



MODIFICATIONS AU RÈGLEMENT SUR LES CRITÈRES DE FIXATION DE LOYER

Commentaires de la FCAAP

en réaction au règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer publié dans la Gazette officielle le 25 janvier 2023

VENDREDI 10 MARS 2023

Fédération
Centres d'assistance
& d'accompagnement
aux plaintes



fcaap

Rédaction :

Sébastien Harvey, conseiller au soutien aux membres, Fédération des CAAP

Pour le Comité stratégie de la FCAAP :

Stéphanie Bérard, directrice générale du CAAP Laurentides

Nathalie Dubois, directrice générale de la FCAAP

Judith Ferreira, directrice générale du CAAP de l'Outaouais

Josey Lacognata, directeur général du CAAP Saguenay-Lac-Saint-Jean

Nathalie Lavoie, directrice générale du CAAP du Bas-Saint-Laurent

Ce mémoire est aussi disponible en version PDF à l'adresse suivante: www.fcaap.ca

Dans cette publication, le genre masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

© Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, mars 2023

Depuis 2019, les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP) ont le mandat d'informer, assister et accompagner les personnes âgées vivant en résidences privées pour aînés (RPA) dans le règlement des litiges les opposant aux propriétaires ou gestionnaires de leur résidence. Ils ont donc une position privilégiée pour constater les fonctionnements et les dysfonctionnements des règles et processus devant protéger les droits des locataires. C'est à ce titre que nous réagissons au projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer publié dans la Gazette officielle le 25 janvier dernier.

Le projet de règlement apporte une modification très technique au processus de fixation de loyer. Notre commentaire ne s'attarde pas à cet aspect puisqu'à notre avis le problème se situe à un autre niveau. Selon nous, il est nécessaire de s'opposer à l'adoption du projet de règlement puisqu'après analyse, il nous apparaît que :

- L'argumentaire basé sur la nécessaire sauvegarde des petites RPA est loin d'être convainquant ;
- Ce projet pousse plus loin la logique de privatisation des soins de santé ;
- Ce projet augmente la confusion à laquelle les aînés locataires en RPA doivent faire face dans la gestion de leurs ententes contractuelles ;
- L'argumentaire s'appuie sur une interprétation incomplète des recommandations du Protecteur du Citoyen (PDC) dans son rapport spécial de 2016.

1. Une analyse basée sur la sauvegarde des petites résidences, mais au service des grandes

L'analyse d'impact réalisée par le Tribunal administratif du logement (TAL)¹ s'appuie sur la nécessité d'améliorer la situation des petites RPA afin de freiner leur disparition. Si nous partageons totalement cette préoccupation, nous ne sommes aucunement convaincus que la modification réglementaire proposée aurait l'effet structurant qui permettrait aux plus petites RPA de faire face à leurs engagements financiers. L'analyse d'impact elle-même ne démontre d'aucune façon que la modification réglementaire permettra de freiner les fermetures de RPA. Elle admet au contraire que la modification n'aura qu'un effet limité sur les petites RPA.

Il nous semble, en revanche, que la modification offre un avantage très intéressant pour les plus grandes RPA, qui sont, elles, en croissance très rapide et représentent le modèle d'avenir². En effet, les montants plutôt modestes à l'échelle individuelle deviennent intéressants pour les entreprises qui gèrent des milliers de baux. Nous savons d'ailleurs

¹ Analyse d'impact réglementaire. Projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer, Tribunal administratif du logement, novembre 2022.

² Anne Plourde, Les résidences privées pour aîné.e.s au Québec. Portrait d'une industrie milliardaire, IRIS, 2021, page 19 : « Si l'on assiste à une détérioration marquée du marché des petites résidences, on constate d'autre part un essor spectaculaire des résidences de grande et de très grande taille ».

que la modification est le résultat d'une demande du Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA)³. Regroupement, rappelons-le, qui est dirigé par un conseil d'administration où sont représentées 4 des 5 des principales chaînes de RPA, soit Chartwell, COGIR, le Groupe Maurice et le Groupe Savoie⁴.

