

**Mémoire du Regroupement québécois  
des résidences pour aînés (RQRA)**

**Projet de loi 31 :**

***Loi modifiant diverses dispositions  
législatives en matière d'habitation***

**Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire**

**Septembre 2023**

## **Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA)**

425, boul. De Maisonneuve Ouest  
Bureau 1008  
Montréal (Québec) H3A 3G5

514-526-3777

1-888-440-3777

[info@rgra.qc.ca](mailto:info@rgra.qc.ca)

[www.rgra.qc.ca](http://www.rgra.qc.ca)

## Regroupement québécois des résidences pour aînés

Depuis 1989, le Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA) représente fièrement près de 800 membres qui offrent un milieu de vie de qualité à 100 000 aînés, dans toutes les régions du Québec. Le RQRA contribue à faire avancer de nombreux dossiers, au nom de ses membres, tout en mettant à profit sa force de représentation aux niveaux politique, administratif et opérationnel. Ses membres ont pour mission d’offrir un milieu de vie de qualité aux aînés autonomes, ainsi que des services d’assistance et des soins à ceux qui sont en perte d’autonomie. Nos valeurs de respect, d’intégrité et d’excellence nous permettent de valoriser le vieillissement comme une étape importante de la vie de tous. Le RQRA représente ainsi le plus grand groupe d’entreprises privées d’hébergement pour personnes âgées au Canada.

Le RQRA croit plus que tout en une collaboration constante avec le gouvernement pour l’amélioration continue, en respect de la capacité financière, de la qualité de vie et la sécurité de ceux et celles qui ont bâti le Québec et qui font le choix d’habiter dans une résidence pour aînés. Nous soutenons que le modèle de RPA contribue à offrir un milieu de vie de qualité à des personnes âgées autonomes et en perte d’autonomie. Nous jugeons indispensable d’appuyer et de collaborer avec les différentes instances gouvernementales, afin d’offrir cette stabilité aux aînés issus de tous les milieux. Nous souhaitons que cette collaboration s’installe et perdure pour permettre aux aînés qui souhaitent vivre l’expérience de la vie en collectivité en RPA et ceux qui y trouvent déjà leur bonheur, qu’ils soient parfaitement autonomes ou en perte d’autonomie, de vivre le dernier chapitre de leur vie dans un milieu confortable, sécuritaire, adapté à leur réalité et offrant des services en adéquation avec leur condition.

C’est donc au nom de l’ensemble de cet important secteur d’activité économique que nous nous exprimons, en soumettant nos recommandations pour assurer la pérennité du modèle économique des RPA et de leur offre de services.

## Table des matières

Introduction.....	1
1. Article 1955 du Code civil du Québec (Section F du bail – fixation de loyer pour les nouveaux immeubles).....	4
Recommandation du RQRA .....	7
2. Encadrement des évictions .....	9
Recommandation du RQRA .....	10
3. Cession de bail .....	11
Recommandation du RQRA .....	11
4. Juridiction du TAL .....	12
5. Représentation devant le TAL.....	12
6. Recours en vertu de l’article 1950 du Code civil du Québec (Section G du bail « Avis au nouveau locataire ou au sous-locataire ») .....	13
Recommandation du RQRA .....	14
Conclusion .....	15

## Introduction

Le projet de loi 31 vient modifier certains articles du Code civil du Québec concernant le bail de logement. De toute évidence, il survient principalement à la suite d'événements médiatisés, ces dernières années, lors desquels des locataires ou des résidents en RPA ont été évincés de leur domicile – ce que la loi permet, à certaines conditions.

Selon le RQRA, ce projet de loi tente de corriger en aval les conséquences d'un problème bien en amont et beaucoup plus large. En effet, pendant des décennies, le gouvernement du Québec a laissé se détériorer les conditions indispensables non seulement au maintien en bon état du parc immobilier résidentiel locatif, mais aussi de son amélioration. Ce n'est pourtant pas les rapports, les avertissements et les demandes qui ont manqué pour essayer de changer les choses avant que ne survienne la présente crise en habitation.

Les évictions, les reprises de possession, les logements gardés vacants pendant un an pour se soustraire au contrôle des loyers, les rachats de baux, les logements en mauvais état, l'abandon des soins et les conversions de RPA, etc. sont autant de moyens utilisés par des propriétaires, majoritairement de bonne foi (mais aussi dans certains cas de mauvaise foi), en réaction aux conséquences d'un marché locatif vicié par le déséquilibre réglementaire/législatif favorable à la partie locataire/résident.

Il ne faut pas s'attendre à un grand revirement de situation après l'adoption de la loi 31. Si l'on ne crée pas des incitatifs pour construire plus de logements, pour les rénover, pour maintenir les services, les résultats ne seront pas au rendez-vous. La rareté de l'offre par rapport à la demande va continuer et les changements au Code civil du Québec seront vains. On ne tord pas sans conséquence la main économique.

