article 92-13 de toute la législation sociale, prennent à leur tour figure d'une personne frappée d'incapacité juridique. Elles possèdent des droits, elles peuvent légiférer en matière sociale, mais elles ne possèdent pas les ressources fiscales pour les exercer.

Seul Ottawa devait se libérer de ces entraves et sortir de cet illogisme. Il s'est fait attribuer, par des amendements à la constitution, le droit de légiférer en matière sociale, en se faisant attribuer l'assurance-chômage en 1940 et les pensions de vieillesse en 1951, commencement et suite d'un enchaînement qui n'aura jamais de fin. »<sup>300</sup>

Il est bien évident qu'il devrait appartenir aux législatures provinciales de déterminer les priorités budgétaires dans des domaines relevant de leur juridiction. Toutefois, c'est seulement à partir de leurs propres ressources financières que les législatures provinciales peuvent répartir des deniers et ainsi mettre l'accent sur des secteurs qu'elles estiment prioritaires. Dans cette perspective, il apparaît que le Gouvernement fédéral privilégie actuellement le recours aux subventions conditionnelles et c'est le cas en matière d'habitation en ce qui concerne les programmes s'adressant aux provinces. On a déjà fait valoir certaines vertus de ces subventions conditionnelles.

« The conditional grant is one way in which these difficulties can be overcome expeditiously by and with a minimum of disruption. It provides a means of avoiding a tardy formal redistribution of power by means of a constitutional amendment. It provides a quick and effective remedy for urgent problems. It may even point the way to a lasting solution. »<sup>301</sup>

Un autre type d'intervention fédérale destinée à pallier à l'insuffisance des ressources financières provinciales consiste le plus souvent en des initiatives ponctuelles dont le programme d'initiatives locales paraît être une excellente caricature. En ce qui concerne l'habitation, les programmes de prêts pour faciliter l'acquisition d'une maison et

300. FERLAND, Philippe, *Il faut refaire la Confédération et comment la refaire. Étude préparée pour le Comité parlementaire de la constitution*, septembre 1964, p. 24.

301. HANSSEN, Ken, « The Constitutionality of conditional grant legislation », (1967) 2 *Man. Y. J.* at p. 199.

ceux des prêts hypothécaires assurés s'inscrivent dans cette même perspective. Ces programmes sont conçus sans référence avec les politiques provinciales en matière d'habitation et d'aménagement du territoire. En privilégiant l'habitation unifamiliale par rapport au logement public, le Parlement fédéral finance généreusement des initiatives qui accroissent la pression sur les provinces et les municipalités pour l'accessibilité de terrains. En même temps, le Parlement favorise l'accélération du processus d'urbanisation et impose un fardeau financier additionnel aux provinces et aux municipalités.

Ces procédés utilisés par le Parlement fédéral ne paraissent pas coïncider avec l'esprit d'un véritable fédéralisme. Certes, on pourra faire valoir que les provinces ne sont pas tenues d'accepter des subventions conditionnelles et que les subventions conditionnelles n'auront d'autre signification que celle que les provinces voudront bien leur donner. Cette restriction paraît toutefois ignorer les besoins financiers des provinces et plus particulièrement les différences mêmes entre les besoins de chacune des provinces.

En ce qui concerne les interventions ponctuelles du Gouvernement fédéral dans le domaine de l'habitation dans les provinces, notons les commentaires du ministre des Affaires intergouvernementales du Québec :

« Pour ce qui est, par contre, du programme des initiatives locales ou de tout autre programme fédéral de ce type... ou bien de tels programmes n'ont pas leur raison d'être, ce qui devrait être normalement le cas et ce qui sera effectivement le cas dans le cadre d'une véritable politique québécoise en matière municipale et urbaine ; ou bien advenant que dans l'immédiat de tels programmes aient une utilité reconnue de part et d'autre, ces programmes doivent être inscrits dans le contexte des priorités que le gouvernement du Québec est le seul qualifié pour établir... »<sup>302</sup>

Comme l'a souligné le professeur Scott, l'émergence des politiques fiscales a acquis une telle importance au Canada qu'elle peut largement nous faire oublier la question du partage des compétences législatives<sup>303</sup>. Ainsi, dans le domaine de l'habitation, l'intervention fédérale paraît être beaucoup plus importante que celle des provinces, et cette intervention fédérale, comme nous l'avons vu, est presque exclusivement fondée sur le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral.

