

**Mémoire du Regroupement québécois  
des résidences pour aînés  
sur le projet de loi 65 :**

***Loi limitant le droit d'éviction  
des locataires et renforçant  
la protection des locataires aînés***

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

**29 mai 2024**

CRC-068  
2024-05-30  
AP. Cormier

## **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@rqra.qc.ca](mailto:info@rqra.qc.ca)  
[www.rqra.qc.ca](http://www.rqra.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 110 000 aînés dans 103 000 unités, dans toutes les régions du Québec. Le RQRA représente le plus grand groupe d'entreprises privées d'hébergement pour personnes âgées au Canada.

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 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 les recommandations qui suivent.

## Table des matières

<b>Mise en contexte</b>	<b>1</b>
<b>Article 1955 du Code civil du Québec</b>	<b>3</b>
<b>Exclusion des RPA à l'article 9 du projet de loi 65</b>	<b>5</b>
<b>Conclusion</b>	<b>5</b>

## Mise en contexte

On assiste depuis quelques années à des centaines de fermetures de résidences privées pour aînés (RPA), à un rythme moyen d'une fermeture à tous les trois jours. Elles sont, pour la plupart, à but lucratif, mais certaines sont aussi à but non lucratif. Leurs modèles d'affaires n'étaient plus viables en raison des coûts et des pressions du réseau de garder des clientèles lourdes sans les revenus pour supporter les besoins.

Pas plus tard que cette semaine, le CIRANO a publié un important rapport intitulé *Les résidences privées pour aînés (RPA) au Québec : enjeux et opportunités*<sup>1</sup>.

Dans ce rapport, les auteurs étudient les différents modèles de RPA ainsi que les « enjeux qui mettent en péril l'accessibilité à un logement ou à des services en RPA, la qualité de ces services et la survie même de certains modèles de RPA ». Se basant sur des entrevues et sondages réalisés auprès de gestionnaires, de membres du personnel et de résidents de RPA ainsi que sur des données statistiques concernant les RPA, les auteurs concluent que « la lourdeur administrative et réglementaire – qui s'accroît considérablement depuis les dernières années – est directement liée aux enjeux présents dans l'offre de services en RPA au Québec et à la fermeture de certaines RPA, en particulier les petites RPA ».

Spécifiquement sur la fixation de loyer par le Tribunal administratif du logement (TAL), le rapport conclut que : « la fixation du loyer par le TAL ne permet pas aux gestionnaires d'augmenter leurs revenus de façon à suivre la constante augmentation des prix du marché et des coûts des services<sup>2</sup> ».

Les auteurs du rapport concluent : « Il est indéniable que le modèle réglementaire et celui d'offre de services actuels sont insoutenables si nous souhaitons, comme société, poursuivre l'offre de logements et de services à domicile abordables dédiée aux personnes aînées qui ne souhaitent plus avoir la charge d'une maison tout en conservant un domicile non institutionnalisé dispensant des services de proximité ».<sup>3</sup>

Derrière chacune des quelque 103 fermetures survenues 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. Les RPA exercent en effet un rôle très important de transition entre le domicile traditionnel (maisons, condos, appartements) et les services d'hébergement public (CHSLD,

---

<sup>1</sup> Bourassa Forcier, M., Dumont, D., & Prevosto, H. (2024). *Les résidences privées pour aînés (RPA) au Québec : enjeux et opportunités* (2024RP-03, Rapports de projets, CIRANO.)  
<https://doi.org/10.54932/JUJ9460>

<sup>2</sup> Ibid p. 108

<sup>3</sup> Ibid p. 15

ressources intermédiaires, maisons des aînés). Plus de 80 % des aînés qui emménagent en RPA y habitent jusqu'à leur décès.

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.)

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 :

- 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 aide la RPA pendant le programme, mais qui ne fait que reporter un choc financier encore plus grand lorsqu'il prendra fin, puisqu'il ne sera plus possible pour la RPA de transférer à ses résidents les hausses de primes d'assurance antérieures à 12 mois;
- Plafond de plusieurs subventions ayant comme conséquence d'exclure des centaines de RPA. C'est le cas notamment du *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 de la Régie du bâtiment (RBQ) s'appliquent autant à elles qu'aux autres RPA. Surtout, il y a le programme de transition salariale où le plafond des salaires admissibles incluant la prime de 4 \$ est figé à 21,27\$ depuis 4 ans (alors qu'il a été augmenté pour les ressources intermédiaires).

Ainsi, puisque les dépenses d'exploitation croissent plus vite que les loyers perçus et que les subventions, le gouvernement doit redonner aux RPA un cadre financier viable et prévisible.

