

L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DU LOGEMENT

François Frenette

Volume 13, numéro 2, 1982

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059375ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059375ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Frenette, F. (1982). L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DU LOGEMENT. *Revue générale de droit*, 13(2), 269–284. <https://doi.org/10.7202/1059375ar>

Résumé de l'article

L'État n'a jamais eu une politique très articulée de l'habitation et encore moins de l'accès à l'habitation. Il considère néanmoins avec faveur la propriété du logement et en favorise l'accès par un certain nombre de mesures ou de programmes d'un caractère généralement modeste. Notre intention est d'examiner dans ses grandes lignes les différents moyens employés par l'État pour perpétuer le mythe de la supériorité de la propriété du foyer.

L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DU LOGEMENT

par François FRENETTE*

RÉSUMÉ

L'État n'a jamais eu une politique très articulée de l'habitation et encore moins de l'accès à l'habitation. Il considère néanmoins avec faveur la propriété du logement et en favorise l'accès par un certain nombre de mesures ou de programmes d'un caractère généralement modeste. Notre intention est d'examiner dans ses grandes lignes les différents moyens employés par l'État pour perpétuer le mythe de la supériorité de la propriété du foyer.

SOMMAIRE

Introduction

- I.- Les subventions destinées à réduire le coût d'acquisition
 - A. La politique d'à coups du gouvernement fédéral
 - B. La politique de duplication de programme du gouvernement québécois
 - 1. La Loi sur l'habitation familiale
 - a) Une loi d'application restreinte
 - b) Une loi source d'inspiration
 - 2. Le Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle
 - a) L'admissibilité au programme
 - i. Conditions requises quant au logement
 - ii. Conditions requises du candidat aux avantages du programme
 - b) Les bénéfices du programme
 - i. Subvention en remboursement d'intérêt
 - ii. Subvention en remboursement de capital
- II.- Les avantages favorisant la disponibilité du capital requis à l'acquisition
 - A. L'incitation fiscale à l'accumulation du capital d'acquisition
 - 1. L'accessibilité au régime enregistré d'épargne-logement

* Notaire, professeur à la Faculté de Droit de l'Université Laval.

2. Le cadre étroit des avantages du régime enregistré d'épargne-logement
- B. Le prêt assuré facilitant l'accès au capital d'acquisition

Conclusion

INTRODUCTION

Les citoyens canadiens domiciliés ou résidents au Québec n'ont point de droit acquis au logement. Cela tient sans doute au fait, «*inter alia*», que la satisfaction de ce besoin combien primaire n'a jamais soulevé en ce pays des difficultés de réalisation exigeant sa reconnaissance en loi et, si besoin en avait été, dans une charte des droits. L'État, comme bien d'autres intervenants, a évidemment fait sa contribution au dossier relativement positif du logement. Cette contribution, de nature variable selon les époques et toujours modeste en général, n'est cependant jamais venue s'inscrire dans le cadre d'une politique définie de l'accès à l'habitation. Les mesures et pratiques adoptées en la matière ont été et sont plutôt accessoirement liées à la mise en oeuvre de politiques d'un autre ordre comme la stimulation d'un secteur donné de l'économie ou, autrefois, la colonisation. Sans nous révéler de grand dessin sur l'accessibilité à l'hébergement, l'ensemble de ces mesures et pratiques étatiques trahit à tout le moins un préjugé nettement favorable pour la propriété privée du logement. Notre propos est précisément d'envisager comment l'État contribue aujourd'hui encore à perpétuer le mythe de la supériorité de la propriété du foyer.

À vrai dire, il y a longtemps que l'État considère avec faveur la propriété du logis. Sous le régime français (1492-1763), la concession des terres en seigneurie, avec obligation de sous-concéder, fut un des principaux moyens utilisé par les grandes compagnies de commerce et, ensuite, par le gouvernement royal pour assurer le bon établissement de la Nouvelle-France. L'usage du procédé se poursuivit sous le régime anglais d'après la conquête. Les concessions ne se firent cependant plus sous tenure seigneuriale, tenure qui devait d'ailleurs être abolie en 1851, mais bien en franc et commun soccage.

Une fois écartées les difficultés de survie de la colonie, l'État fit appel à la technique de l'octroi des terres sous billet dans le double but de rapprocher la main d'œuvre des nouveaux centres d'exploitation forestière et d'implanter des foyers d'agriculture dans ces régions ouvertes par la coupe du bois. Ainsi naquirent, pour ne citer que ces exemples, la Mauricie et l'Ouataouais. Des terres, susceptibles encore une fois de fournir gîte et nourriture grâce à leurs produits, furent également assignées en bon nombre durant la

grande crise. Les pionniers de la survie qui les ont reçues donnèrent le jour aux régions de l'Abitibi et du Lac St-Jean¹.