Cette pratique constitutionnelle paraît peu appropriée aux principes du fédéralisme canadien que les tribunaux ont pourtant reconnus en plusieurs occasions<sup>304</sup>. Un véritable régime fédératif devrait

302. *Op. cit. supra*, note 180.

303. SCOTT, F. R., « *Our changing Constitution* » in *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland and Stewart, Carleton Library, n° 16, 1964, p. 27.

304. *Voir Rapport de la Commission Royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. II, pp. 151 et ss.

permettre à « chacun des ordres de gouvernement de posséder des pouvoirs exclusifs de prélever des revenus dans certains domaines afin d'éviter que les autres pouvoirs exclusifs ne deviennent illusoires<sup>305</sup>. À ce sujet, notons l'opinion de l'ancien premier ministre d'Ontario, Robarts :

« It is less certain that the Canadian constitution satisfies the second requirement of federalism. In recent years Ottawa has used its comprehensive taxing powers to dominate the most lucrative fields of taxation, and by this means has secured greater powers of influencing and persuading the provinces than it otherwise would have had. Moreover, it is probable that the tax transfer arrangement, though adopted as a "temporary" agreement, will become a permanent feature of federal-provincial finance. »<sup>306</sup>

De plus, lorsqu'il est utilisé pour acquérir des propriétés foncières, le pouvoir fédéral de dépenser permet au Parlement fédéral de créer des enclaves territoriales sur lesquelles les lois provinciales sont pratiquement inapplicables. C'est ainsi que l'article 55(1a) de la *Loi nationale sur l'habitation* permet à la Société centrale d'hypothèques et de logement d'acquérir des terrains ou des projets d'habitation. En conservant la propriété des terrains ainsi acquis, le gouvernement fédéral peut y contrôler l'habitation en général et influencer le contrôle de la croissance urbaine. Il devient ainsi possible pour le Parlement de faire indirectement ce qui appartient aux législatures provinciales. L'analyse des compétences législatives en matière d'habitation illustre bien, selon nous, que le pouvoir de dépenser du Parlement et sa compétence quasi exclusive sur les propriétés de la Couronne du Chef du Canada sont des accrocs importants au principe du fédéralisme et la façon dont ces pouvoirs sont exercés depuis quelques années pourrait nous faire croire que le gouvernement central ne se préoccupe guère de cette situation anormale.

305. *Ibidem*, p. 169.

306. ROWAT, D. C., « Recent Developments in Canadian Federalism », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. XVIII, n° 1, 1952, p. 15.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABEL, A. S., *Laskin's Canadian Constitutional Law* (4d), The Carswell Company Ltd., Toronto, 1973.
- ALHÉRITIÈRE, D., « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », (1971) 12 *C. de D.* 545.
- BAKER, S. R., « Direct Taxation within the Province — Imposition of Tax on Contractor Purchasing Component Parts for Incorporation into Houses », [1961] *Alb. L. Rev.* 594.
- BARBEAU, A., *Le droit constitutionnel canadien*, Wilson et Lafleur, Montréal, 1974.
- BEAULIEU, M. L., *Mélanges Bernard Bissonnette*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1963.
- BEETZ, J., « Le contrôle juridictionnel du pouvoir législatif et les droits de l'homme dans la constitution du Canada », (1958) 18 *R. du B.* 361.
- BOHÉMIER, A., *La faillite en droit constitutionnel canadien*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1972.
- BONENFANT, J.-C., « Les Pères de la confédération et la répartition des compétences en matière de droit », (1967) 2 *R.J.T.* 31.
- BRANDT, G. J., « Structural Adjustments in Canadian Federalism », (1967) 2 *R.J.T.* 75.
- CHEFFINS, R. I., *The Constitutional Process in Canada*, McGraw-Hill Co. of Canada, Toronto, 1969.
- COLAS, E., « Droit de l'homme et la constitution canadienne », (1958) 18 *R. du B.* 317.
- COMMANS, C. K., « Constitutional Law — Co-operation between Legislatures in a Federation — Delegation — The Australian Experience », (1953) 31 *Can. Bar. Rev.* 814.
- COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Rapport de la Commission*, Québec, Gouvernement du Québec, 1971, 3 vol., Tome I.
- COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROBLÈME DU LOGEMENT DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission*, Québec, 30 avril 1952.
- COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission*, 1954, vol. II et III.
- COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE, *Rapport de la Commission, Le Domaine Indien*, Québec, février 1971.
- COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE, *Rapport de la Commission, La capitale canadienne*, Québec.
- COUPLAND, D. E., « La loi nationale; The housing Act », (1967) 12 *Can. Lab.* 2.
- DAVIS, M. et FISH, S., *Programs in Search of a Policy. Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert, 1972.
- DUPONT, Jacques, « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral: "A dead Issue?" », [1967] *C. de D.* 69.
- FERLAND, P., *Il faut refaire la Confédération, mémoire au Comité Parlementaire de la Constitution*, septembre 1964.
- FISH, S. A., « Administrative discretion in social housing policy », (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 209.
- GALLANT, E., « The Machinery of Federal-Provincial Relations », (1964) 4 *Adm. Publ. du Can.* 515.
- GARANT, P., « Le déclin de la théorie des pouvoirs ancillaires », (1966-67) 8 *C. de D.* 104.
- GRAUER, A. E., *Logement, Étude préparée pour la Commission Royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, 1939.
- HANSSEN, K., « The constitutionality of conditional grant legislation », (1967) 2 *Man. L.J.* 191.
- HURTUBISE, R., *La compétence résiduelle au Canada*, Institut de recherche en droit public, Université de Montréal, 1966.

