

FACTEURS DE LA RÉGLEMENTATION QUI INFLUENCENT LE MAINTIEN ET L'EXPANSION DU PARC DE MAISONS DE CHAMBRES

Introduction

Les maisons de chambres sont l'une des formes de logement temporaire et permanent les moins coûteuses offertes aux Canadiens à faible revenu. La demande de logements de ce type est en hausse à cause de facteurs tels que l'augmentation du nombre de ménages d'une personne, de sans-abri et d'étudiants à la recherche d'un logement. Parallèlement, des facteurs reliés à l'offre comme la diminution des taux d'occupation, l'escalade des loyers, les longues listes d'attente pour le logement social et l'absence de production de logement social neuf exercent des pressions croissantes sur le secteur des maisons de chambre. Des efforts s'imposent afin de soutenir et d'encourager l'expansion de ce secteur.

Afin de mieux comprendre l'influence des règlements provinciaux et municipaux sur l'offre de maisons de chambres, la SCHL a financé une étude sur la réglementation de ce type de logement au pays. L'étude a focalisé sur les maisons de chambres traditionnelles seulement, soit celles qui répondaient aux critères suivants : les résidents occupent des chambres individuelles ou communes, ils partagent des aires communes et ils ne nécessitent pas de soins ou de surveillance.

Après un examen de la documentation au Canada et aux É.-U., les chercheurs ont dressé un profil des pratiques et des conditions en matière de réglementation des maisons de chambre dans 11 villes choisies parmi cinq régions :

Atlantique	St. John's, Halifax (et Dartmouth)
Québec	Québec, Montréal
Ontario	Ottawa, Toronto (et Etobicoke), Hamilton, Kitchener
Prairies	Winnipeg, Edmonton
Colombie-Britannique	Vancouver

Le profil de recherche comportait quatre étapes :

1) réunir et examiner des rapports publiés sur les maisons de chambres; 2) examiner les règlements locaux; 3) interviewer les représentants municipaux des services pertinents; 4) interviewer d'autres intervenants du secteur tels que les exploitants de maisons de chambres, les centres de logement pour étudiants, les organismes de logements sociaux, les organismes de locataires, etc.

Les profils comprennent de l'information sur les méthodes réglementaires utilisées, les besoins en matière de maisons de chambres dans chaque municipalité, l'offre de maisons de chambres et les tendances relatives à la production ou à la diminution de ce parc.

Le rapport de recherche contient un certain nombre d'exemples d'applications efficaces et décrit des pratiques novatrices sur la réglementation adoptées par les municipalités, comme c'est le cas à Edmonton et à Winnipeg, pour réduire les obstacles réglementaires ainsi que les coûts. Le document contient aussi les 11 profils.

Résultats des recherches

Examen de la documentation

En général, la documentation aborde les questions propres aux maisons de chambres du point de vue d'une seule municipalité, sans faire beaucoup de comparaisons d'une municipalité à l'autre. Bien que les travaux n'aient



pas focalisé de manière détaillée sur les effets des règlements sur la production de maisons de chambres ou sur le maintien du stock existant, certaines conclusions clés ont pu être tirées.

- Les municipalités doivent trouver un équilibre entre l'application des normes de sécurité et l'offre d'options de logement abordables.
- Les municipalités doivent prendre des mesures afin de ralentir la conversion du stock de maisons de chambres en d'autres formes de logement.
- Il faudrait que les maisons de chambres soient assujetties à un processus d'octroi de permis ou d'enregistrement. Il est important de connaître le nombre de maisons de chambres car ces données permettent aux municipalités d'évaluer les effets de certains types précis de mesures législatives et de règlements, et de déterminer si le

nombre de maisons de chambres est adéquat. Un processus d'octroi de permis constitue le meilleur moyen de s'assurer de l'inspection régulière des logements.

- On doit tenir compte des coûts relatifs au respect des règlements et des normes avant d'établir ces derniers.

Profils : La réglementation dans 11 villes

Toutes les villes dont le profil a été dressé possèdent un stock de logements anciens et un centre-ville composé de logement variés. Par conséquent, on y a permis l'aménagement de maisons de chambres ainsi que d'autres types d'occupation collective, ou bien il a fallu reconnaître ces types de logement parce que leur utilisation était antérieure à l'adoption de règlements de zonage.

