



Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

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

Québec, le 16 juin 2016

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Responsables des enquêtes, des analyses et de la rédaction

Stéphane Touchette, délégué, Direction des enquêtes en administration publique
Marc Rioux, délégué-conseiller, Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS),
Vice-protectorat *Affaires institutionnelles et prévention* (VPAIP)

Collaboration

Rémy Demers, analyste de données, VPAIP
Stéphanie Julien, conseillère juridique, Direction des affaires juridiques et institutionnelles
Merlin Voghel, étudiant, IRIS-VPAIP

Rapport sous la coordination et codirection de

Marie-Claude Ladouceur, coordonnatrice IRIS
Marie Despatis, directrice des enquêtes en administration publique
Jean-François Bernier, vice-protecteur *Affaires institutionnelles et prévention*

Édition

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site Web](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca) (<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca>), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Rapports spéciaux**.

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016
ISBN : 978-2-550-75865-5 (PDF)

© Protecteur du citoyen, 2016

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Sigles	ii
Sommaire	3
1 Mise en contexte	5
2 Le cadre légal et réglementaire	6
3 L'intervention du Protecteur du citoyen	8
4 Constats et analyse : les entraves à l'exercice des droits des locataires en résidences privées pour aînés.....	10
4.1 <i>La location en résidences privées pour aînés : un contexte particulier</i>	10
4.2 <i>Lourdeur et complexité des recours possibles</i>	11
4.3 <i>La rareté de l'information vulgarisée, tant pour les locataires que pour les propriétaires</i>	14
4.4 <i>L'accès souvent problématique au règlement d'immeuble</i>	17
4.5 <i>Le manque d'accompagnement des locataires de résidences privées pour aînés en cas de litiges</i>	19
4.6 <i>La portée des décisions de la Régie du logement sur des litiges relatifs à des clauses d'ordre public</i>	22
4.7 <i>La renonciation à l'ordre public de protection, au détriment des locataires</i>	23
4.8 <i>La fixation des loyers : indexation problématique du coût des services prévus au bail</i>	24
Conclusion.....	29
Annexe 1 : Types de ressources d'hébergement pour les personnes âgées assujettis à la <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>	31
Annexe 2 : Données sur le vieillissement de la population et profil de l'offre locative des RPA.....	33
Annexe 3 : Liste des recommandations	37
Bibliographie	41

Liste des tableaux

Tableau 1 – Population du Québec selon le groupe d'âge, 2011-2031	33
Tableau 2 – Nombre de résidences privées pour aînés (RPA) actives et d'unités locatives disponibles au Québec en date du 31 mars 2016.....	35
Tableau 3 – Proportion (%) des résidences pour personnes âgées selon les services offerts et l'accès à certaines commodités en 2015	36

Sigles

CAAP :	Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes
CHSLD :	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CISSS :	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS :	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
ISQ :	Institut de la statistique du Québec
LSSSS :	Loi sur les services de santé et les services sociaux
RPA :	Résidence privée pour aînés
SCHL :	Société canadienne d'hypothèques et de logement

Sommaire

Au Québec, on compte plus de 1 850 résidences pour personnes âgées et ce type de logement est en expansion, de pair avec l'accroissement de la proportion des personnes âgées parmi la population. Les résidences pour personnes âgées inscrites au registre du ministère de la Santé et des Services sociaux doivent offrir, en plus de la location de chambres ou de logements, au moins deux des services suivants : repas, assistance personnelle, aide domestique, loisirs, services de sécurité et soins infirmiers. La clientèle visée est celle des 65 ans et plus, et la moyenne d'âge des résidents est de 82 ans.

Si le titre du présent rapport qualifie ces résidences de « bien plus que de simples entreprises de location résidentielle », c'est qu'elles procurent des soins et des services à des personnes qui en ont besoin, à des degrés divers, pour assurer leur sécurité et leur bien-être quotidiens. Or, bien que leur offre de services en fait un mode de logement distinct, l'encadrement légal de la location est le même que celui des autres types de logements. Toute personne qui y réside doit, entre autres obligations, signer un bail conforme au *Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire*.

Bien plus qu'un simple bail...

Dans les résidences pour personnes âgées, le bail inclut non seulement la location de l'espace physique que constitue l'unité locative, mais aussi le règlement d'immeuble, soit les différentes normes et règles particulières concernant la jouissance des lieux ainsi que l'usage et l'entretien des logements et des espaces d'usage commun. Une annexe au bail précise la nature, l'intensité et le coût des services offerts aux locataires.

Le Protecteur du citoyen a constaté que parfois, les baux de telles résidences contenaient certaines clauses contrevenant à des obligations légales et réglementaires :

- ▶ autorisation accordée au locateur de résilier unilatéralement le bail et d'expulser un locataire;
- ▶ exigence de frais abusifs pour la remise en état du logement après le départ du locataire;
- ▶ dégagement du locateur de toute responsabilité en cas de perte, de vol ou de bris d'un bien durant la période couverte par le bail;
- ▶ permission accordée au locateur de modifier de manière unilatérale le bail ou le règlement d'immeuble;
- ▶ obligation de contrôler les entrées et sorties de la résidence des locataires ou de leurs visiteurs.

En cas d'insatisfaction à l'égard de la résidence qui l'accueille, **le locataire qui se plaint vise une entreprise ou un individu dont il dépend chaque jour pour des soins qui lui sont indispensables**. En pareil contexte, des 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. Dans les faits, on constate effectivement un tel frein à l'exercice des droits.