- LAJOIE, A., *Expropriation et fédéralisme au Canada*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1972.
- LASKIN, B., « Peace, Order and Good Government Re-Examined », [1947] *Can. Bar. Rev.* 1054.
- LASKIN, B., « Our civil liberties: the role of the Supreme Court », (1955) 41 *Queen's* 455.
- LASKIN, B., « An inquiry into the Diefenbaker bill of rights », (1959) 37 *Can. B. Rev.* 77.
- LASKIN, B., « Le cadre juridictionnel de la régie des eaux », in *Les ressources et notre avenir*, Tome premier, juillet 1961.
- LASKIN, B., *Canadian Constitutional Law*, The Carswell Co. Ltd., Toronto, 1969 (3d).
- L'ÉCUYER, G., « Les "dimensions nationales" et la gestion de l'eau », (1972) 13 *C. de D.* 231.
- LEDERMAN, W. R., « The nature and Problems of a Bill of rights », (1959) 37 *Can. Bar. Rev.* 4.
- LEDERMAN, W. R., « The concurrent operation of federal and provincial laws in Canada », (1963) 9 *McGill L.J.* 185.
- LEDERMAN, W. R., *The Courts and The Canadian Constitution*, — The Carleton Library, McClelland and Stewart Limited, 1964.
- LILKOFF, L., « La publicité trompeuse en droit pénal canadien », (1973) 14 *C. de D.* 321.
- LOWER, A. R. M. et SCOTT, F. R., *Evolving Canadian Federalism*, Durham, 1958.
- LYON, N. et ATKEY, R., *Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective*, University of Toronto Press, Toronto, 1970.
- MACDONALD, V. C., « Judicial Interpretation of the Canadian Constitution », (1936) 1 *U. of Tor. Law Jour.* 260.
- MCDONALD, B. C., « Constitutional aspects of Canadian anti-combines law enforcement », (1969) 47 *Can. Bar. Rev.* 161.
- MACKENZIE, J. A., « Planning The B.N.A. Act », (1974) 6 *Ott. L. Rev.* 332.
- MANTINI, P. Sarafino, « Defective construction of new homes », (1974) 8 *Chitty's Law Journal* 269.
- MCINTIRE, M., « Urban Reconstruction could be as close as the Statehouse », (1974) 60 *American Bar Association Journal* 578.
- MCWHINNEY, E., « The Supreme Court and the Bill of Rights — The lessons of Comparative Jurisprudence », (1959) 37 *Can. Bar. Rev.* 16.
- MICHAEL, D. et FISH, S., *Programs in Search of Policy, Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert, 1972.
- MORIN, C., *Le pouvoir Québécois... en négociation*, Les éditions du Boréal Express, Montréal, 1972.
- OUELLETTE, Y., « Les frères ennemis: la théorie de la qualification face à la législation déguisée », (1967) 2 *Thémis* 53.
- PIGEON, L.-P., « The Bill of Rights and the British North America Act », (1959) 37 *Can. B. Rev.* 66.
- SANDERS, D. E., « The Hutterites: a case study in minority rights », (1964) 42 *Can. B. Rev.* 225.
- SCOTT, F., « The Bill of Rights and Quebec Law », (1959) 37 *Can. Bar. Rev.* 135.
- SCOTT, F. R. et LEDERMAN, W. R., « A memorandum concerning housing, urban development and the constitution of Canada », (1972) 12 *Plan* 33.
- SIMEON, R., *Federal-Provincial Diplomacy. The making of recent policy in Canada*, University of Toronto Press, 1972.
- SMILEY, D. V., « Canadian federalism and the spending power: is constitutional restriction necessary », (1969) 17 *Can. Tax. J.* 467.
- SPENCER, J., « The alien land owner in Canada », (1973) 51 *Can. B. Rev.* 389.
- SPIEGEL, H. B. C., « Human consideration in urban renewal », (1968) 18 *U. Toronto L.J.* 308.
- TREMBLAY, A., *Les compétences législatives au Canada (et les pouvoirs provinciaux en matière de propriété et de droits civils)*, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1967.