De nos jours, le Canada dans son ensemble (61.8% en 1976 et 65.2% en 1981) aussi bien que le Québec pris séparément (50.4% en 1976 et 53.3% en 1981) comptent plus de propriétaires que de locataires². Être maître de céans semble donc plus honorable que de jouir du bien d'autrui. L'État le sait. Mais ce n'est plus par le jeu de la distribution des terres qu'il alimente le rêve de tout citoyen d'être un jour propriétaire. Il a plutôt recours soit à la subvention que vient réduire le coût d'acquisition du logement, soit à la mesure d'exception qui rend plus facilement disponible le capital requis à l'acquisition du logement.

I.- LES SUBVENTIONS DESTINÉES À RÉDUIRE LE COÛT D'ACQUISITION.

Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont l'un et l'autre une expérience dans le domaine de la subvention permettant l'achat d'une résidence familiale à prix abordable. Là cependant où l'un, l'État central, semble préférer une politique d'à coups, l'autre, l'État québécois, paraît poursuivre une politique de duplication de programme.

A. LA POLITIQUE D'À COUPS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.

Le gouvernement fédéral est directement intéressé au logement depuis 1918, mais c'est seulement en 1975 qu'il arrive à se doter d'un programme encourageant l'accession à la propriété résidentielle³. Comme ce programme a été graduellement discontinué à partir de 1978, nous n'en évoquerons que ses grandes lignes.

Afin de promouvoir tant la construction que l'acquisition d'une maison ou unité en copropriété conforme aux normes édictées par la Société Canadienne d'hypothèques et de logement, l'État, par l'entremise précisément de cette dernière Société chargée de veiller à l'application de la Loi nationale sur l'habitation, accordait à la fois des prêts et des contributions. Le prêt, qui ne devait pas excéder 95% de la valeur d'emprunt de la maison ou de l'unité

¹ Pour le rappel historique voir: J. BOUFFARD, *Traité du domaine*, Québec, P.U.L. 1977, pp. 5 à 26; D. HENEKER, *The Seigniorial Regime in Canada*, Montréal, 1927, pp. 354 et ss.; P.-A. GAGNÉ, *Le billet de location ou la concession des terres de colonisation*, [1975] 2 C.P. du N. 321.

² *Annuaire du Canada, 1980-81 et 1981-82*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981, 1982.

³ Loi modifiant la *Loi nationale sur l'habitation*, S.C. 1975, c. 38.

de logement, ne pouvait pas dépasser 130 \$ par mois. Il était dit en allègement d'intérêt parce qu'il avait précisément pour but de diminuer le montant des versements mensuels d'une première hypothèque. La contribution, limitée à 750 \$ par année, était quant à elle affectée au remboursement du prêt précédemment consenti ou des intérêts dus sur ce prêt⁴.

À l'occasion d'une révision globale de ses activités dans le secteur de l'habitation, l'État décidait en 1978 de simplifier sa formule d'aide et d'intervention. C'est ainsi que le prêt direct et la contribution furent abandonnés au profit tant de l'assurance du prêt hypothécaire consenti par un prêteur approuvé par la Société Canadienne d'hypothèques et de logement que du prêt hypothécaire à paiements progressifs. En bref, ladite Société, suite à l'établissement d'un fonds d'assurance hypothécaire alimenté par les primes perçues des emprunteurs, garantit le remboursement du prêt hypothécaire contracté par l'acquéreur auprès d'un prêteur agréé. Si ce dernier y consent, le prêt sera à paiements progressifs⁵, c'est-à-dire, abstraction faite des modifications possibles du taux d'intérêt en fin de terme, un prêt dont le remboursement ne se fait pas de façon uniforme pendant la période d'amortissement, mais plutôt suivant une formule où les mensualités, d'abord insuffisantes pour amortir le prêt pendant la période convenue, sont graduellement majorées pour rattraper le retard et permettre cet amortissement. Le gouvernement espérait que les nouveaux propriétaires seraient en mesure de rencontrer toutes leurs obligations lors de la hausse et de la normalisation des versements. Nombreux sont ceux qui malheureusement ne purent le faire.

Le 28 juin dernier (1982), le ministre des finances du Canada déposait son deuxième budget en moins de sept mois. Parmi les moyens proposés pour juguler la récession et accélérer la reprise, se trouvent une subvention en capital de 3 000 \$ qui doit tout autant stimuler la construction résidentielle que favoriser l'accession à la propriété d'un logement. En effet, la subvention est offerte à tout acheteur de maison neuve mise en chantier avant le 31 décembre 1982 et à tous ceux et celles qui, pour la première fois, se porteront acquéreur de leur logement entre le 29 juin et le 31 décembre 1982. Il faut et suffit dans les deux cas que dix pour cent (10%) du coût d'acquisition soit acquitté comptant lors de l'achat et que la subvention soit utilisée pour réduire le montant de l'emprunt garanti par l'hypothèque. Au Québec, le prix d'achat de la maison ne doit pas excéder 100 000 \$^{5a}. Il n'est de doute que certains

⁴ Voir, pour cette forme de subvention: *Règlements nationaux sur les prêts pour l'habitation*, (1979) 113 Gaz. Can. II, 2148, art. 83-84.

⁵ *Loi nationale sur l'habitation*, S.R.C. 1970, c. N-10, art. 8(4.2).