Dans la plupart des cas, on utilise le même type de règlements, tel qu'indiqué dans la figure 1 : zonage; normes d'entretien et d'occupation; normes de construction;

Figure 1. Sommaire des régimes de réglementation utilisés dans les villes ayant fait l'objet d'un profil

	Règlements						Permis	Inspections	
	Zonage	Entretien	Sécurité incendie			Santé publique		A	B
			C	D	E	C	D		
St. John's, T.-N.	✓	✓			✓		✓	✓	
Halifax, N.-É.	✓	✓	✓						✓
Dartmouth, N.-É.	✓	✓	✓				✓	✓	
Québec, Qc	✓	✓	✓				✓	✓	
Montréal, Qc	✓	*	*			*	✓		✓
Ottawa, Ont.	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
Toronto, Ont.	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
Etobicoke, Ont.	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
Hamilton, Ont.	✓	✓	✓			✓	✓	✓	
Kitchener, Ont.	✓	✓	✓				✓	✓	
Winnipeg, Man.	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Edmonton, Alb.	✓	*	*			*	✓	✓	
Vancouver, C.-B.	✓	✓	✓	✓			✓		✓

* = règlements regroupés (plusieurs domaines regroupés dans un même mécanisme de réglementation)

A = inspections régulières

B = inspections découlant d'une plainte

C = mesures législatives provinciales

D = règlement local

E = autres sources

normes de sécurité incendie; normes de santé publique; règlements sur l'octroi de permis.

Les efforts fragmentaires déployés au fil du temps ont débouché sur cette méthode à niveaux multiples qui est compliquée davantage par l'adoption de règlements sur les maisons de chambres, tant par les municipalités que les provinces. Dans ce processus qui a consisté à ajouter de nouveaux règlements, on a rarement fait l'examen, le rapprochement ou la mise à jour des anciens règlements.

Bon nombre de ces régimes se chevauchent en abordant les mêmes questions. Certains se contredisent en faisant appel à des normes ou à des définitions différentes. Chacun nécessite habituellement des inspecteurs différents qui travaillent indépendamment les uns des autres.

Effets de la réglementation sur les maisons de chambres

Les règlements de zonage représentent de loin la principale contrainte imposée aux maisons de chambres. Habituellement, ce type de logement est permis dans les anciens secteurs résidentiels, en particulier ceux qui sont zonés pour la construction d'appartements, mais jamais dans les secteurs pour logements individuels et les secteurs résidentiels récents. De plus, de nombreuses municipalités interdisent l'aménagement de maisons de chambres dans leurs zones intermédiaires comme celles qui sont désignées pour la construction de logements jumelés, de duplex et de triplex.

Certaines villes utilisent des normes d'aménagement supplémentaires qui limitent sévèrement la possibilité de produire des maisons de chambres, même dans les anciens secteurs. À titre d'exemples de normes d'aménagement restrictives, mentionnons l'occupation par le propriétaire-occupant, la distance minimale entre les maisons de chambres, l'obligation d'aménager de grands stationnements et les dimensions minimales élevées des terrains ou des façades.

Exception faite du zonage, les régimes de réglementation ne semblent pas créer d'obstacle majeur. Leur effet négatif se fait surtout ressentir au niveau de l'accroissement des coûts de production et d'exploitation d'une maison de chambres. En bref, c'est la multiplicité et la complexité des règlements plutôt que l'effet d'un seul d'entre eux qui semble avoir le plus de répercussions.

Les règlements d'entretien et d'occupation — qu'on appelle aussi les normes minimales pour les bâtiments résidentiels dans certaines municipalités — établissent essentiellement les normes d'entretien des propriétés

existantes. Habituellement, il s'agit des régimes réglementaires les plus étendus qui, en même temps, sont les moins techniques et les moins précis. Si un bon nombre d'entre eux sont destinés à protéger le mieux-être des occupants, la plupart semblent conçus afin d'empêcher la détérioration du vieux parc de logements. Dans certaines municipalités, les maisons de chambres sont régies par les mêmes normes que le secteur résidentiel, mais dans d'autres, elles sont assujetties à des normes supplémentaires.

Ces règlements varient grandement sur le plan du contenu et des détails, mais ils peuvent généralement couvrir jusqu'à la totalité des sujets suivants : la solidité structurale, l'étanchéité et l'état général du bâtiment; l'approvisionnement en eau potable, la plomberie, la cuisine et la salle de bains, les installations de chauffage, l'installation électrique, l'éclairage et la ventilation; les normes d'occupation minimales sur la taille des pièces et la hauteur des plafonds, par exemple.

Bon nombre de règlements abordent aussi, jusqu'à un certain point, les questions de sécurité incendie (p. ex. les sorties de secours et les avertisseurs de fumée) et de santé (p. ex. les conditions sanitaires et l'extermination des insectes et des animaux nuisibles). Il en découle des possibilités de chevauchement et de conflit avec les codes du bâtiment et de prévention des incendies des provinces et les mesures législatives sur la santé publique. C'est particulièrement vrai lorsque les règlements d'entretien d'une municipalité ne sont pas mis à jour afin de refléter les lois provinciales plus récentes ou dérogatoires.