TREMBLAY, A., « L'incertitude du droit constitutionnel canadien relatif au partage des compétences législatives », (1969) 29 *R. du B.* 197.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Le logement et l'aménagement urbain*, 18 février 1969.

VARCOE, F. P., *The Constitution of Canada*, Toronto, Carswell, 1965.

WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford University Press, (4d) 1963.

#### JURISPRUDENCE

*Alexander Smith v. The Rural municipality of Vermillion-Hills*, (1915) 2 D.L.R. 144.

*Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 391.

*Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 355.

*Attorney-General for Canada v. Nykorak*, (1962) 33 D.L.R. (2d) 373.

*Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada, Attorney-General for Ontario*, [1929] A.C. 290.

*Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Licence Holders*, [1902] A.C. 73.

*Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1896] A.C. 348.

*Attorney-General for Ontario v. The Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1894] A.C. 189.

*Attorney-General for Ontario v. Policy Holders of Wentworth Insurance Co.*, (1968) 1 C.B.R. n.s. 265; [1969] S.C.R. 779.

*Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada*, [1950] D.L.R. 369.

*Audet v. Guérard et Guérin*, (1912) 42 C.S. 14.

*Bank of Toronto v. Lambe*, (1887) 12 A.C. 575.

*Board of Commerce Act and Combines and Fair Prices Act, 1919, Re*, [1922] 1 A.C. 191.

*Campbell-Bennett Ltd v. Comstock Midwestern Ltd., and Trans Mountain Pipe Line Co.*, [1954] 3 D.L.R. 481; [1954] S.C.R. 207.

*Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367.

*Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-operative College Residences, Inc.*, (1974) 4 D.L.R. (3d) 662.

*Citizens Insurance v. Parsons*, (1881) 7 A.C. 96.

*City of Charlottetown v. Foundation Maritime*, [1932] S.C.R. 589.

*City of Toronto v. Grand Trunk Railway Co. of Canada*, (1905) 37 S.C.R. 232.

*Colonial Coach Line Ltd. v. Ontario Highway Transport Board (Re)*, [1967] O.R. 2.

*Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, (1967) 59 D.L.R. (2d) 145.

*Constructions Salaberrey Inc. v. Dumouchel et Montpetit*, [1968] C.S. 547.

*Craft v. Prendengast*, [1949] 2 D.L.R. 708.

*Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345.

*Donohue v. Stevenson*, [1932] A.C. 562.

*Donolo Inc. et autres v. St-Michel Realities Inc.*, [1971] C.A. 537.

*Florence Mining Co. Ltd. v. Cobalt Lake Mining Co. Ltd.*, (1910) 43 O.L.R. 474.

*Fort Frances, Pulp and Power v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 695.

*François-Albert Angers v. Ministre du Revenu National*, [1957] Ex. C.R. 83.

*Gauthier v. Séguin*, [1969] B.R. 919.

*Grand Trunk Railway v. Attorney-General for the Dominion of Canada*, [1907] A.C. 65.

*Great West Saddlery v. Rex*, [1921] 2 A.C. 91.

*Hamil and C.N.R., Re*, (1961) 27 D.L.R. (2d) 61.

