



Mémoire – Mieux protéger les locataires âgés

Élaboré dans le cadre du dépôt du projet de loi 37, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation

Le 2 juin 2022

Réseau FADOQ

4545, avenue Pierre-De Coubertin
Montréal (Québec) H1V 0B2

Téléphone : 514 252-3017
Sans frais : 1 800 544-9058
Télécopie : 514 252-3154
Courriel : info@fadoq.ca

© Réseau FADOQ 2022

Responsables : Gisèle Tassé-Goodman, présidente et Danis Prud'homme, directeur général
Rédaction : Philippe Poirier-Monette, conseiller spécial en relations gouvernementales
Révision et correction : Sophie Gagnon

Table des matières

Présentation du Réseau FADOQ	3
Un projet de loi attendu.....	4
L'article 1955 du Code civil du Québec	5
La « clause Faubourg Mena'Sen ».....	7
Faciliter la défense des droits des aînés	8
Recommandations.....	9

Présentation du Réseau FADOQ

Le Réseau FADOQ est un regroupement de personnes de 50 ans et plus qui compte près de 525 000 membres. Il y a plus de 50 ans, l'objectif principal de la fondatrice, Marie-Ange Bouchard, était de briser l'isolement des aînés en leur offrant une panoplie d'activités de loisir, sportives et culturelles.

L'un des intérêts principaux de notre organisation est de faire des représentations auprès de différentes instances politiques dans le but de conserver et d'améliorer la qualité de vie des aînés d'aujourd'hui et de demain. Ainsi, nous offrons notre collaboration et mettons notre expertise à profit afin d'encourager les différents paliers gouvernementaux à faire des choix judicieux tenant compte du contexte démographique qui fait du Québec l'une des sociétés occidentales dont le vieillissement de la population est le plus marqué.

Ainsi, le Réseau FADOQ souhaite susciter une prise de conscience, dans l'objectif que la voix des aînés soit représentée et surtout considérée dans les enjeux politiques. Bien que le vieillissement de la population soit un état de fait, nous estimons que cet enjeu ne doit pas être regardé par une lorgnette pessimiste.

Toutefois, il est nécessaire que les impacts du vieillissement de la population soient examinés sérieusement par les autorités gouvernementales. Le Réseau FADOQ estime qu'il est important de travailler à des solutions proactives et novatrices, permettant une évolution positive de notre société face à cette réalité.

Un projet de loi attendu

La protection des locataires âgés en résidence privée pour âgés (RPA) est un enjeu qui préoccupe le Réseau FADOQ. En 2020, lors du dépôt du projet de loi 67, Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions, notre organisation a déposé un mémoire afin de porter à l'attention de la ministre Laforest et du gouvernement du Québec différents éléments touchant la protection des droits des locataires âgés. Certaines recommandations du Réseau FADOQ ont été retenues afin d'améliorer la défense des droits des âgés.

Néanmoins, beaucoup restait à faire dans le dossier, c'est pourquoi notre organisation a signé en mai 2021 une déclaration commune sur les problèmes liés au bail dans les RPA. Certains aspects abordés dans cette déclaration commune sont d'ailleurs touchés par le projet de loi 37 et notre organisation aura quelques commentaires à ce sujet.

Depuis, la crise du logement en cours au Québec et l'appât du gain de certains individus œuvrant dans l'immobilier ont mis en lumière des situations inadmissibles à propos desquelles des correctifs législatifs ont été présentés dans le cadre du projet de loi 37. Ces aspects seront également abordés dans le présent mémoire.

Ainsi, le projet de loi 37 est une pièce législative attendue par le Réseau FADOQ et il importe qu'il soit adopté rapidement, particulièrement dans un contexte où le temps est limité pour son adoption. Néanmoins, notre organisation se doit d'émettre des commentaires et recommandations sur ce projet de loi afin de favoriser son amélioration au bénéfice des Québécoises et Québécois.

L'article 1955 du Code civil du Québec

À de nombreuses reprises, le Réseau FADOQ a dénoncé l'article 1955 du Code civil du Québec. Les dispositions de cet article empêchent un locataire de refuser une hausse de loyer si l'immeuble dans lequel il réside a été construit il y a moins de cinq ans ou s'il a changé d'affectation il y a moins de cinq ans. Cet article crée des situations inadmissibles, notamment pour les locataires aînés.