Les codes du bâtiment peuvent avoir des répercussions lorsque les municipalités exigent la légalisation des maisons de chambres existantes illégales. Cette situation se produit le plus souvent lorsqu'une propriété a été convertie dans un secteur où le zonage ne permet pas ce type de logement. Une municipalité peut consentir un droit acquis, mais cette pratique se bute souvent à une opposition au niveau local. Ou bien, la maison doit être parfaitement conforme, ce qui nécessite l'adoption d'une variation au zonage et le respect du code du bâtiment. Dans les deux cas, il s'agit d'obstacles importants à la légalisation qui peuvent causer de nombreuses fermetures la première fois que les conversions illégales sont constatées.

Les modalités de sécurité incendie ont un grand impact sur les maisons de chambres parce qu'elles touchent des risques qui mettent possiblement la vie en danger et qu'elles influencent les coûts. Ces modalités abordent le confinement et la suppression des incendies, les sorties de secours et les avertisseurs. Ces modalités ne sont pas aussi coûteuses ni aussi difficiles à appliquer dans le cas

d'une construction. Habituellement, les anciennes copropriétés converties en collectifs, comme c'est le cas des maisons de chambres, ne répondent pas aux normes contemporaines de sécurité incendie, et elles ne peuvent s'y conformer sans rénovations extrêmement coûteuses.

Pour aborder ce problème, la plupart des municipalités examinées dans le cadre de la présente étude n'appliquent que certaines normes seulement aux propriétés anciennes converties en collectifs. Ces municipalités exigent le respect de normes qui focalisent surtout sur les systèmes d'alerte rapide et les sorties de secours. Le confinement et la suppression des incendies sont exclus à cause de leurs coûts relativement élevés. Dans les diverses descriptions que l'on donne de ces normes, on affirme qu'elles offrent une solution de rechange minimale et acceptable ou qu'elles représentent un compromis pratique par rapport à ce qui est souhaitable et ce qui est réalisable à coût raisonnable.

Il est ressorti de la recherche des exemples marquants en matière de normes de sécurité incendie pour les bâtiments anciens :

- Les municipalités ontariennes doivent utiliser la section sur la rénovation (section 9.3) du code de prévention des incendies provincial publié en 1983 afin de traiter précisément des propriétés converties en maisons de chambres.
- Winnipeg possède ses propres normes de sécurité incendie pour les conversions de collectifs locatifs anciens, qui ont été établies en 1986 par l'entremise de son règlement de sécurité incendie dans les bâtiments résidentiels.
- Depuis 1979, St. John's a utilisé le Life Safety Code préparé par la National Fire Protection Association des É.-U. lorsqu'il s'agissait de conversions de collectifs existants.
- Montréal et Edmonton incorporent des normes de sécurité incendie propres aux bâtiments anciens dans leurs règlements multi-disciplinaires regroupés.

La recherche n'a pas comporté d'examen ou de comparaison détaillé des normes de remplacement pour les bâtiments anciens. Par contre, le personnel chargé de l'application interviewé a affirmé de manière unanime que ces règlements n'étaient ni difficiles ni coûteux à respecter.

Les règlements sur la santé publique focalisent principalement sur les questions de salubrité et de propreté ainsi que sur l'état des salles de bains et des cuisines. Certains abordent aussi des questions connexes

— telles que l'occupation, la sécurité et l'entretien — qui chevauchent d'autres lois. Il semble qu'il s'agisse de la composante la plus variable de la réglementation sur les maisons de chambres. Cet aspect peut faire partie des règlements sur l'entretien, la santé ou l'octroi de permis d'une municipalité. Dans certaines municipalités, comme c'est le cas en Ontario, les modalités sont tirées des mesures législatives provinciales sur la santé publique. Il existe au moins un cas où les modalités locales et provinciales sont appliquées.

Dans un même ordre d'idées, les normes de santé publique sont celles dont l'application varie le plus. Dans certaines municipalités, les agents de la santé publique ne jouent aucun rôle actif relativement à l'application des règlements et à l'inspection des maisons de chambres; on ne fait appel à eux qu'en cas de problème. Dans d'autres municipalités, comme en Ontario encore une fois, les agents de la santé publique se voient comme des inspecteurs de première ligne. Si cette différence est en partie attribuable aux mesures législatives ontariennes, il existe des lois semblables dans d'autres provinces où les agents jouent un rôle moins actif.