^{5a} Voir: *Règlement national sur les prêts sur l'habitation — Modification*, (1982) 116 Gaz. Can. II, 2264.

profiteront de ce retour à la contribution directe de l'État pour accéder à la propriété de leur foyer. La contribution directe ayant toutefois été réintroduite pour une très brève période et uniquement en raison de la conjoncture défavorable, il est difficile d'imaginer qu'elle marquera de façon sensible et durable le phénomène de l'accession à la propriété du logement. Ce n'est probablement que par une offre permanente de contribution que l'aide de l'État portera les fruits escomptés en la matière.

B. LA POLITIQUE DE DUPLICATION DE PROGRAMME DU GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS.

L'octroi de deniers publics facilitant l'accession à la propriété du logement date de 1948 au Québec. Ce sont surtout les personnes à faible revenu qui étaient les bénéficiaires désignés de cette aide. Le cercle des personnes susceptibles d'être avantagées a été considérablement élargi en 1981 par l'introduction d'un nouveau programme. La mécanique d'intervention et de subvention prévue à ce dernier programme n'a toutefois rien de neuf. Tout avait déjà été prévu par la Loi pour améliorer les conditions de l'habitation, rebaptisée plus tard *Loi sur l'habitation familiale*. Cette loi est toujours en vigueur, mais comporte des restrictions qui en limitent considérablement l'application. Nous n'en ferons dès lors qu'un examen très sommaire, mais néanmoins suffisant pour démontrer que le programme lancé en 1981 aurait pu tout aussi bien voir le jour par le biais d'amendements législatifs. La méthode eut alors été sans doute moins rentable politiquement. Ce dernier programme fera par ailleurs l'objet d'une analyse plus détaillée en raison de son actualité.

1. *La Loi sur l'habitation familiale*⁶.

a) UNE LOI D'APPLICATION RESTREINTE.

La *Loi sur l'habitation familiale* trouve encore application en matière d'accession à la propriété d'un logement nouvellement construit d'un coût maximum, terrain y compris, de 17 000 \$ par une personne dont le revenu annuel et 60% de celui de son conjoint n'excèdent pas 7 000 \$. Encore faut-il toutefois que les prêts obtenus en vue d'acquérir ce logement n'excèdent pas 17 000 \$ et aient été consentis à des taux ne dépassant pas 12½% l'an. En rencontrant ces exigences particulières, une personne peut espérer rece-

⁶ Pour cette section, voir: *Loi sur l'habitation familiale*, L.R.Q., c. H-1; Règlements de l'Office du Crédit Agricole du Québec, (Service de l'habitation familiale), A.C. 1488-61 (1961) 93 G.O. II, 4066. Règlement d'application de la Loi sur l'habitation familiale, R.C.O., H-1, r. 10.

voir, dans le meilleur des cas, une subvention égale à 3% par année sur une somme de 7 000 \$ amortie proportionnellement au prêt total et à son terme. L'octroi de ce bénéfice est limité à cinq ans, avec possibilité de renouvellement. La subvention totale ne peut toutefois excéder 7 000 \$.

Comme le loyer de l'argent oscille actuellement entre 17% et 19% pour un prêt hypothécaire, que le coût moyen d'un logement familial de trois chambres à coucher à Montréal était de 69 900 \$ à Montréal en 1981 et que le salaire moyen d'un québécois dépasse 10 000 \$ par an, il devient inutile d'épiloguer sur les détails de la loi et de son application en telle ou telle instance donnée. Il importe de ne pas passer sous silence le mode de fonctionnement global de cet encouragement à l'acquisition d'un logement puisque le programme d'aide instauré en décembre 1981 s'en est largement inspiré.

b) UNE LOI SOURCE D'INSPIRATION.

Il faut dès l'abord noter que l'aide de l'État se manifeste à la fois sous la forme d'une subvention en remboursement d'intérêt et sous celle d'une garantie offerte au prêteur agréé qui a avancé le capital d'acquisition nécessaire à un taux préétabli par l'État lui-même. La garantie offerte facilite ainsi l'obtention du prêt hypothécaire alors que la subvention en réduit le fardeau.

Le deuxième point à signaler concerne la prise en considération du revenu de l'acquéreur et de son conjoint. Une formule d'indexation de ce revenu est même prévue dans l'hypothèse de rééligibilité après 5 ans. La présence d'enfants, qui est d'ailleurs obligatoire, augmente le plafond autorisé de ce revenu.

Outre les limites relatives au montant des emprunts et au coût d'achat, l'État indique clairement que sa contribution s'adresse à ceux et celles qui n'ont encore jamais été propriétaire de leur logement, logement qui devra avoir été construit suivant les normes approuvées par la Société d'habitation du Québec et servir de résidence familiale.

Enfin, il est impossible de passer sous silence l'interdiction d'aliéner, voir de louer hors de la famille le logement faisant l'objet de la subvention. Les cas d'exceptions habituels sont toutefois envisagés.