Le choix de déménager n'est généralement pas une décision prise à la légère. Chez les aînés, nombreux sont ceux qui doivent prendre des décisions difficiles afin de s'adapter à une nouvelle réalité, notamment en ce qui concerne la perte graduelle de l'autonomie de la personne ainsi que le déclin de la santé d'un individu. Fréquemment, ces personnes quittent un quartier où ils habitent depuis longtemps afin de rechercher un milieu de vie mieux adapté à leurs besoins.

Pour de nombreuses personnes aînées en perte d'autonomie, les RPA demeurent la seule option pour se loger et obtenir des soins de santé, en raison de la pénurie de places en CHSLD et du manque de services et de soins à domicile. Pour d'autres, les RPA offrent un milieu de vie confortable et sécuritaire, comprenant activités et loisirs tout en permettant de briser l'isolement.

Choisir une RPA afin d'y déménager signifie avoir évalué différents aspects : état des lieux, services offerts, niveau de soins, prix, etc. Les aînés s'engagent également dans un processus stressant à plusieurs niveaux : vente de la propriété (s'il y a lieu), préparation et répartition des biens en vue du déménagement, adaptation à une nouvelle réalité. S'intégrer à un milieu de vie collectif peut parfois être anxiogène et il importe de trouver un lieu qui sied bien aux aînés et aux proches.

Bien que la section F fasse partie intégrante du bail et que son effet sur les locataires soit clairement spécifié, nombreux sont les locataires qui n'ont pas conscience de son impact réel relativement au coût du loyer. Que ce soit par une analyse incorrecte de l'article 1955 ou par les propos rassurant d'un gestionnaire de RPA, certaines personnes peuvent avoir l'impression, à tort, que les augmentations de loyer ne peuvent pas être sans limite, même dans ce contexte. Par ailleurs, dans une situation où le marché des RPA explose et qu'il devient de plus en plus compétitif, les administrations de nouvelles RPA peuvent être tentées d'attirer une clientèle avec des loyers peu élevés pour ensuite récupérer leur mise grâce à l'article 1955 du Code civil du Québec.

Rappelons que les résidences privées pour aînés (RPA) prennent de l'importance sur le marché locatif privé au Québec. Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le pourcentage de gens de 75 ans et plus ayant choisi une RPA comme domicile est de 18,4 % au Québec, alors que dans les autres provinces canadiennes, ce taux n'excède pas 6,1 %.

Bien que l'article 2 du projet de loi 37 apporte des modifications au Code civil afin de réduire la portée de l'article 1955 de cinq à trois ans, le Réseau FADOQ estime que le gouvernement du Québec doit aller plus loin. En effet, notre organisation recommande que les RPA soient exclues des dispositions prévues à l'article 1955 du Code civil du Québec, lesquelles empêchent un locataire de refuser une hausse de loyer si l'immeuble dans lequel il réside a été construit il y a moins de cinq ans ou s'il a changé d'affectation il y a moins de cinq ans.

Par ailleurs, réduire la période pendant laquelle un propriétaire peut se prévaloir de l'article 1955 ne règle pas le problème : il le circonscrit à une période moins longue. Le gouvernement du Québec explique sa décision sur la base du rôle d'évaluation foncière qui met à jour la valeur des propriétés aux trois ans sur la base de leur valeur réelle. Si tel est le cas, le gouvernement du Québec pourrait, par exemple, faire en sorte que les hausses de loyer effectuées dans le cadre de l'article 1955 soient basées sur l'évolution de cette évaluation foncière. Ou encore, les hausses pourraient être limitées pour les propriétaires qui souhaitent se prévaloir de cet article. Dans tous les cas, il n'est pas possible de justifier des hausses sans aucune balise et il importe que l'article 1955 soit mieux encadré que ce que propose le projet de loi 37.

Toutefois, notre organisation souhaite souligner la mise en place d'une balise supplémentaire en ce qui concerne la section F du bail par le biais de l'introduction de l'article 1955.1, lequel pourrait être nommé « clause Mont Carmel ». Cet article encadre la fixation du loyer en ce qui concerne un logement situé dans une résidence privée pour aînés ou dans un autre lieu d'hébergement où sont offerts à des aînés des services qui se rattachent à la personne même du locataire lorsque cet établissement fait l'objet d'un changement d'affectation tout en demeurant offert à des fins d'habitation.