L'octroi de permis et les inspections courantes sont essentiels

L'octroi de permis semble être une composante clé pour l'adoption et l'application de règlements efficaces sur les maisons de chambres. La plupart des inspecteurs font appel aux modalités des règlements municipaux sur l'octroi de permis pour accéder aux bâtiments afin d'y mener rapidement et régulièrement des inspections. Sans ces modalités, les inspecteurs seraient obligés de se tourner vers diverses lois provinciales dont certaines présentent des contraintes susceptibles de retarder ou d'empêcher les inspections.

Tous les villes dont le profil a été établi et qui semblent posséder un contrôle efficace de leur stock de maisons de chambres utilisent les inspections régulières. Deux villes ont rétabli les inspections régulières après s'être contentées d'en faire seulement en cas de plainte. Dans les deux cas, la reprise des inspections régulières s'est appuyée sur des études locales qui ont indiqué une détérioration des maisons de chambres.

Ainsi, l'efficacité des règlements dépend davantage du mode d'application employé que des règlements eux-mêmes. Toutefois, l'inspection des maisons de chambres de manière régulière, efficiente et sans intrusion peut nécessiter le regroupement des règlements ou l'intégration des inspections.

Conclusions

Selon bien des personnes interviewées, le regroupement des règlements ou des inspections constitue une étape importante dans l'établissement de rapports positifs avec les exploitants de maisons de chambres. Si ces activités doivent être régies, il faut aussi les traiter comme une entreprise légitime qui fournit un important type de logement. Bien que ce soit difficile à prouver, il semble que ce sont les municipalités qui adoptent une méthode erratique et sévère en matière de règlement et d'application qui continuent d'éprouver le plus de problèmes.

Méthodes novatrices

Edmonton et Winnipeg ont entrepris des réformes novatrices qui établissent des précédents importants pour les autres villes. Dans chaque cas, ces villes étaient surtout préoccupées par le fait qu'elles disposaient d'un important stock de maisons de chambres non réglementées et détériorées. Leur but consistait à faciliter la légalisation et le maintien de ces propriétés tout en s'assurant qu'elles respectent au moins les normes minimales au niveau de la sécurité et des autres aspects.

En 1994, Edmonton a regroupé tous ses règlements concernant les maisons de chambres en un seul jeu de normes global établi judicieusement. Le document est plus facile à comprendre pour les propriétaires-bailleurs et les exploitants, et les normes offrent d'importants coûts-avantages. Comparativement aux exigences applicables au logement neuf, en particulier les normes de sécurité incendie, les économies peuvent atteindre de 50 % à 75 %. Montréal a adopté une méthode semblable quoique plus limitée.

En 1995, Winnipeg a créé un service chargé des maisons de chambres et doté de personnel possédant des compétences en zonage, en sécurité incendie, en entretien et en construction de bâtiments ainsi qu'en santé publique. Les inspecteurs sont formés sur pratiquement tous les aspects des exigences applicables et ils peuvent accomplir des inspections générales. Le personnel des autres services, comme la santé et la sécurité incendie, ne participe que si on lui soumet un problème spécial.

Les règlements existants semblent traiter les maisons de chambres comme s'il s'agissait d'un logement inférieur et d'une nuisance publique, et non comme une source de logement abordable. Les maisons de chambres doivent être temporairement tolérées mais certainement pas encouragées.

L'étude révèle une vaste gamme de pratiques dans la réglementation des maisons de chambres situées dans les grands centres urbains du pays. Elle montre que les règlements individuels ne constituent pas, pour la plupart, un obstacle comme tel, mais que collectivement, ils créent un milieu complexe qui prête à confusion. La recherche révèle de plus que la clé d'une réglementation efficace des maisons de chambres se trouve dans l'application, et que le regroupement des règlements ou l'intégration des inspections se révèlent bénéfiques.

La plupart des villes ont continué d'appliquer les mêmes règlements et pratiques pendant bien des années. Seules les villes d'Edmonton, de Winnipeg et, dans une moindre mesure, de Montréal ont apporté des changements particulièrement novateurs à leur façon de traiter les maisons de chambres. Selon les chercheurs, les initiatives prises par ces villes pour le regroupement des règlements et des inspections fournissent aux autres villes des précédents pertinents.

Tant la documentation que la recherche sur le profil mettent en évidence la nécessité d'adopter une méthode coordonnée. Tous les services municipaux concernés (incendie, règlements, construction, aide sociale, etc.) doivent travailler ensemble afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles et de ne pas chevaucher ni contrecarrer les efforts des autres.

Directeur de projet : Anna Lenk

Consultants de recherche : The Starr Group Inc.
en association avec Richard Drdla Associates.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : | 800 668-2642

Télécopieur : | 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.