Toutes les mesures de la Loi sur l'habitation et de son règlement d'application ne seront évidemment pas repris par le programme de 1981, mais ce dernier aurait très bien pu être établi suite à des agencements mineurs à ladite loi.

2. *Le programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle.*

Promis en période électorale, celle du printemps 1981, le Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle devenait réalité quelques mois plus tard seulement, soit très précisément le 16 décembre 1981⁷. Il connaît depuis lors une faveur certaine. La Société d'habitation du Québec, qui en est le maître d'œuvre au plan administratif, estime qu'il coûtera environ 236 000 au trésor public d'ici 1991.

En milieu fortement urbanisé, le mouvement d'accession à la propriété résidentielle est traversé par deux courants. Le premier, d'inspiration traditionnelle, est axé sur la «banlieusardisation» qui requiert la mise en chantier de nouveaux développements domiciliaires. Le second, plus récemment amorcé, a le centre ville comme lieu de prédilection, un centre ville défraîchi mais dont l'outrage des ans n'est pas irréparable. L'État a voulu composer avec ces forces. Aussi, le programme vise-t-il non seulement à faciliter l'accès à la propriété résidentielle, mais également à relancer une industrie de la construction durement frappée par la conjoncture aussi bien qu'à revitaliser des quartiers un peu flétris par le passage des ans et des hommes. Maintes dispositions du programme confirment le fait.

Le programme québécois comprend essentiellement deux grands volets: un premier relatif aux conditions posées pour en tirer avantage et un second consacré aux bénéfices mêmes du programme.

a) L'ADMISSIBILITÉ AU PROGRAMME.

L'admissibilité au programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle est assujettie à des conditions ayant trait tant au logement pouvant faire l'objet d'une aide à l'acquisition qu'à la personne désireuse de recevoir cette aide.

i. *Conditions requises quant au logement.*

L'État se montre assez large quant au type de logement pouvant être favorablement considéré dans le cadre du programme d'aide à son acquisition.

Le logement doit évidemment être un «local d'habitation⁸» situé au Québec, mais, faute de qualification précise au décret, pas forcément un local

⁷ Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle, par A.C. 388-82 (1982) G.O. II 1049 ci-après cité sous l'abréviation P.A.A.P., A.C. 3217-81, (1981) G.O. II, 5338 tel qu'amendé.

⁸ P.A.A.P., art. 1.

servant uniquement à l'habitation. Ce local d'habitation doit, au minimum, être «doté d'une sortie distincte sur l'extérieur ou sur un corridor commun, d'une installation sanitaire indépendante et d'un espace distinct pour la préparation du repos⁹».

Ceci dit, le logement peut être aussi bien situé dans un bâtiment que dans une maison mobile. Bâtiment et maison mobile peuvent être indifféremment neufs ou anciens. S'il s'agit d'une maison mobile neuve, elle devra cependant être de fabrication québécoise¹⁰.

Le bâtiment comprenant le logement peut être représenté tant par une maison unifamiliale que par une construction multifamiliale. Dans ce dernier cas, le bâtiment n'a pas besoin d'être à destination exclusivement résidentielle.

Il est enfin requis que le coût du logement, y compris la valeur du terrain y afférent dans tous les cas, ne dépasse pas 60 000 \$¹¹. La superficie de terrain admissible par logement raccordé aux services publics d'aqueduc et d'égout ne devra de plus pas excéder 420 mètres carrés après le 1^{er} janvier 1983¹².

De toute évidence, le gouvernement québécois semble disposer à reconnaître, exclusion faite du somptuaire et dans le respect de normes de sécurité et d'hygiène minimales, le logement sous ses formes les plus variées. Tel est à tout le moins la situation au plan des principes. Dans le concret, c'est-à-dire lors de l'octroi des bénéfices, nous verrons sous peu qu'une discrimination est faite entre le logement neuf et le reste. Le logement neuf recevra même une définition permettant d'englober la restauration et la transformation¹³; ce qui favorisera la réalisation des différents buts poursuivis par l'implantation du programme.

Faut-il saluer ou décrier l'approche libérale de l'État face à l'achat de toute forme de logement? Il faut évidemment la saluer puisqu'elle est souple. Nous ne pouvons cependant nous empêcher d'exprimer nos regrets en ce qui concerne la maison mobile, type d'habitable qui non seulement ne fleurit pas en des lieux propices à une amélioration de la qualité de la vie, mais dont l'achat coûte plus cher à financer et la dépréciation de la valeur vénale est on ne peut mieux assurée par la suite. Le caprice d'une créature du pouvoir un peu démagogue est sans doute responsable de cet accroc à des objectifs com-

⁹ P.A.A.P., art. 1.

¹⁰ P.A.A.P., art. 6.

¹¹ P.A.A.P., art. 4.

¹² P.A.A.P., art. 5.