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. Il faut construire et 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.

## Article 1953 du Code civil du Québec

Le RQRA est d'avis que le gouvernement devrait saisir l'occasion du projet de loi 65, *Loi limitant le droit d'éviction des locataires et renforçant la protection des locataires âgés*, pour modifier l'article 1953 du Code civil d'une façon qui améliore l'information transmise au locataire, réduise l'incertitude pour les deux parties, favorise une négociation des loyers de bonne foi et abaisse potentiellement la pression sur le TAL.

L'article 1953 du Code civil se lit actuellement comme suit :

*Le tribunal saisi d'une demande de fixation ou de réajustement de loyer détermine le loyer exigible, en tenant compte des normes fixées par les règlements. Le loyer qu'il fixe est en vigueur pour la même durée que le bail reconduit ou pour celle qu'il détermine, mais qui ne peut excéder 12 mois.*

Le RQRA propose d'ajouter à l'article 1953 du Code civil le paragraphe suivant :

***Si le tribunal détermine que le loyer exigible est égal ou supérieur au montant indiqué à l'avis de modification de bail et que le locateur a établi qu'il a tenté de négocier avec le locataire en lui donnant notamment accès aux renseignements nécessaires à la fixation de loyer avant le dépôt de la demande, le locataire doit payer les frais judiciaires.***

Le RQRA propose aussi de modifier l'article 79.1 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* en ajoutant ce 2<sup>e</sup> paragraphe (ici en caractères gras) :

79.1. Lors de la décision, le membre peut adjuger sur les frais prévus par règlement.

**S'il s'agit d'une fixation de loyer demandée par le locateur, le tribunal doit lui accorder les frais judiciaires si les conditions sont respectées.**

La demande du RQRA est directement liée au sujet de l'article 4 du projet de loi 65, lequel modifie l'article 1943 du Code civil du Québec. En effet, il est stipulé dans la version proposée que le locateur devra informer le locataire de ses droits dans l'avis de modification de bail (ce qui inclut le droit de refuser l'augmentation de loyer tout en renouvelant son bail).

Soulignons que la demande du RQRA est aussi en droite ligne avec les orientations de la ministre sur le sujet. En effet, à l'occasion de l'étude détaillée du projet de loi n° 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, celle-ci, en réponse à une question où on lui demandait s'il était possible de mieux informer les parties, en amont du processus de fixation de loyer, de leurs droits et de leurs responsabilités, la ministre s'est exprimée ainsi :

*Effectivement (...), on pourrait venir prévoir : tu restes, tu quittes ou tu restes mais tu n'es pas d'accord, puis, si tu n'es pas d'accord, bien, tu as le droit d'aller au TAL, mais, en*

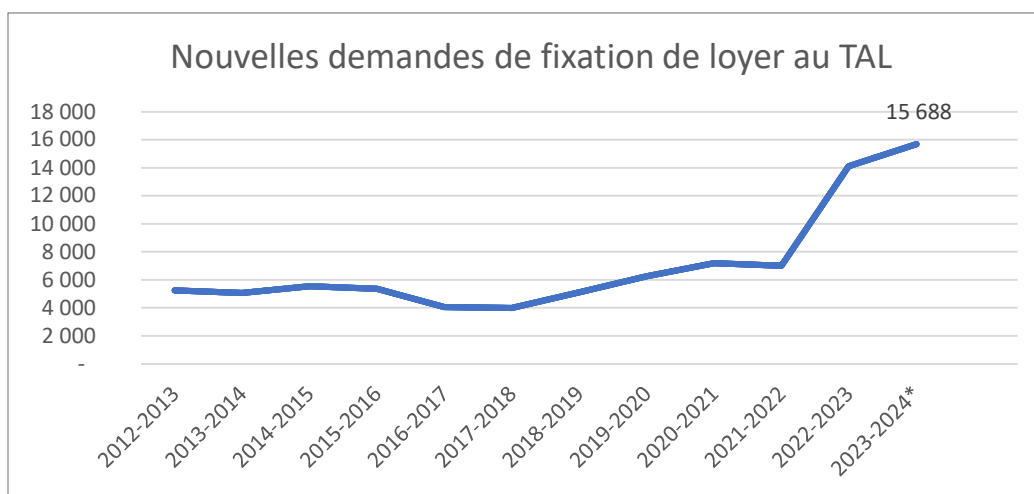
*passant, ça se peut qu'il y ait des frais (...). Ça fait que, ça, ça pourrait être inscrit (...) pour que la personne comprenne bien dans quoi elle s'embarque, là<sup>4</sup>.*

Avec l'adoption sans modification du projet de loi 65, le nouvel article 1943 du Code civil du Québec aura pour effet d'inciter davantage de résidents à refuser l'augmentation de loyer tout en renouvelant leur bail, y compris même lorsque cette augmentation est raisonnable et justifiée. En effet, ce droit lui sera dorénavant explicitement – et obligatoirement – exposé par le locateur dans l'avis de modification de bail.