Dans le domaine des résidences privées pour aînés (RPA), on assiste depuis quelques années à des centaines de fermetures, au rythme d'une à tous les trois jours en moyenne. Elles sont la plupart à but lucratif, mais aussi à but non lucratif. Leurs modèles d'affaires n'étaient plus viables dû à une augmentation des réglementations et des demandes administratives incessantes du gouvernement. Derrière chacune des quelques 475 fermetures survenues depuis mai 2019, dont 121 l'an dernier, se cachent des drames humains, tant pour les propriétaires et les employés de ces RPA que pour les milliers de personnes âgées qui ont été contraintes de déménager et, trop souvent, de devoir s'éloigner de leur environnement et de leurs proches. Cette situation met également en péril le continuum de services pour les aînés en perte d'autonomie en RPA, alors que ce modèle d'habitation exerce un rôle très important de transition entre le domicile traditionnel (maisons, condos, appartements) et les services d'hébergement public (CHSLD, ressources intermédiaires, maisons des aînés).

Les fermetures de RPA – ou l'abandon de services en vertu desquels elles ont le statut de RPA – s'expliquent principalement par quatre facteurs :

- La hausse des coûts d'exploitation en raison des exigences réglementaires (gouvernementales principalement, de même que municipales)

- La hausse des coûts d'exploitation en raison d'une inflation galopante et de l'alourdissement des besoins découlant du vieillissement de la clientèle (taxes municipales, assurance, achat de biens et services, main-d'œuvre, etc.)
- La remontée des taux hypothécaires (dont les effets ne font que commencer à se faire sentir)
- Des conditions de « partenariat » déficitaires avec le gouvernement et ses organismes (achats de services en soutien à domicile par les CISSS/CIUSSS, délais d'évaluation des résidents en dépassement de services, etc.)

Ces problèmes n'existeraient pas si les RPA avaient le droit et la capacité de transférer intégralement les augmentations de coûts d'exploitation aux usagers, à savoir les résidents. Or, ce n'est pas du tout le cas. Face au contrôle des loyers, d'une part, et face à la capacité de payer des résidents, d'autre part, les marges bénéficiaires des RPA ont déjà disparu, s'effritent dangereusement actuellement ou sont appelées à disparaître dans un avenir pas si lointain. Les grandes tout comme les petites RPA y sont confrontées. Seul varie le moment du point de rupture vers lequel elles se dirigent toutes. Les grandes RPA, ayant habituellement de meilleures assises financières, ont réussi à garder la tête hors de l'eau, mais tous les grands groupes ont ralenti ou carrément renoncé à la construction de nouvelles résidences. Ils doivent naviguer entre la hausse massive des coûts d'exploitation et le désintéressement de beaucoup d'investisseurs privés ou bancaires.

Différentes mesures ont été adoptées par le gouvernement du Québec pour freiner les fermetures de RPA, et nous les apprécions, mais ces mesures ne font que repousser les échéances. Pire, en pelletant les problèmes vers l'avant, le choc financier pour ces RPA et pour leurs résidents, de même que le choc psychologique quand l'inévitable se produira, n'en seront que plus brutaux. Voici des exemples :

- Retrait à compter de 2024 des primes salariales qui permettaient aux RPA de mieux retenir leur main-d'œuvre de soins;
- Programme d'aide pour l'installation de gicleurs qui ne couvre qu'une partie des coûts occasionnés par la réglementation;
- Effets pervers du *Programme d'aide aux résidences privées pour aînés et autres entités privées apparentées* (PARPA-EPA) qui n'aide la RPA que lors de la première année, mais qui ensuite l'empêche de transférer à ses résidents les hausses de primes d'assurance qu'elle continue pourtant d'assumer;
- Plafond de plusieurs subventions ayant comme conséquence d'exclure des centaines de RPA en raison de leurs tailles, notamment le *Programme d'aide à la modernisation des installations de certaines résidences privées pour aînés* qui ne s'applique qu'aux RPA de moins de 250 unités, alors que les nouvelles normes (RBQ) s'appliquent autant à elles qu'aux autres RPA;
- Nouvelle grille de calcul des allocations pour achats de services par les CISSS/CIUSSS (des travaux en cours avec le MSSS pourraient mettre fin aux iniquités).

Augmenter les indemnités à verser et le fardeau de preuve pour exercer le droit d'éviction de résidents, comme le prévoit le projet de loi 31 du gouvernement du Québec, sera sans véritable

effet face à ces réalités. Interdire la conversion des RPA en immeuble d'appartements, comme l'a fait récemment la Ville de Montréal, ne règle non plus en rien leur situation déficitaire et contribue même à l'empirer.

Ainsi, puisque les dépenses d'exploitation croissent plus vite que les revenus de loyers, le gouvernement doit redonner aux RPA un cadre financier viable et prévisible en travaillant simultanément sur deux axes : 1) aider les aînés dont les revenus ne suffisent pas à couvrir leurs besoins de base, 2) permettre aux RPA d'augmenter leurs revenus pour compenser l'explosion de leurs dépenses. Le premier axe est déjà enclenché avec la bonification du crédit d'impôt pour maintien à domicile qui passera de 35 % en 2021 à 40 % d'ici 2026. Le 2<sup>e</sup> axe, soit la révision du *Règlement sur les critères de fixation de loyer*, se fait toujours attendre.