¹³ P.A.A.P., art. 1.

bien secondaires, mais néanmoins publicisés par le feuillet de l'éditeur officiel sur le programme, savoir: «aider les familles... à mieux contrôler leurs dépenses d'habitation»; «favoriser une accumulation de capital par l'acheteur du logement»; «permettre une meilleure conservation du logement après leur construction».

ii. *Conditions requises du candidat aux avantages du programme.*

L'État restreint les avantages du programme aux personnes physiques de nationalité canadienne ou en voie de le devenir comme résidant permanent. Il n'est point fait égard au sexe de la personne du requérant, mais il est de prime importance qu'elle ait elle-même ou que son conjoint actuel de droit ou de fait ait procréé au moins une fois. Cette progéniture ne doit pas avoir plus de douze ans et doit en être une pour laquelle la personne du requérant ou son conjoint actuel est admissible à recevoir une allocation en vertu de la *Loi sur les allocations familiales*¹⁴.

Par delà ces prescriptions relatives à la personne même du requérant et considérant qu'il est interdit, sauf exception¹⁵, de bénéficier du programme plus d'une fois, il est essentiellement exigé que le candidat soit propriétaire d'un logement acheté à crédit et qu'il fasse de ce logement sa résidence principale¹⁶.

En spécifiant que le logement acquis doit servir de résidence principale, l'État rappelle indirectement qu'il n'entend pas subventionner l'achat de résidence secondaire et qu'il est plutôt préoccupé, comme nous l'annonçaient déjà les conditions se rapportant à la personne du requérant, de la question de l'hébergement d'une famille¹⁷.

La propriété d'un logement s'entend dans son sens habituel mais comprend aussi le droit aliénable qu'aurait un membre d'une coopérative d'habitation d'occuper un logement dans un bâtiment détenu par la coopérative.

Comme le programme en est un d'aide à l'accession à la propriété, le candidat ne doit pas être et ne doit pas avoir été de par le passé propriétaire d'un logement lui servant de résidence¹⁸. S'il est propriétaire depuis peu cependant, notamment d'un logement situé dans un bâtiment neuf, il profitera sans doute d'une méthode de calcul à l'égibilité qui tient compte, non

¹⁴ Pour tout l'alinéa, P.A.A.P., art. 2 (1 et 2).

¹⁵ P.A.A.P., art. 3: Le conjoint divorcé ou séparé de corps qui ne conserve pas le logement d'habitation suite à la rupture.

¹⁶ P.A.A.P., art. 2(5).

¹⁷ P.A.A.P., art. 1.

¹⁸ P.A.A.P., art. 2(3).

pas de la date d'acquisition du logement, mais plutôt, une fois les lieux occupés, de la date du début du remboursement des emprunts contractés pour acheter¹⁹. Nous touchons là, par cette référence indirecte à la finance, à un point capital du programme. En effet, l'État semble présumer, à bon droit dans la très grande majorité des cas, que le candidat aux avantages du programme a véritablement besoin de l'aide offerte. La meilleure preuve de l'existence de ce besoin ne provient-elle d'ailleurs pas de l'emprunt fait dans le seul but de couvrir une incapacité d'acquitter comptant la totalité du prix d'achat au moment de l'acquisition du logement. Choissant de dispenser son aide au plan de cet emprunt, emprunt dont le poids sera allégé en la manière qu'il nous sera bientôt donné de voir, l'État requiert du candidat une attestation d'emprunt hypothécaire d'au moins 10 000 \$ pour l'achat d'un logement neuf, de 6 000 \$ pour un logement qui n'est pas considéré comme neuf et, enfin de 4 000 \$ pour une maison mobile²⁰. Dans ce dernier cas, c'est-à-dire celui de la maison mobile, le prêt hypothécaire devra même être assuré par une société d'assurance hypothécaire²¹. Cette méthode de contrôle a du bon certes, mais il est dommage qu'elle ne soit pas doublée, si des abus doivent être évités, d'une prise en considération des revenus du requérant et de son conjoint actuel.

b) LES BÉNÉFICES DU PROGRAMME.

Une fois jugé admissible au programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle, le requérant peut, relativement à l'acquisition de son logement, escompter recevoir une assistance financière sous forme, d'une part, d'un remboursement de l'intérêt payable sur le prêt hypothécaire et, d'autre part, d'un remboursement de capital sur ce même prêt.

i. *Subvention en remboursement d'intérêt.*

La première contribution de l'État dans le cadre du programme en est une qui a pour résultat de réduire le *coût* de l'emprunt hypothécaire contracté par le bénéficiaire pour réaliser l'achat de son logement. De façon concrète, la réduction s'opère grâce au remboursement d'une somme correspondant aux intérêts normalement payables sur un montant donné.

Le taux d'intérêt utilisé n'est pas celui qui est effectivement payé par le bénéficiaire sur son emprunt, mais plutôt celui qui correspond, lors du début de la période de remboursement de cet emprunt, au «taux des prêts hypothé-

¹⁹ P.A.A.P., art. 2(6).

²⁰ P.A.A.P., art. 1(5).

²¹ P.A.A.P., art. 6.

caires ordinaires à 5 ans» publié au bulletin hebdomadaire des statistiques financières de la Banque du Canada.