- Hodge v. The Queen*, (1884) 9 A.C. 117.
- Jennings v. Travener*, [1955] 2 All. E.R. 769.
- Johannesson v. The Rural Municipality of West St-Paul*, [1952] S.C.R. 292.
- John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330.
- Johnston v. Summers*, [1939] 2 D.L.R. 655.
- Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468.
- Lock v. Stibor*, (1962) 34 D.L.R. (2d) 704.
- Lynch v. The Canada North-West Land*, (1891) 19 S.C.R. 204.
- Mercury Terrazo Ltd. v. Lampeter Investments Ltd.*, [1970] 2 O.R. 571.
- Miller v. Cannon Hill Estates Ltd.*, [1931] 2 K.B. 113.
- Montreal Flying Club v. City of Montreal North*, [1972] C.S. 695.
- Montreal v. Montreal Street and Railway*, [1912] A.C. 333.
- Municipalité du village St-Louis du Mileend v. La Cité de Montréal*, (1886) 2 M.L.R. 218.
- Munro v. Commission de la Capitale nationale*, [1966] S.C.R. 663; [1965] 2 Ex. C.R. 529.
- Natural Products Marketing Act, 1934, and its amending Act, 1935, Re*, [1936] S.C.R. 398.
- Perry v. Sharon Development Co. Ltd.*, [1937] 4 All. E.R. 390 (C.A.).
- Porter v. The Queen*, [1965] 1 Ex. C.R. 200.
- Prince-Edward Island Potato Marketing Board v. H. B. Willis et Attorney-General of Canada*, [1952] 4 D.L.R. 146.
- Questions soumises sur la loi des Relations ouvrières*, [1955] R.C.S. 529.
- Reference as to the Validity of section 5 (a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1.
- Reference as to whether the Parliament of Canada had Legislative Jurisdiction to enact the Employment and Social Insurance Act, Being ch. 38 of the S.C., 1935*, [1936] S.C.R. 427.
- Reference as to the validity of the war-time leasehold regulation, P.C. 9029*, [1949] S.C.R. 124.
- Reference re Waters and Waterpowers*, [1929] S.C.R. 200.
- Reference re Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1950, c. 131, as amended*, (1957) 7 D.L.R. (2d) 257; [1957] S.C.R. 198.
- Regina v. Beaver Foundations Ltd.*, [1968] 2 O.R. 514.
- Regina v. Concrete Column Clamps*, (1961) Ltd.; *Regina v. Louis Donolo Inc.*, [1972] 1 O.R. 42.
- Regina Ex Rel. v. McKay*, (1956) 5 D.L.R. (2d) 403.
- Regina v. Loblaw Groceteria Co. Ltd.*, (1969) 6 D.L.R. (3d) 225.
- Regina v. Shore and Horwitz Const. Co. Ltd.*, [1960] O.W.N. 137.
- Re Hamil and C.N.R.*, (1961) 27 D.L.R. (2d) 61.
- Rex v. Red Line Ltd.*, (1930) 66 O.L.R. 53.
- Rex v. Perfection Creameries Ltd.*, [1939] 3 D.L.R. 185.
- Richard Alan Morgan and Alan Max Jacobson v. The Attorney-General for the Province of Prince-Edward Island and Léo Blacquièrre*, (Supreme Court of Prince-Edward Island) (1974) 42 D.L.R. (3d) 603.
- Rinfret v. Pope*, (1886) 12 Q.L.R. 303.
- Robert A. Shepherd v. Her Majesty The Queen in right of Canada*, [1964] Ex. C.R. 274.
- Rodenhizer, Re*, (1922-23) 3 C.B.R. 609.
- Royal Bank v. Larue*, [1928] A.C. 187.
- Russell v. The Queen*, (1882) 7 A.C. 829.
- Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708.
- Silver Bros. Ltd., Re*, [1932] A.C. 514; [1932] 2 D.L.R. 673.
- St-François v. Continental Heat*, [1909] A.C. 194.

*Standard Sausage Ltd. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501.

*Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31.

*Thérèse Leclerc v. J. N. Massie et Fils Limitée*, [1971] R.C.S. 377.

*Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396.

*Union St-Jacques v. Belisle*, (1874) 6 A.C. 31.

*Walter et al. v. The Attorney-General of Alberta*, (1969) 3 D.L.R. (3d) 1.