Le gouvernement doit adopter une stratégie *offensive* : favoriser la construction, l'amélioration et la diversification des logements et des RPA, stimuler le développement de l'offre en services de soins de santé aux aînés en RPA, attirer de la main-d'œuvre en RPA. Vouloir protéger les locataires/résidents au moyen d'un projet de loi ne peut suffire. Il faut construire, rénover, et ce massivement. La protection des résidents/locataires sera par le fait même atteinte grâce à un marché de l'habitation mieux équilibré. Face à un problème majeur, les gouvernements doivent adopter des mesures majeures, comme ils en ont déjà fait la démonstration durant les années 70 et 80 (notamment avec le programme Corvée Habitation).

Les pages qui suivent présentent les arguments et les recommandations du RQRA concernant diverses mesures du projet de loi 31, dans l'ordre où elles y apparaissent.

## 1. Article 1955 du Code civil du Québec

### (Section F du bail – fixation de loyer pour les nouveaux immeubles)

L'article 1 du projet de loi modifie l'article 1955 C.c.Q. en obligeant le propriétaire à annoncer l'augmentation de loyer maximum qu'il pourrait donner au locataire/résident durant les 5 premières années d'un immeuble neuf.

Des locataires et les groupes représentant leurs intérêts réclament une réduction des effets de l'article 1955 C.c.Q. voire même sa suppression. Présentement, la loi permet à un propriétaire de pratiquer une augmentation de loyer sans que le locataire puisse la refuser tout en conservant son bail. Le locataire/résident doit toutefois avoir été averti dans la section F du bail que l'immeuble a été rendu disponible à la location il y a moins de 5 ans. De même, un nouveau locataire/résident ne peut pas déposer une demande pour faire fixer le loyer d'un tel logement. Des pressions sont donc exercées pour amender le projet de loi 31, afin de réduire cette période d'exemption ou même l'abolir.

Cette période d'exemption au contrôle des loyers par le TAL est très importante. Elle sert à conférer au propriétaire/gestionnaire une certaine marge de manœuvre pour corriger son modèle d'affaires. En effet, au cours des premières années d'opération, le propriétaire peut constater que les loyers de son immeuble neuf sont trop bas par rapport au marché ou encore par rapport à ses dépenses d'exploitation. Il ne connaît pas non plus comment évolueront les taux d'intérêt (comme les deux dernières années viennent de nous le rappeler durement) et le taux d'occupation (on l'a vu chuter durant la pandémie). Une certaine période de grâce est donc essentielle pour assurer la viabilité à moyen et long terme d'une nouvelle RPA.

Autre imprévisibilité : les exigences réglementaires des municipalités, de la Régie du bâtiment du Québec et surtout du ministère de la Santé ajoutent constamment des coûts à l'exploitation d'une RPA. Ces coûts, comme le rehaussement des seuils de personnel ou du temps de gestion, ne sont pas pleinement reconnus en vertu du *Règlement sur les critères de fixation de loyer*.

Tout propriétaire d'un nouvel immeuble résidentiel est confronté au même dilemme. D'une part, il veut offrir des logements à un loyer suffisamment intéressant pour trouver des locataires/résidents dans le but de louer rapidement ses unités et ainsi commencer enfin à générer des revenus pour supporter le coût des exigences réglementaires minimales (son immeuble est vacant et il n'a eu que des dépenses lors des années de construction). D'autre part, il doit s'assurer que ces mêmes loyers ne soient pas trop bas sans pouvoir les augmenter par la suite, car son modèle d'affaires pourrait s'en trouver vite déficitaire.

Réduire la période d'exemption des nouveaux immeubles au contrôle des loyers irait à l'encontre de toute logique face à la réponse même que constituent ces nouveaux immeubles à la pénurie de logements. Dans diverses industries, le gouvernement encourage les investissements au moyen d'incitatifs, ce qui n'est pas le cas pour les RPA. Si ces nouveaux immeubles ne sont pas érigés, le terrain qui reste vacant ne répond à aucun besoin de la population. Tous y perdront.

Il est important de rappeler qu'une déréglementation favorise une multiplication de l'offre dans le marché, alors que des restrictions réglementaires vont plutôt avoir un effet de frein. C'est une

réalité dans tous les secteurs d'activité et ce l'est aussi la production de nouveaux logements, dont le Québec a désespérément besoin en ce moment.

Or, face à la rareté des logements disponibles, les groupes représentant les locataires proposent une solution à courte vue et qui procure un bénéfice individuel : renforcer le contrôle des loyers via les articles 1950 C.c.Q. (section G du bail pour les nouveaux locataires, assorti d'un registre des loyers), ainsi que 1955 C.c.Q. (section F du bail pour les nouveaux immeubles, dont la période sans contrôle de loyer serait réduite). Ce dernier fait l'objet d'une modification dans le projet de loi 31.