Le montant auquel ce taux standard est appliqué varie suivant le type de logement acquis: «10 000 \$ s'il s'agit d'un logement neuf, de 6 000 \$ s'il s'agit d'un logement qui n'est pas considéré comme neuf et de 4 000 \$ s'il s'agit d'une maison mobile». Ce montant référence, qui correspond à l'endettement hypothécaire de qualification sans être pour autant équivalent au total de l'emprunt, demeure fixe pendant toute la durée du programme pour le bénéficiaire.

La subvention en remboursement d'intérêt est étalée sur une période de cinq ans. La première année, le bénéficiaire touche 100% de l'intérêt au taux «reconnu» sur le montant afférent à son type de logement. Ce pourcentage est réduit à $\frac{2}{3}$ pour la deuxième année et à $\frac{1}{3}$ pour les troisième, quatrième et cinquième années. En tout état de cause, la subvention en remboursement d'intérêt ne doit pas dépasser 5 500 \$ pour un logement neuf, 3 300 \$ pour un logement qui n'est pas considéré comme neuf et 2 200 \$ pour une maison mobile²². D'après ces chiffres, il est assez évident que l'État entend favoriser l'acquisition de logements neufs ou, pour être plus exact, de logements considérés comme neufs puisque, par définition, le logement neuf comprend également celui qui est rénové et celui qui est aménagé dans un ancien bâtiment nouvellement converti à l'habitation. Pécule et définition servent ainsi à canaliser les aspirations à la propriété des québécois dans le sens des visées plus larges ayant présidé à l'instauration du programme. La méthode porte fruit étant donné que, trois mois après la mise en vigueur du programme, 65% des demandes d'admissibilité avaient trait à des logements neufs. Elle ne porte cependant pas tous les fruits escomptés au chapitre de la relance de l'industrie de la construction domiciliaire. Le marché s'est d'ailleurs à ce point effondré dans ce secteur vital de l'économie que l'État a choisi d'intervenir^{22a}. Cette intervention donne lieu au Programme Corvée-Habitation.

Annoncé lors du discours sur le budget du 25 mai 1982, esquissé dans ses grandes lignes par un projet de loi sanctionné le 23 juin 1982²³ et mis en état d'opération par des règlements décrétés les 23 juin et 13 juillet 1982²⁴, le Programme Corvée-Habitation offre, à même un fonds spécial alimenté

²² Pour cette forme de subvention voir: P.A.A.P., arts 8 et 9.

^{22a} En juillet 1982, diminution de 47,5% comparativement au même mois en 1981. En août 1982, diminution de 51% comparativement au même mois en 1981.

²³ Loi visant à promouvoir la construction domiciliaire, L.Q. 1980, c. 42.

²⁴ A.C. 1724-82, (1982), 114 G.O., II 2567 et A.C. 1725-82, (1982), 114 G.O. II 2568, ce dernier étant ci-après cité Corvée-Habitation.

par les contributions de l'État, des salariés de la construction et des entrepreneurs, une subvention qui permet à l'acquéreur d'un logement neuf de profiter d'une hypothèque dont le taux effectif ne dépassera pas 13½% pendant trois ans. L'effet recherché est uniquement la reprise de la construction domiciliaire, dont la principale cause de stagnation serait le taux trop élevé du loyer de l'argent. Le fonds créé pour stimuler temporairement le marché en attendant une baisse espérée prochaine de ce taux ne peut donc favoriser l'accession à la propriété résidentielle que de façon incidente et modeste. Cela est d'autant plus vrai, d'une part, qu'il est interdit de cumuler les avantages des Programmes Corvée-Habitation et d'aide à l'accession à la propriété résidentielle²⁵, et, d'autre part, que la subvention de réduction d'intérêt prévue au Programme Corvée-Habitation a trait seulement aux prêts hypothécaires grevant les immeubles dont l'installation de l'assise se situe entre les 25 mai 1982 et le 1^{er} janvier 1983²⁶. Si ces immeubles, dont la valeur ne doit pas excéder 60 000 \$²⁷, sont réalisés par un entrepreneur général agréé qui contribue avec ses employés au fonds de relance, des personnes ne répondant pas aux exigences de caractère «intuitu personae» du Programme d'aide à l'accession de la propriété résidentielle pourraient néanmoins accéder à la propriété résidentielle grâce à Corvée-Habitation. C'est là le seul apport de ce dernier programme à la question qui nous préoccupe.

ii. *Subvention en remboursement de capital.*

Par delà sa contribution en remboursement d'intérêt, l'État prévoit, dans le cadre du programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle, une subvention qui a pour effet de réduire le *montant* de l'emprunt hypothécaire contracté par le bénéficiaire pour réaliser l'achat de son logement. Ce dernier doit, afin de profiter de ce deuxième type d'avantage, voir à la survenance, par adoption si besoin était, d'un autre enfant pour lequel lui ou son conjoint serait admissible à toucher une allocation en vertu de la *Loi sur les allocations familiales*. L'enfant en question doit naître ou être adopté dans les cinq ans du début des remboursements de l'emprunt hypothécaire et une demande de subvention liée à la naissance ou adoption faite dans les douze mois suivant telle naissance ou adoption.