Or, l'analyse d'impact néglige une cause importante de la fragilisation des plus petites RPA, soit l'apparition de grandes RPA dans les régions. Selon Louis Demers, chercheur à l'ÉNAP, et Gina Bravo, chercheuse à l'Université de Sherbrooke, « depuis une quinzaine d'années, l'essor [...] des résidences de 150 logements et plus dans des villes de moins de 50 000 habitants – voire de moins de 10 000 habitants – a directement contribué à l'effritement de la part de marché des petites RPA. Elle a notamment eu pour effet de leur retirer une grande part de la clientèle des personnes âgées autonomes et à l'aise financièrement »⁵.

Si la préoccupation était réellement d'améliorer la situation des petites RPA, il serait nécessaire de poursuivre les programmes d'aides particuliers qui leurs sont adressés et d'en développer de nouveaux au besoin. Ce projet de règlement n'aura aucun effet structurant permettant de sauvegarder ce segment du marché.

2. Un règlement qui encourage la privatisation au détriment du développement des services à domicile offerts par le réseau public

L'analyse d'impact explique que les hausses des loyers qui découleront de la modification peuvent être acceptables étant donné que le *crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés* sera augmenté dans les prochaines années. Cette affirmation, qui peut être rassurante à première vue, cache au moins deux réalités.

La première concerne toutes les personnes âgées qui ne se prévalent pas ou seulement partiellement de leur droit de réclamer le crédit d'impôt. Celles-ci devront assumer seules les hausses à venir. En effet, il ne faut pas négliger la complexité de la démarche qui s'ajoute à toute la complexité découlant de la gestion de son bail et de son annexe 6. Nous n'avons pas de chiffres sur la proportion des personnes âgées qui sont concernées par cette remarque, mais la question n'est certainement pas à négliger et l'analyse d'impact ne nous rassure pas à cet égard. Par ailleurs, il faut savoir que les hausses de loyers qui s'ajoutent chaque année sont permanentes. Les bonifications prévues au crédit d'impôt, pour leur part, s'arrêtent en 2026.

³ Voir l'analyse d'impact à la page 20.

⁴ <https://www.rqra.qc.ca/a-propos/conseil-d-administration>

⁵ Louis Demers et Gina Bravo, Les revenus des petites RPA et le crédit d'impôt pour maintien à domicile, École nationale d'administration publique, août 2021, page 29. Voir aussi, par les mêmes auteurs, Le positionnement des petites RPA sur leur marché, École nationale d'administration publique, août 2021, 30 pages.

Que dire, par ailleurs, de ces nombreuses RPA qui offrent le service pour remplir la demande de remboursement du crédit d'impôt. Ne faut-il pas y voir un conflit d'intérêt évident ? Et que dire de cette RPA qui, après que certains locataires eurent contesté la hausse de loyer, a expliqué qu'elle ne pouvait plus offrir le service étant donné qu'elle ne savait plus quels coûts inclure dans les demandes. Ces locataires sont ainsi privés des versements anticipés qui leur permettent de respecter leur budget. Dans ce cas d'espèce, les résidents ont senti que la résidence utilisait un argumentaire erroné dans le but de les insécuriser et se sentaient victimes d'une certaine forme de maltraitance. En effet, il n'y a pas de mystère sur les coûts à inscrire : tant que le TAL n'a pas tranché, ce sont les coûts du bail en cours qui s'appliquent.

La deuxième réalité qu'il nous apparaît important de souligner est le fait que si le *crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés* vient combler la hausse du coût des services, ce sont les contribuables québécois qui la financeront, encourageant ainsi la privatisation des services à domicile. Or, le modèle d'affaire en croissance dans l'univers des RPA est celui de grandes entreprises cotées en bourse. Il ne s'agit pas d'entreprises familiales cherchant à dégager une marge de manœuvre honnête pour le bien des employés. Il s'agit d'entreprises ayant pour objectif de maximiser les revenus au profit d'actionnaires.