Non seulement une telle approche ne résout pas le manque de logements, mais pire, les locataires dont les loyers resteront ainsi trop bas par rapport au marché s'exposent davantage aux moyens dont dispose le propriétaire/gestionnaire (moyens légaux, moyens légaux mais immoraux ou encore moyens illégaux) pour les évincer tôt ou tard. À cela s'ajoute une faible rotation des locataires (déménagements), accentuant la non-disponibilité d'unités ainsi que le phénomène de sous-location avec profits pour le titulaire du bail. Une approche basée sur le contrôle favorise une baisse de l'offre et un parc locatif mal entretenu.

En revanche, favoriser la construction massive de logements répondrait de façon durable et dans l'intérêt collectif au besoin des locataires en recherche d'une habitation, non seulement en termes de disponibilité, mais aussi en termes de niveau de loyers et de qualité. La raison étant qu'une abondance de logements a pour effet d'assurer un contrôle des prix par un marché concurrentiel. Il favorise aussi les déménagements, donc la disponibilité de logements convenant mieux aux ménages qui cherchent à améliorer leur situation.

Réduire à moins de 5 ans la période pendant laquelle les loyers d'un nouvel immeuble sont soustraits au contrôle des loyers pourrait entraîner les effets que les groupes représentant les locataires cherchent pourtant à éviter. S'il devait disposer d'une période plus courte pour ajuster ses loyers sans restriction, il faut s'attendre à ce que le propriétaire/gestionnaire d'un nouvel immeuble opère ces augmentations dans un délai lui aussi plus court au lieu de les étaler sur 5 ans, ce qui ne serait clairement pas avantageux pour les locataires.

Prenons l'exemple d'un loyer qui doit être haussé de 400 \$. Présentement, le propriétaire dispose de 4 occasions sur les cinq premières années de l'immeuble pour atteindre ce montant (voir le tableau ci-après). Il peut pondérer ses hausses librement, pour une moyenne de 100 \$ par année que le locataire devra payer de plus. Si l'article 1955 C.c.Q. était réduit à trois ans, il disposerait alors de seulement deux renouvellements de bail pour le faire, soit une hausse annuelle moyenne de 200 \$ à la fois pour arriver au même résultat. Ce serait alors plus drastique pour le locataire.

septembre 2022	septembre 2023	juillet 2024	septembre 2024	juillet 2025	septembre 2025	juillet 2026	septembre 2026	juillet 2027	septembre 2027
inauguration et début de bail	constat des états financiers après 12 mois	<b>modification de bail #1</b>	Immeuble a 2 ans	<b>modification de bail #2</b>	Immeuble a 3 ans	<b>modification de bail #3</b>	Immeuble a 4 ans	<b>modification de bail #4</b>	Immeuble a 5 ans

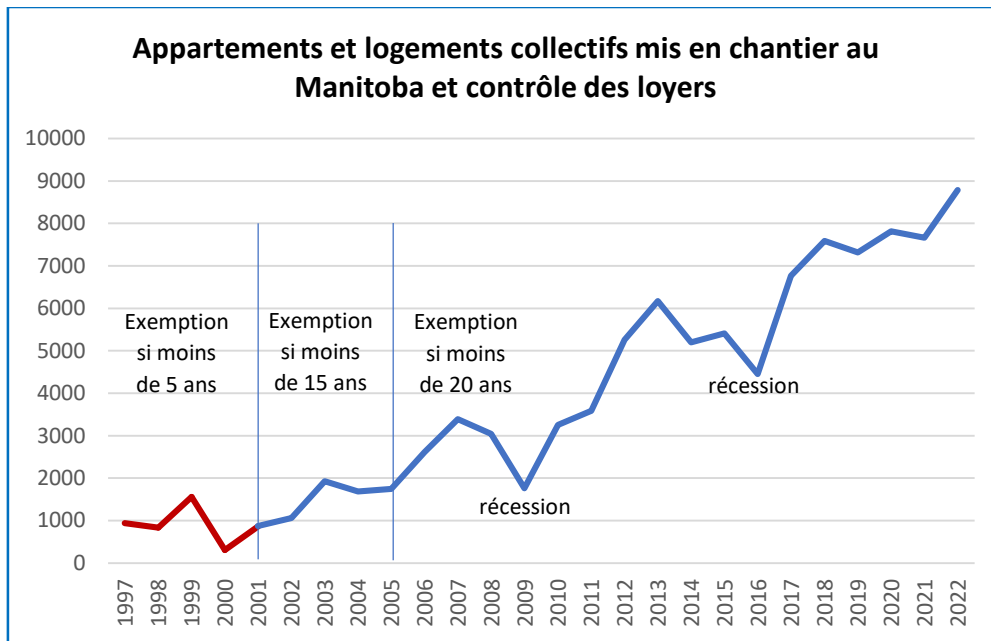
Plus globalement, il faut prendre le temps de se demander quel risque d’abus, relativement aux loyers, représente une RPA qui n’existe pas encore? Le risque qu’elle puisse ne pas être construite et que l’on se retrouve devant un terrain vague apparaît bien plus dommageable encore que l’augmentation de loyer – divulguée d’avance selon le projet de loi 31 – à la laquelle le résident pourrait être exposé. Sans cette RPA, un plus grand nombre de résidents devront se disputer les unités encore disponibles dans les RPA existantes. L’autre option serait de demeurer dans leur maison, alourdissant ainsi les soins à domicile d’un réseau qui peine à y subvenir. Conséquemment, la baisse des ventes de maisons se fait au détriment des jeunes familles qui veulent y accéder. Les propriétaires plus âgés sont également moins disposés à rénover ou à entretenir leur propriété, aggravant la désuétude du parc immobilier. Les loyers y subiront donc de toute façon une pression à la hausse.