Selon cet article, le loyer prévu au premier bail conclu à la suite de ce changement doit correspondre à celui qui était exigé en vertu du bail précédent, soustraction faite de la partie du loyer afférente au coût des services, incluant ceux qui se rattachent à la personne même du locataire, des accessoires, des dépendances et des autres avantages qui ne seront plus offerts en vertu du nouveau bail. Par ailleurs, le locateur est également tenu de remettre au nouveau locataire un avis indiquant le loyer exigé en vertu du bail précédent et les services, les accessoires, les dépendances et les autres avantages qui étaient offerts en vertu du bail précédent et qui ne le seront plus, ainsi que le coût de chacun d'eux.

En cas d'insatisfaction, le locataire pourra présenter une demande pour faire fixer ce loyer par le tribunal. Il s'agit d'une amélioration que le Réseau FADOQ salue. Néanmoins, notre organisation propose de modifier le premier alinéa de l'article 1955.1 en retirant le passage « qui se rattachent à la personne même du locataire ». Cette proposition est effectuée afin de s'assurer que l'article 1955.1 puisse s'appliquer aux RPA et aux lieux d'hébergement pour aînés ayant subi un changement d'affectation mais qui n'offraient pas nécessairement de services rattachés à la personne.

De la même façon, notre organisation suggère de changer l'article 5 du projet de loi en modifiant l'ajout proposé à l'article 1961 du Code civil du Québec. À l'instar du précédent amendement, il est recommandé de retirer « qui se rattachent à la personne même du locataire ».

Finalement, le Réseau FADOQ se permet de saluer l'introduction de l'article 1955.2, qui précise que le locateur ne peut pas évincer un locataire au seul motif d'un changement d'affectation visé à l'article 1955.1, à moins d'un refus de la part du locataire.

La « clause Faubourg Mena'Sen »

Le Réseau FADOQ salue l'insertion de la section III.2 à la Loi sur les compagnies, laquelle porte sur les immeubles construits, acquis, restaurés ou rénovés grâce à une aide en matière d'habitation.

Cette section oblige l'administration d'un tel établissement à préserver l'affectation sociale ou communautaire de l'immeuble, constituer une réserve suffisante pour assurer la gestion, l'entretien et la préservation de l'immeuble, procéder à une inspection de l'immeuble par un expert au moins tous les cinq ans et établir une planification quinquennale des travaux d'entretien et de préservation de l'immeuble. Il s'agit, en d'autres mots, d'une série de responsabilités qui renforce la gestion saine de ces actifs immobiliers, ce qui est bien accueilli par le Réseau FADOQ.

Par ailleurs, cette section ajoute une clause que l'on pourrait nommer « clause Faubourg Mena'Sen », laquelle spécifie que l'aliénation d'un tel immeuble, l'établissement d'une emphytéose sur celui-ci ainsi que la modification de son affectation devront être autorisés par le ministre, qui peut assortir son autorisation des conditions qu'il détermine. Encore une fois, ces modifications législatives sont bien accueillies et permettront d'éviter des situations semblables à celles du Faubourg Mena'Sen.

Finalement, le Réseau FADOQ apprécie les dispositions de la section III.2 qui ajoutent des amendes aux contrevenants en lien avec des infractions nommées dans cette section. Par ailleurs, notre organisation salue l'implication du Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) dans ce contexte. Notamment, en cas de liquidation de la personne morale, il sera possible de céder un immeuble au RQOH.

Faciliter la défense des droits des aînés

Comme spécifié précédemment, le Réseau FADOQ apprécie le dépôt de ce projet de loi. Néanmoins, notre organisation souhaite aborder d'autres aspects qui n'ont pas été touchés dans cette pièce législative, afin de favoriser la défense des droits des aînés. Il importe de rappeler la réalité de la clientèle des résidences privées pour aînés.

Selon la SCHL, les résidents en RPA ont en moyenne 82 ans. Bien des aînés choisissent ce milieu de vie à cause de leurs limitations, que ce soit en lien avec un handicap, la maladie ou autre. À des degrés divers, le locataire est ainsi dépendant du milieu de vie et de son personnel pour recevoir des soins quotidiens qui lui sont indispensables, tels que la distribution de médicaments, des soins d'hygiène ou des soins infirmiers. Il s'agit donc d'une clientèle vulnérable qui compte de nombreuses personnes ayant perdu tout cercle d'amis et de proches. Cette situation amène le Protecteur du citoyen à signifier que les « locataires craignent d'être la cible de représailles s'ils expriment librement leur mécontentement ou s'ils entreprennent un recours auprès de la Régie du logement (dixit) ». Certains aînés ne contestent pas des modifications de bail abusives pour éviter de perturber leur milieu de vie ou par crainte de subir des représailles. D'autres redoutent les procédures et les délais. Selon le Protecteur du citoyen, « un tel état de situation conduit à un risque de déni des droits des résidents en RPA ».