Nous comprenons que l'objectif du législateur est de présenter au locataire tous ses droits, mais nous croyons qu'il est également important qu'on l'informe aussi des conséquences de son éventuel refus de modification au bail. En effet, la jurisprudence du TAL en ce sens est abondante, à savoir qu'en plus de l'augmentation de loyer à assumer, il sera condamné à payer les frais judiciaires si certaines conditions sont respectées.

La modification que nous proposons servirait à la fois l'intérêt des propriétaires et celui des locataires, car elle favoriserait la négociation. Elle contribuerait à éviter des refus d'augmentation de loyer de mauvaise foi pour des montants raisonnables, voire minimes. Pour sa part, le locateur doit déjà faire preuve de transparence s'il veut récupérer ses frais judiciaires. Comme condition, il doit offrir au locataire l'accès aux données pertinentes justifiant l'augmentation de loyer.

Le TAL sortira également gagnant de cette modification. En effet, le TAL est actuellement submergé de demandes en fixation de loyer, ce qui monopolise ses ressources. Alors qu'on ne comptait que 5094 demandes de fixation de loyer en 2012-2013, aujourd'hui, on en compte plus du triple avec 15 688 demandes (au 29 février 2024, alors que le 12<sup>e</sup> mois, celui de mars, est la période où le TAL reçoit le plus grand nombre de nouvelles demandes).



<sup>4</sup> Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire (version préliminaire), 43<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, jeudi 7 décembre 2023 - Vol. 47 N° 38 <https://bit.ly/4bw7QKg> (consulté en ligne, le 27 mai 2024)

En favorisant une négociation du loyer d'égal à égal et de bonne foi, on peut s'attendre à ce que le nombre de demandes diminue; le locateur voulant éviter de s'engager dans un processus judiciaire et le locataire voulant éviter de payer des frais judiciaires s'il sait que l'augmentation est justifiée.

Enfin, le contribuable y gagne aussi. En effet, il est absurde qu'autant de procès soient tenus, alors qu'il est fréquent que l'enjeu financier du litige soit moindre que le coût d'administration de la justice pour le trancher.

En 2022-2023, le coût de revient moyen pour le traitement d'une demande au TAL atteignait 431 \$<sup>5</sup>, soit presque le double d'il y a dix ans (226 \$).

## Exclusion des RPA à l'article 9 du projet de loi 65

Nous constatons que l'article 9 du projet de loi maintient les conditions existantes entourant le changement d'affectation d'un logement situé dans une RPA. En effet, les lois existantes – en particulier les articles 346.0.17.1 ; 346.0.17.2 et 531.1.3 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux – protègent déjà les résidents en RPA.

Comme mentionné précédemment, le contexte économique et réglementaire actuel pose des défis considérables à la pérennité des RPA. Les modèles d'affaires sont de moins en moins viables, et, malheureusement, les changements d'affectation des logements constituent parfois la seule solution possible.

Rappelons que le propriétaire d'une RPA ne peut pas, du jour au lendemain, mettre fin (même partiellement) à ses activités ou encore vendre son édifice. Pour ce faire, il doit d'abord transmettre un plan de cessation des activités avec un préavis d'au moins neuf (9) mois au CISSS.

Il doit également prendre des mesures afin d'aider à la relocalisation des personnes concernées qui le requièrent et d'informer adéquatement les personnes concernées et, le cas échéant, leurs répondants, en ce qui a trait à toute aide disponible aux fins de la relocalisation et à l'évolution de la situation jusqu'à la cessation des activités.

## Conclusion

L'étude du projet de loi 65 est l'occasion parfaite pour améliorer un aspect très important des relations entre les locateurs et les locataires : celui entourant les droits en matière d'indexations annuelles de loyers. C'est aussi une opportunité unique d'améliorer la compréhension des parties à l'égard de leurs droits et de réduire la pression exercée sur le TAL par les trop nombreuses demandes en fixation de loyer.

---

<sup>5</sup> Tribunal administratif du logement, Rapport annuel de gestion 2022-2023, page 39  
[https://www.tal.gouv.qc.ca/sites/default/files/RAG\\_22-23\\_V1\\_SL\\_2\\_VR\\_VF.pdf](https://www.tal.gouv.qc.ca/sites/default/files/RAG_22-23_V1_SL_2_VR_VF.pdf).