### **L’expérience du Manitoba**

Au Manitoba, alors que le taux d’inoccupation des logements avait chuté à 1 % et que les constructions se faisaient rares depuis plusieurs années, le gouvernement a d’abord annoncé une exemption du contrôle des loyers pendant 15 ans pour les nouveaux immeubles (plutôt que 5 ans), à compter d’avril 2001. Une nouvelle mesure entrée en vigueur à compter de mars 2005 a fait passer l’exemption à 20 ans. À partir de ce moment, le nombre de mises en chantier s’est accéléré de façon notable (sauf lors des récessions de 2008-2009 et 2015-2016), comme le démontre la courbe des mises en chantier reproduite ci-après.

En page 14 de son rapport *Perspective du marché de l’habitation – 2<sup>e</sup> trimestre de 2008* pour le Manitoba, la SCHL s’exprimait d’ailleurs ainsi :

Mises en chantier, logements collectifs :  
Le niveau de production dans ce segment du marché demeurera parmi les plus hauts des 20 dernières années : les mises en chantier de logements collectifs dépasseront 1 550, en 2008, et 1 600, en 2009. L’actuelle vigueur de ce segment s’explique en grande partie par les modifications intervenues en ce qui concerne l’application aux logements neufs des dispositions législatives régissant la réglementation des loyers. Les loyers des nouveaux logements locatifs étant désormais exemptés de tout contrôle pendant 20 ans, les constructeurs ont augmenté le nombre et la proportion des unités construites à des fins locatives.



Source : RQRA, d'après Statistique Canada, CANSIM, tableau 34-10-0135-01

Le RQRA trouve raisonnable la proposition du gouvernement du Québec d'éviter au locataire/résident une augmentation de loyer trop drastique et imprévisible durant la période d'exemption en obligeant le propriétaire/gestionnaire à déclarer dans le bail le taux d'augmentation plafond auquel il peut s'attendre.

Cette solution fera s'exercer les forces du marché : le propriétaire/gestionnaire ne pourra pas inscrire dans le bail un taux trop haut qui ferait fuir les candidats pour ses nouveaux logements, alors que les candidats ne devront pas réclamer un taux trop faible entraînant pour eux le risque de perdre l'opportunité de les louer.

### Recommandation 1

- 1. Considérant que la réduction pendant laquelle un loyer est exempté de contrôle en vertu de l'article 1955 C.c.Q en pleine période de pénurie de logements pourrait entraîner des effets négatifs pour le Québec, la période d'exemption de 5 ans doit être maintenue, tel que le prévoit le projet de loi 31.**

Le gouvernement devrait même envisager d'allonger la période pendant laquelle un immeuble neuf n'est pas assujéti au contrôle des loyers, comme l'a fait le Manitoba. Cela permettrait de stimuler la construction de logements pour rétablir un équilibre dans le marché et répondre aux besoins du Québec, surtout dans la perspective de l'arrivée de 60 000 immigrants par année d'ici

2027. Du même coup, une accélération des mises en chantier assurerait une certaine concurrence dans le marché, ce qui aurait pour effet de ralentir la progression des loyers.

Outre la version finale de l'article 1955 après l'adoption du projet de loi 31, il reste primordial que les règles soient stables au fil des ans, afin de rassurer les investisseurs/propriétaires et leur donner la prévisibilité nécessaire aux grands projets.

Enfin, n'oublions pas que le libre-choix appartient toujours au candidat, qu'il soit locataire d'un immeuble d'appartements ou résident d'une RPA : pour que l'exemption au contrôle des loyers s'applique, le propriétaire/gestionnaire doit impérativement avoir avisé le candidat au préalable (et son représentant le cas échéant). Celui-ci peut donc faire le choix éclairé de « s'exposer » au risque d'une augmentation de loyer plus élevée pour bénéficier de l'avantage de vivre dans un immeuble neuf, ou d'éviter tout risque en allant vivre ailleurs. Aussi, bien que personne ne souhaite devoir déménager deux fois en peu de temps, un bail n'empêche pas un résident de quitter si l'augmentation de loyer ne lui convient pas.

## 2. Encadrement des évictions

Le projet de loi 31 (articles 2 à 6) alourdit considérablement le fardeau des propriétaires de résidences qui voudraient procéder à un agrandissement, une subdivision ou un changement d'affectation d'une unité ou d'un immeuble en entier. L'obligation de déposer une demande au TAL et de faire la preuve que la loi est respectée incomberont désormais aux propriétaires plutôt qu'aux locataires/résidents. Le gouvernement répond ainsi à une demande des groupes de pression qui les représentent.

De plus, l'indemnité à verser au locataire/résident évincé est nettement plus élevée, à savoir l'équivalent d'un mois de loyer par année d'occupation ininterrompue, jusqu'à un maximum de 24 mois.