Le montant de la subvention qui sera versé conjointement au bénéficiaire du programme et au créancier hypothécaire de son choix est de 2 000 \$ pour un deuxième enfant et 4 000 \$ pour tout autre enfant; le rang étant en la matière «déterminé à partir du nombre d'enfants pour lesquels le bénéfi-

²⁵ Corvée-habitation, art. 3b).

²⁶ Corvée-Habitation, art. 1.

²⁷ Corvée-Habitation, art. 4b) ii).

ciaire ou son conjoint est admissible à recevoir une allocation en vertu de la Loi sur les allocations familiales». Indication certaine et additionnelle que c'est dans l'intérêt d'une famille que l'État entend promouvoir l'accession à la propriété, cette générosité aux accents natalistes plafonne à 10 000 \$ si le bénéficiaire a acquis un logement neuf, à 6 000 \$ si c'est plutôt un logement non considéré comme neuf et, enfin, à 4 000 \$ si c'est une maison mobile. Il n'est point malaisé de comprendre au regard de ces montants limites que les nouveaux nés devraient, besoin de l'économie oblige, être beaucoup plus heureux dans un logement neuf²⁸.

Nous signalons, au passage, que le Programme Corvée-Habitation ne prévoit aucune subvention au remboursement de capital.

Le Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle a, pour son bénéficiaire, une durée normale de cinq ans. Le droit aux bénéfices du programme s'éteint avant cependant s'il n'y a plus pour lui d'endettement hypothécaire relatif au logement acquis²⁹. Pendant cette durée normale ou abrégée, le droit aux avantages du programme est incessible³⁰. Des tempéraments à ce principe sont toutefois prévus dans les cas de décès, de divorce, de séparation de corps, de déménagement à proximité d'un nouveau lieu de travail et de sinistre³¹. L'incessibilité du droit au bénéfice du programme n'entraîne pas, convient-il de noter, la prohibition d'aliéner le logement. En effet, il peut être cédé en tout temps; ce qui, théoriquement, permettrait de spéculer sur la base d'avantages reçus, au total, entre 15 500 \$ et 6 200 \$ selon le type de logement acquis. Le risque de voir la chose se produire est à ce point faible d'après nous qu'il justifie l'absence de mesures de contrôle au programme.

II.- LES AVANTAGES FAVORISANT LA DISPONIBILITÉ DU CAPITAL REQUIS À L'ACQUISITION.

À l'aide directe de l'État sous forme de subvention réduisant en définitive le coût d'achat d'un logement, s'ajoute une aide indirecte représentée, d'une part, par une incitation fiscale à l'accumulation du capital requis à l'acquisition d'un logement et, d'autre part, par un mécanisme de marché facilitant l'accès au capital nécessaire à l'acquisition d'un logement.

²⁸ Pour ce type de subvention, voir: P.A.A.P., arts 11, 12, 13 et 21.

²⁹ P.A.A.P., art. 18.

³⁰ P.A.A.P., art. 14.

³¹ P.A.A.P., arts 14, 15, 16 et 17.

A. L'INCITATION FISCALE À L'ACCUMULATION
DU CAPITAL D'ACQUISITION.

Le recours au fisc pour sensibiliser la population aux bienfaits d'une politique est une méthode dont les gouvernants connaissent l'efficacité depuis fort longtemps, méthode qu'ils n'ont point dédaignée en matière d'accessibilité à la propriété du logement. En effet, la *Loi de l'impôt sur le revenu* d'application fédérale³² et la *Loi sur les impôts du Québec*³³ contiennent l'une et l'autre des dispositions qui incitent à l'achat d'une résidence. L'incitation provient directement de l'allègement du fardeau fiscal accordé pour l'épargne en vue d'acquérir. Le système, qui fit son apparition dans la première moitié des années 70, est connu sous le nom de régime enregistré d'épargne-logement. Son fonctionnement est, à quelques détails près, identique aux deux paliers de gouvernement. Il connaît peu de préalables, mais accorde en contrepartie des avantages qui, tout en étant réels, demeurent restreints.

1. *L'accessibilité au régime enregistré
d'épargne-logement.*

Un régime d'épargne-logement n'est autre chose que la constitution d'un fonds destiné à l'acquisition d'un logement par voie de dépôts en fidéicommis auprès d'une institution agréée par l'État. Il est dit enregistré lorsqu'il permet de profiter de certains avantages fiscaux. La participation à un tel régime est assujettie à très peu de conditions. En effet, ils suffit, comme contribuable, de ne pas être et de ne pas avoir un conjoint qui soit d'une quelconque façon propriétaire d'un «logement de type propriétaire-occupant» durant l'année d'imposition où la déduction fiscale est réclamée. Il n'est pas interdit d'avoir déjà été propriétaire d'un tel logement, mais seulement de ne pas avoir été auparavant bénéficiaire d'un régime enregistré d'épargne logement. Rien d'autre n'est prescrit pour avoir droit aux bienfaits que véhicule le régime³⁴.