Il serait beaucoup plus efficient de développer l'offre publique de soins à domicile à partir des CISSS ou des CIUSSS. Ceux-ci auraient l'avantage d'être gratuits et offerts en dehors d'une logique contractuelle toujours plus complexe.

3. Un règlement qui ajoute une autre couche de complexité pour les locataires de RPA

En effet, la gestion d'un bail en RPA est d'une grande complexité. Le fait d'avoir délégué au secteur privé l'hébergement et les soins d'une large proportion des personnes âgées implique, pour celles-ci, d'être confrontées quotidiennement à une logique marchande qui peut rapidement représenter un casse-tête insurmontable.

Si des outils (le bail et ses annexes), des règles (le code civil et la certification) et des recours (le TAL et le Commissaire aux plaintes) existent pour encadrer la relation entre locataires et RPA, ceux-ci – par leur complexité – ne prennent pas assez souvent en compte les différents facteurs de vulnérabilité présents chez les locataires de RPA.

Les faibles niveaux de littératie et de numératie représentent des facteurs de vulnérabilité très souvent négligés. Pourtant, les logiques légale et commerciale dans lesquelles les locataires doivent naviguer exigeraient une bonne maîtrise de la lecture et du calcul de leur part. Les niveaux de littératie et de numératie de la population québécoise, révélés par les enquêtes internationales menées par l'OCDE⁶, laissent entrevoir des difficultés, voire l'impossibilité pour plusieurs personnes âgées de gérer leur bail.

⁶ Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA), 2012

Le vieillissement n'est pas automatiquement synonyme de détérioration de l'état de santé, mais il reste qu'après 85 ans, près du tiers des personnes âgées développeront, à divers degrés, une démence⁷. Elles devront, avec des moyens cognitifs déclinants, gérer un bail de plus en plus complexe étant donné leurs besoins en termes de services à la personne.

Quelle que soit la situation, la gestion du bail exige une vigilance constante de la part du locataire afin de s'assurer que son intérêt puisse être protégé. Malheureusement, nous avons pu observer que certains gestionnaires, plutôt que d'adopter une attitude bienveillante, n'hésitent pas à profiter des vulnérabilités de leurs locataires ou à user d'intimidation pour arriver à leurs fins. Il s'agit trop souvent d'un combat inégal entre des individus ayant des besoins en termes de logement et de soins de santé et des organisations structurées pour générer des profits.

Alors que les personnes âgées devraient pouvoir compter sur une offre de service à domicile accessible de la part des services publics, et ce, dans une logique qui ne serait pas commerciale, le projet de règlement ajoute une couche de complexité au calcul des augmentations admissibles à ne pas négliger dans la gestion du bail.

4. Un règlement qui ne respecte que partiellement les recommandations du PDC

Dans un rapport spécial publié en 2016, le PDC brossait un tableau très critique des conditions de vie en RPA. Il expliquait entre autres que « [l]e cadre réglementaire actuel permet aux propriétaires de RPA de demander des hausses de loyer supérieures à celles estimées et déterminées par la Régie du logement »⁸.

Le PDC faisait par ailleurs écho aux revendications des propriétaires de RPA selon lesquels les critères de fixation de loyer ne permettaient pas de couvrir l'augmentation des coûts d'exploitation de leur résidence. Il admettait que « peu de données probantes sont disponibles concernant les impacts du Règlement sur les critères de fixation de loyer sur le financement et la qualité des services offerts en résidence privée pour aînés »⁹. Le PDC recommandait donc « au Ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire d'analyser l'impact de l'application du Règlement sur les critères de fixation de loyer sur le financement, le coût et la qualité des services offerts en résidence privée pour aînés ».