Les membres de la Commission de l'aménagement du territoire se doivent d'être bien conscients des effets négatifs qu'auront ces nouvelles contraintes sur les investisseurs lorsqu'ils évalueront leur risque de racheter ou de construire une RPA. Plus le coût de sortie du marché (en procédant à des évictions pour changement d'affectation) advenant un échec du modèle d'affaires sera cher payé, plus le rendement attendu avant d'investir dans une RPA sera élevé. Or, présentement, ce rendement est déjà particulièrement faible, soit seulement 3%<sup>1</sup>.

Alors que l'on se doit de tenter d'attirer davantage d'investisseurs dans le domaine des RPA, le projet de loi 31 aura exactement l'effet contraire.

De plus, une mise en garde s'impose sur le risque que représentent les nouvelles barrières à l'éviction pour ces mêmes aînés qu'on dit vouloir protéger. Face à des enjeux économiques majeurs pour le propriétaire d'une RPA, il serait naïf de croire que les évictions ne se produiront plus quand elles s'avèrent nécessaires. Or, si les contraintes deviennent trop importantes pour évincer les résidents, d'autres chemins seront empruntés pour y parvenir. Par exemple, on peut très bien imaginer qu'au lieu d'envoyer un avis d'éviction, le gestionnaire d'une RPA pourrait bien plus simplement cesser de respecter certaines obligations découlant de sa certification. Dès lors, le CISSS/CIUSSS n'aurait d'autre choix que de retirer cette certification et son statut de RPA. Les résidents ayant besoin de services s'en trouveraient graduellement forcés de quitter. Il est alors à craindre qu'entre la diminution et même la fin des services et le départ des résidents, plusieurs d'entre eux se trouveront dans une situation bien plus précaire que s'il y avait eu une éviction en bonne et due forme à une date annoncée.

Le RQRA choisit néanmoins de ne pas s'opposer à ces mesures coercitives prévues au projet de loi 31. Nous demandons cependant au gouvernement du Québec de mettre d'abord en place des mesures incitatives, soit des conditions réglementaires et économiques favorisant le maintien et même le développement du parc immobilier résidentiel dans sa vocation RPA, pas sa chute. C'est là le meilleur moyen d'éviter des évictions pour changement d'affectation d'immeubles avec services aux aînés, lesquels sont devenus insuffisamment rentables ou déficitaires.

---

<sup>1</sup> Aviseo (2022) *Contribution économique des résidences pour aînés au Québec*

Comme exprimé précédemment, les situations que la ministre responsable de l’Habitation tente de corriger avec le projet de loi 31 se sont développées au fil du temps en raison de l’inaction des dernières décennies pour maintenir, aux yeux des investisseurs/propriétaires/gestionnaires du Québec, un certain intérêt dans la construction d’immeubles résidentiels, la location d’unités et l’offre de services qui y sont rattachés.

Le statu quo relativement au contrôle des loyers qui existe au Québec a joué un rôle négatif et a, sans l’ombre d’un doute, découragé le maintien d’immeubles résidentiels dans leur vocation de RPA, voire dans leur vocation locative tout court. Des rapports indépendants<sup>2</sup> et des élus<sup>3</sup> ont confirmé l’inadéquation du critère de fixation de loyer pour les dépenses d’immobilisation (travaux majeurs de rénovation ou d’amélioration).

De plus, une bonification des programmes d’aide aux ménages pour se loger devrait être entreprise, surtout dans le contexte de la crise. Dans le cas des aînés, le crédit d’impôt pour maintien à domicile est en train de passer graduellement de 35 % à 40 % d’ici 2026, mais cela reste insuffisant pour compenser la forte inflation des coûts d’exploitation en RPA.

En somme, il est primordial que le gouvernement n’adopte pas qu’une approche coercitive comme le fait le projet de loi 31, mais aussi incitative, ce qui est manquant présentement.

## Recommandation 2

- 2. Améliorer les conditions de réinvestissement dans le parc immobilier résidentiel et bonifier l’aide financière aux ménages pour se loger *avant* d’adopter les modifications aux articles 1962 à 1968 du Code civil du Québec.**

---

<sup>2</sup> [Roche \(2003\) Évaluation de la méthode de fixation des loyers](#)

<sup>3</sup> [Ministre des Affaires municipales et de l’Habitation \(2019\) Réponse à une pétition à l’Assemblée nationale du Québec](#)

### 3. Cession de bail

La cession de bail n'est pas une pratique observée en RPA, mais elle reste légalement possible. Le RQRA appuie la modification législative qui s'appliquera en vertu de l'introduction de l'article 1978.2 du Code civil du Québec, à savoir que le locateur peut choisir de résilier le bail (sans pouvoir imposer de pénalité) du résident qui lui aurait remis un avis de cession.

Les résidents peuvent demeurer de nombreuses années dans une RPA. Or, en raison de la non-indexation de leurs revenus de retraite, il est fréquent que le propriétaire/gestionnaire accorde des augmentations de loyer inférieures à l'inflation, voire nulles à ces résidents pour les accommoder et éviter un déménagement hors de leur milieu de vie.