Ainsi, le Réseau FADOQ recommande au gouvernement du Québec de permettre le dépôt de demandes conjointes en lien avec la fixation de loyer afin que les augmentations annuelles puissent être contestées de manière commune auprès du Tribunal administratif du logement (TAL). Actuellement, si l'ensemble des locataires d'une même RPA souhaitent contester une augmentation de loyer applicable à tous, chaque résident devra entreprendre individuellement une démarche auprès du TAL. En plus d'entraîner l'engorgement de ce tribunal administratif et d'augmenter les délais avant d'y obtenir une audience, cette situation est une source de stress pour de nombreux résidents et les décourage d'entamer des démarches afin de défendre leurs droits.

Il importe également d'encadrer les hausses relativement aux services qui se rattachent à la personne même du locataire. Les baux signés en RPA sont soumis aux mêmes règles que celles des autres locataires du Québec. Toutefois, la facturation des services comme les soins infirmiers, les repas ou la buanderie n'est pas réglementée. Ainsi, les exploitants peuvent actuellement demander le prix qu'ils désirent pour les différents services. Par ailleurs, il n'y a pas de maximum fixé administrativement concernant les hausses de ces services. De surcroît, il serait important de permettre au locataire, au moment du renouvellement de son bail, de retirer des services qui seraient inscrits à son bail et dont il n'aurait plus besoin à la suite, par exemple, d'un rétablissement.

Finalement, il est nécessaire de préciser le coût des services inclus dans le loyer de base. Le loyer de base en RPA comprend le coût du logement et des services qui sont inclus dans le bail (outre les services personnels à la carte inscrits à la partie II). Ces services peuvent inclure, notamment, l'accès à la piscine, la salle de gym ou encore la salle commune. Lorsque les résidents ne peuvent jouir de ces services, les demandes de remboursement relativement à ce genre de situation sont complexes. Sans précisions relativement à la proportion du loyer allouée à ces services, le locataire peut difficilement obtenir un remboursement juste et équitable auprès du TAL.

Recommandations

- 1- Que les RPA soient exclues des dispositions prévues à l'article 1955 du Code civil du Québec, lesquelles empêchent un locataire de refuser une hausse de loyer si l'immeuble dans lequel il réside a été construit il y a moins de cinq ans ou s'il a changé d'affectation il y a moins de cinq ans.
- 2- Que les augmentations de loyer dans les immeubles visés au second alinéa de l'article 1955 du Code civil du Québec soient encadrées et que le Tribunal administratif du logement puisse avoir l'autorité nécessaire afin d'entendre les causes en lien avec ces augmentations.
- 3- Que la modification proposée au premier alinéa de l'article 1955.1 par l'article 4 du projet de loi 37 soit amendée en retirant le passage « qui se rattachent à la personne même du locataire » afin de s'assurer que l'article 1955.1 puisse s'appliquer aux RPA et aux lieux d'hébergement pour aînés ayant subi un changement d'affectation mais qui n'offraient pas nécessairement de services rattachés à la personne.
- 4- Que la modification proposée à l'article 1961 du Code civil du Québec par l'article 5 du projet de loi 37 soit amendée en retirant le passage « qui se rattachent à la personne même du locataire » afin de s'assurer que l'article 1961 puisse s'appliquer aux RPA et aux lieux d'hébergement pour aînés ayant subi un changement d'affectation mais qui n'offraient pas nécessairement de services rattachés à la personne.
- 5- Que soit permis le dépôt de demandes conjointes en lien avec la fixation de loyer dans les RPA afin que les augmentations annuelles puissent être contestées de manière commune auprès du Tribunal administratif du logement (TAL).
- 6- Que les hausses relativement aux services qui se rattachent à la personne même du locataire offerts en RPA soient encadrées.
- 7- Qu'il soit possible pour un locataire en RPA, au moment du renouvellement de son bail, de retirer des services qui seraient inscrits à son bail et dont il n'aurait plus besoin à la suite, par exemple, d'un rétablissement.
- 8- Que le coût des services inclus dans le loyer de base dans les RPA soit précisé.