⁷ Gerry Hill, William Forbes, Jean-Marie Berthelot, Joan Lindsay et Ian McDowell, Démence chez les personnes âgées, Statistique Canada, Rapports sur la santé, automne 1996, vol. 8, no 2.

⁸ Rapport spécial du Protecteur du citoyen. Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle. Rapport sur le respect des droits et des obligations des locataires et des locateurs dans les résidences privées pour aînés, 2016. Page 27.

⁹ Protecteur du citoyen, page 27

Deux actions découlaient de cette recommandation, mais malheureusement le gouvernement fait aujourd’hui le choix de ne se conformer qu’à la première, soit de « proposer les modifications requises pour que : (1) Le taux d’indexation du coût des services offerts en résidence privée pour aînés déterminé par la Régie du logement tienne compte de l’accroissement des coûts d’exploitation de ces résidences »¹⁰.

Or, la FCAAP continue de penser que le corollaire à cette modification devrait être d’instaurer des mesures pour limiter les hausses de loyers que les propriétaires de résidence privée pour aînés peuvent exiger. La recommandation précisait en effet qu’il serait nécessaire (2) : « de modifier le Règlement sur les critères de fixation de loyer pour interdire aux propriétaires de résidences privées pour aînés de demander des hausses de loyer supérieures aux taux d’augmentation déterminés par [le Tribunal administratif du logement] »¹⁰.

5. D’autres solutions sont possibles

Si notre préoccupation comme société était réellement d’assurer des services permettant l’autonomie et le maintien à domicile des aînés, il n’a pas été démontré que le présent projet de règlement représente une solution.

Nous ne croyons pas non plus que le projet permettrait d’apporter une réponse structurelle à la fermeture des petites RPA. Comme l’expliquent Louis Demers et Gina Bravo « la capacité des aînés à faible revenu de se loger adéquatement dépend aussi de la hauteur du soutien financier que les différents paliers de gouvernement accordent au logement social. Si les gouvernements québécois et canadien étaient plus généreux en cette matière, un plus grand nombre d’aînés à faible revenu pourrait loger dans une RPA à but non lucratif, dans son village ou son quartier »¹¹.

Pour toutes ces raisons, la FCAAP n’est pas favorable à l’adoption du projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer publié le 25 janvier 2023 dernier dans la Gazette officielle.

Comme nous l’avons déjà exprimé lors d’interventions précédentes, il serait plutôt nécessaire d’instaurer différentes mesures :

- Permettre le dépôt de demandes conjointes en lien avec la fixation de loyer afin que les augmentations annuelles puissent être contestées de manière commune.
- Diminuer les délais avant d’obtenir une audience, notamment en dehors des grands centres urbains.
- Exclure les RPA des dispositions prévues à l’article 1955 du Code civil du Québec (Clause F dans le bail), lesquelles empêchent un locataire de refuser une hausse

¹⁰ Protecteur du citoyen, page 27.

¹¹ Louis Demers et Gina Bravo, Les revenus des petites RPA et le crédit d’impôt pour maintien à domicile, École nationale d’administration publique, août 2021, page 30.

- de loyer si l'immeuble dans lequel il réside a été construit il y a moins de 5 ans ou s'il a changé d'affectation il y a moins de 5 ans.
- Le TAL devrait pouvoir baliser la tarification en fixant le prix des services et en établissant un prix minimum et maximum.

La Fédération des centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (FCAAP) regroupe les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP). Elle a pour mission de représenter les CAAP membres auprès des instances sur le plan politique, administratif et financier, de les soutenir dans le déploiement de leur mission, d'accroître leur rayonnement et de développer une expertise de contenu sur des sujets ciblés d'intérêt public en santé et service sociaux et touchant l'hébergement en RPA.



**265, rue de la Couronne, bureau 110
Québec (Québec) G1K 6E1
1 877 527-9339
fcaap.ca**