Après plusieurs années, le loyer d'une unité peut ainsi se retrouver nettement plus bas que d'autres unités comparables, donc inéquitable pour les autres résidents entre qui se répartissent les charges communes de l'immeuble. Il peut même s'avérer déficitaire pour la RPA.

Dans les circonstances, il serait inacceptable qu'un loyer non viable économiquement soit perpétué aux mains d'un cessionnaire après le départ d'un résident.

L'objectif de la cession de bail, celui de permettre à quelqu'un de quitter sans devoir assumer le loyer pour le reste du terme, ne doit pas être détourné pour permettre à des individus de contrôler l'usage d'un logement et son loyer dans un marché parallèle.

#### Recommandation 3

- 3. Adopter sans amendement l'article 6 du projet de loi créant les articles 1978.1 et 1978.2 du Code civil du Québec conférant au propriétaire/gestionnaire l'option de libérer le locataire de ses obligations plutôt que de consentir à une cession de bail.**

## 4. Juridiction du TAL

L'article 27 du projet de loi 31 procure au TAL la pleine juridiction pour des litiges relatifs aux articles 1863, 1867, 1917 et 1918 du Code civil du Québec, même si l'enjeu est de plus de 100 000 \$. Présentement, une cause dépassant cette somme doit être déférée à la Cour supérieure. Cette limite peut paraître élevée, mais lorsque les recours se cumulent pour plusieurs locataires/résidents d'un même immeuble, elle pourrait effectivement être dépassée.

Mentionnons que les articles en question visent essentiellement la protection des locataires/résidents. La modification législative a donc pour effet de leur permettre de recourir à un tribunal plus facile d'accès, le TAL. Les règles d'administration de la preuve et des procédures du TAL devront être resserrées quand les sommes en jeu sont élevées afin d'assurer une justice véritable. Le TAL devra aussi prévoir des mises au rôle plus efficaces et sur des jours d'audience consécutifs afin d'assurer un déroulement efficient du dossier.

Le RQRA ne s'oppose pas à cette modification.

## 5. Représentation devant le TAL

Le RQRA appuie l'article 29 du projet de loi qui permettra aux parties de se faire représenter devant le TAL par le mandataire de leur choix. Ce tribunal administratif se doit d'être efficace et permettre de réduire le plus possible les coûts de représentation des parties, surtout pour les litiges où, souvent, la somme en jeu est inférieure au coût de l'ensemble de la démarche.

Rien n'empêche non plus les parties de faire appel à un avocat si elles le souhaitent. Il leur appartiendra de jauger le risque et l'enjeu financier d'avoir recours ou pas à un professionnel du droit. L'expérience leur démontrera par ailleurs le meilleur choix à faire selon les circonstances.

En outre, la non-disponibilité dans l'horaire des avocats impliqués est souvent la cause de remises d'audiences et des longs délais judiciaires. Les délais administratifs du TAL, auxquels s'ajoutent les délais de rigueur prévus par la loi, ne sont pas les seuls responsables de la lenteur du système judiciaire.

Nous sommes confiants que les juges administratifs réussiront à encadrer le déroulement des audiences, car il est à prévoir que des mandataires mal préparés ou même incompetents se présenteront désormais au tribunal.

## 6. Recours en vertu de l'article 1950 du Code civil du Québec (Section G du bail « Avis au nouveau locataire ou au sous-locataire »)

Le projet de loi 31 ne traite pas du recours en fixation de loyer dont dispose un nouveau locataire en vertu de l'article 1950 du Code civil du Québec. Celui-ci est pourtant étroitement lié aux situations d'éviction, de reprise de possession et de non-relocation pendant plus de 12 mois.

Pour fins de références, nous reproduisons ici les articles en question auxquels la section G du formulaire de bail obligatoire du TAL réfère :

**1896.** Le locateur doit, lors de la conclusion du bail, remettre au nouveau locataire un avis indiquant le loyer le plus bas payé au cours des 12 mois précédant le début du bail ou, le cas échéant, le loyer fixé par le tribunal au cours de la même période, ainsi que toute autre mention prescrite par les règlements pris par le gouvernement. Dans le cas où aucun loyer n'a été payé au cours des 12 mois précédant le début du bail, l'avis doit indiquer le dernier loyer payé et la date de celui-ci.

Il n'est pas tenu à cette obligation lorsque le bail porte sur un logement visé aux articles 1955 à 1956.

1991, c. 64, a. 1896; N.I. 2015-11-01; 2019, c. 28, a. 148; 2022, c. 25, a. 1.

**1950.** Un nouveau locataire ou un sous-locataire peut faire fixer le loyer par le tribunal lorsqu'il paie un loyer supérieur au loyer le moins élevé des 12 mois qui précèdent le début du bail ou, selon le cas, de la sous-location, à moins que ce loyer n'ait déjà été fixé par le tribunal.

La demande doit être présentée dans les 10 jours de la conclusion du bail ou de la sous-location. Elle doit l'être dans les deux mois du début du bail ou de la sous-location lorsqu'elle est présentée par un nouveau locataire ou par un sous-locataire qui n'ont pas reçu du locateur, lors de la conclusion du bail ou de la sous-location, l'avis indiquant le loyer le moins élevé de l'année précédente; si le locateur a remis un avis comportant une fausse déclaration, la demande doit être présentée dans les deux mois de la connaissance de ce fait.