2. *Le cadre étroit des avantages du régime
enregistré d'épargne-logement.*

Au contribuable qui veut se donner la peine d'épargner en vue d'acquérir son logis, l'État offre essentiellement la faculté de pouvoir déduire du calcul de son revenu imposable les sommes versées au régime établi à cette fin. Le montant de la déduction autorisé par année d'imposition est le moins

³² *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63 tel que modifié, ci-après cité L.I.R.

³³ *Loi sur les impôts*, 1977, L.R.Q., c. I-3 tel que modifié, ci-après cité L.I.

³⁴ L.I.R., art. 146.2(1)(h); L.I., art. 936.

dre de 1 000 \$ ou 10 000 \$ moins le total des contributions antérieures. Les revenus d'intérêt provenant de cet investissement en épargne sont par ailleurs exonérés d'impôt tant qu'ils demeurent dans le régime. Le capital et les intérêts ainsi accumulés au fil des ans ne sont pas sujets à imposition lors de leur retrait du régime, retrait qui doit avoir lieu avant la 21^e année de souscription à ce régime, dans la mesure où ils servent effectivement à l'achat d'un logement de type propriétaire-occupant³⁵.

Le dégrèvement d'impôt que procure la participation à un régime d'épargne-logement est un signe évident de la faveur avec laquelle l'État considère, en matière de logement, l'accession à sa propriété. La mesure de ce dégrèvement paraît cependant trop faible pour que la technique serve à elle seule de support véritable à l'achat. En effet, le plafond imposé au montant des contributions déductibles chaque année, plafond qui n'a pas été révisé depuis 1974, permet une accumulation beaucoup trop lente du capital d'acquisition. Dans la conjoncture actuelle, le coût moyen d'un logement familial croît, proportionnellement, plus rapidement que l'importance de l'épargne réalisée grâce au régime. Au fur et à mesure que la monnaie se déprécie, l'État, quant à lui, se trouve à diminuer l'importance de son apport véritable au chapitre de l'accession à la propriété du logement par le biais de la fiscalité. Le gouvernement du Québec entend même réduire cet apport à néant dans un avenir rapproché, non sans avoir d'abord utilisé l'avantage associé au régime enregistré comme instrument de relance dans le secteur de la construction domiciliaire.

C'est dans son discours sur le budget du 25 mai 1982 comprenant l'annonce du Programme Corvée-Habitation, que le ministre des finances du Québec a sonné le glas des régimes enregistrés d'épargne-logement en la province. En effet, les contributions à un régime d'épargne-logement cesseront d'être déductibles à compter de l'année d'imposition 1983. L'épargne accumulé en capital et intérêts en vertu d'un régime enregistré restera cependant libre d'impôt jusqu'à ce qu'il en soit fait emploi en acquisition de logement avant le délai limite du début de la vingt et unième année de souscription au dit régime. L'année d'imposition 1982 comprend par ailleurs une prime qui fait tout autant oublier la disparition graduelle des régimes enregistrés d'épargne-logement qu'assurer un détournement de leur fonction d'origine. Cette prime consiste en un accroissement considérable du dégrèvement autorisé pour le titulaire de régime qui se portera acquéreur d'un logement neuf en 1982 ou dans les soixante premiers jours de 1983. Dans ce cas et dans ce cas seulement, le contribuable aura droit à une déduction supplémentaire égale au double de son dépôt en épargne-logement fait en 1982. Le

³⁵ L.I.R., art. 146.2(2); L.I., arts 936, 938 et 939.

maximum possible de la déduction passe ainsi de 1 000 \$ à 3 000 \$. L'effet de levier de cette mesure est pour l'heure difficile à évaluer.

B. LE PRÊT ASSURÉ FACILITANT L'ACCÈS AU
CAPITAL D'ACQUISITION³⁶.

C'est surtout et presque exclusivement le gouvernement fédéral qui poursuit une politique d'accès au capital qui facilite grandement l'accession à la propriété du logement.

Normalement, les institutions prêteuses (banques, caisses populaires, sociétés de fiducie) ne sont pas autorisées à consentir des prêts hypothécaires pour un montant supérieur à 75% de la valeur de l'immeuble. Grâce à l'intervention de la Société Canadienne d'Hypothèques et de Logement qui assurera le remboursement d'un prêt, ce pourcentage peut passer à 95% de la valeur de la propriété. L'importance de l'épargne accumulée est ainsi considérablement réduite. Il importe toutefois que les mensualités de remboursement du prêt hypothécaire assuré et $\frac{1}{12}$ des taxes ne dépassent pas 30% du revenu mensuel brut de l'emprunteur.

CONCLUSION

L'État ne fait peut-être pas l'impossible pour favoriser l'accession à la propriété du logement, mais il en fait suffisamment pour ne pas décourager l'engouement naturel des québécois et canadiens pour la chose.

³⁶ *Loi nationale sur l'habitation*, précitée, art. 5 et ss. et *Règlements nationaux sur les prêts pour l'habitation*, précité, art. 11 et ss. et art. 28 et ss.