1991, c. 64, a. 1950.

Lorsqu'un locataire habite le même logement ou la même unité en RPA depuis de nombreuses années, un écart de plus en plus important se creuse entre la valeur économique du logement selon le marché et le loyer payé, et ce, pour plusieurs raisons, notamment :

- De bonnes relations de longue date incitent à de faibles hausses de loyer ou une absence d'augmentation de loyer annuelle. C'est encore plus vrai en RPA, car le lien avec les résidents est plus fort, ils sont côtoyés quotidiennement et beaucoup mieux connus que dans les immeubles locatifs standards (sans services);
- Souvent, le locateur s'empêche de hausser normalement le loyer lorsque la capacité de payer de son locataire/résident est limitée;
- Les refus d'augmentation de loyer répétés par un même locataire/résident peuvent figer le revenu pour le locateur pendant des années et l'application de l'article 1950 du Code civil du Québec (Section G du bail) viendra l'empêcher de récupérer les sommes perdues auprès du prochain locataire;

- Les ajustements en fixation de loyer sont systématiquement plus faibles que l'inflation en raison de certains indices économiques auxquels le TAL a recours;

Cela crée une iniquité entre locataires/résidents (nouveaux et anciens) au moment de répartir chaque année sur les loyers les dépenses communes à l'ensemble de l'immeuble. Aussi, un loyer trop bas peut devenir déficitaire (les dépenses excèdent les revenus) et pénalise le locateur/propriétaire.

Or, la section G du bail, lorsqu'invoquée par le nouveau locataire/résident pour faire fixer le loyer et renier ainsi son acceptation de la principale clause du contrat (bail) qu'il vient pourtant de signer), peut perpétuer cette iniquité pour les autres locataires/résidents et pour le locateur/propriétaire. Elle menace aussi de ruiner la valeur des travaux de rénovation que des propriétaires font généralement après le départ d'un locataire/résident de longue date. Le risque que représente ce recours accentue donc le phénomène des évictions, de reprises de possession ou même des logements laissés vacants pendant 12 mois par certains propriétaires pour les soustraire à l'application de l'article 1950 C.c.Q., ce qui n'est pas souhaitable dans un contexte de rareté de logements comme actuellement. Paradoxalement, les groupes de défense des locataires dénoncent ces situations.

Il n'y a aucune justification pour qu'un nouveau résident/locataire puisse bénéficier de l'avantage dont jouissait son prédécesseur du fait qu'il entretenait une relation de longue date avec le locateur/propriétaire. En permettant au nouveau titulaire du bail de bénéficier à son tour de ce bas loyer en vertu de l'article 1950 C.c.Q, on contraint alors à perpétuité ce logement à générer un loyer déficitaire et inéquitable. Plus ce risque augmente, plus il aura un désintéressement d'investir dans la rénovation tout comme dans l'accroissement de l'offre en logements. Plus que jamais, on en constate les effets néfastes.

Historiquement, le TAL enregistrait un faible nombre de recours exercés par les nouveaux résidents/locataires en vertu de l'article 1950 C.c.Q. Or, cela est en train de changer et va s'accroître avec la diminution des logements vacants.

#### **Recommandation 4**

**4. Supprimer le recours en vertu de l'article 1950 du Code civil du Québec.**

## Conclusion

Le Québec vit présentement une crise en habitation dont les causes et les effets sont multiples. Le projet de loi 31 constitue une rarissime et courageuse intervention du gouvernement pour tenter de rééquilibrer les droits et obligations des propriétaires/gestionnaires et des locataires/résidents en modifiant les dispositions du Code civil du Québec sur le bail de logement.

Ce que ne fait pas le projet de loi cependant, c'est de s'attaquer aux causes des évictions de locataires exercées de bonne foi par des propriétaires (ou certains cas isolés de mauvaise foi). En effet, tant que des conditions réglementaires et économiques plus favorables aux propriétaires pour améliorer et augmenter l'offre de logements privés au Québec n'auront pas été mises en place, nous assisterons à des situations indésirables que les mesures du projet 31 n'arriveront pas à contrer.

De même, tant que des ménages n'auront pas les revenus ou l'aide suffisants pour louer un logement convenable pour eux, au prix du marché et reflétant le coût pour le financer et l'entretenir, un certain blocage du continuum résidentiel s'exercera : refus de déménager, transactions de baux entre locataires ou sous-location, changement d'affectation. Une rareté de l'offre face à la demande et une hausse des loyers s'ensuit inévitablement.

Le RQRA appuie dans son ensemble le projet de loi 31. Il offre également son appui pour la suite, c'est-à-dire un vaste chantier visant à élaborer une véritable politique de l'habitation. Le Québec pourra alors non seulement sortir de la crise, mais surtout se doter de conditions permettant de répondre aux besoins résidentiels de sa population aux différentes étapes de vie des ménages et selon leurs moyens.

\*\*\*