Un cadre légal complexe

Le parcours des personnes âgées qui souhaitent faire respecter leurs droits de locataire est parsemé d'embûches. Elles doivent ainsi composer avec :

- ▶ des informations juridiques sur leurs droits et obligations peu adaptées au contexte des résidences pour personnes âgées;

- ▶ l'absence de ressources pour les assister et les accompagner dans la compréhension de ces informations, la préparation et l'exercice d'un recours devant la Régie du logement;
- ▶ des recours constitués de procédures qui peuvent s'avérer longues et complexes.

Bien que plusieurs aînés soient en mesure de défendre leurs droits, d'autres peuvent éprouver de sérieuses difficultés en raison de problèmes de santé, de leur isolement ou d'un manque de soutien pour ce faire.

Recommandations : prévenir les litiges et faciliter les recours

Le Protecteur du citoyen formule sept recommandations pour favoriser le respect des droits et des obligations des locataires et des propriétaires de résidences pour personnes âgées. Elles interpellent, selon les enjeux, le Secrétariat aux aînés, le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Régie du logement et le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, dont l'administration de cette dernière relève. Les solutions mises de l'avant consistent à :

- ▶ Produire et diffuser un **guide complet** à l'intention des locataires de ces résidences et de leurs propriétaires, expliquant aux uns et aux autres leurs droits et obligations pour signer, modifier ou résilier un bail et exercer leurs recours en cas de litige.
- ▶ Modifier le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés* afin d'obliger les propriétaires de résidences pour personnes âgées **à diffuser et rendre disponible en tout temps le règlement d'immeuble en vigueur**.
- ▶ Confier à des organismes communautaires, tels les **Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes**, le mandat d'assister et d'accompagner sur demande les locataires des RPA dans l'initiation ou l'exercice des recours pour des litiges relatifs à leur bail.
- ▶ À certaines conditions, **élargir la portée de certaines décisions de la Régie du logement rendues au bénéfice d'un locataire à l'ensemble des autres locataires** d'une même résidence touchée par une problématique similaire.
- ▶ **Analyser les impacts de la méthode de fixation des loyers** sur le financement des services de telles résidences et adopter des mesures pour **éviter les hausses abusives**.

1 Mise en contexte

Le Protecteur du citoyen considère que la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport repose sur la mobilisation et la mise en commun des expertises du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie du logement, dont l'administration relève du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et du Secrétariat aux aînés, sous la responsabilité de la ministre responsable des Aînés et de la Lutte contre l'intimidation.

Alors que ces instances conviennent que des mesures doivent être prises pour corriger et prévenir les préjudices documentés ci-après, le Protecteur du citoyen est d'avis que la responsabilité du suivi des recommandations revient au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Par ailleurs, le Secrétariat aux aînés devrait assumer le leadership de la collaboration interministérielle requise pour le suivi d'une recommandation concernant l'information sur les droits et les obligations des locataires et des propriétaires de résidences privées pour aînés. Ce rôle de coordination lui permettrait de mettre à profit sa propre expertise et, le cas échéant, celle de ses partenaires non gouvernementaux œuvrant auprès des aînés.

2 Le cadre légal et réglementaire

- 1 En 2011, le Québec comptait près de 1,26 million de personnes âgées de 65 ans et plus, soit 15,7 % de l'ensemble de la population. En 2021, cette proportion passera à 20,5 % et, en 2031, à 25,2 %. C'est donc dire qu'en 20 ans, ce groupe d'âge connaîtra une augmentation de 85 %. Le nombre d'ainés âgés de 80 ans et plus devrait représenter 5,1 % de la population québécoise en 2021 et atteindre 7,6 % en 2031¹.
- 2 En date du 31 mars 2016, l'ensemble des résidences privées pour aînés (ci-après « RPA ») comptait 116 667 unités locatives. On dénombre 1 853 RPA inscrites au registre du ministère de la Santé et des Services sociaux, soit 1 466 RPA certifiées, 336 certifiées et en processus de renouvellement et 51 en attestation temporaire de conformité².
- 3 Au Québec, les RPA accueillent principalement des personnes âgées de 65 ans et plus. En 2015, l'âge moyen des locataires selon le type d'immeuble était de 82 à 83 ans³. Les résidences certifiées par le ministère de la Santé et des Services sociaux et leurs activités sont encadrées par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (ci-après « LSSSS »)⁴ et le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés* (ci-après « *Règlement sur la certification* »)⁵.
- 4 En plus de la location de chambres ou de logements, la LSSSS prévoit que ces résidences doivent offrir des services dans au moins deux des catégories suivantes :
 - ▶ services de repas;
 - ▶ services d'assistance personnelle;
 - ▶ soins infirmiers;
 - ▶ services d'aide domestique;
 - ▶ services de sécurité;
 - ▶ services de loisirs⁶.
- 5 Un registre que tient le ministère de la Santé et des Services sociaux regroupe l'ensemble des RPA certifiées qui répondent aux critères et exigences du *Règlement sur la certification*. Toute personne peut le consulter en ligne pour y rechercher de

¹ Institut de la Statistique du Québec (ISQ), *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2011-2061*, Québec, 2014, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 111.

² Voir Annexe 2 : *Données sur le vieillissement de la population et profil de l'offre locative des RPA*, p. 33 du présent document.

³ Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL), *Rapport sur les résidences pour personnes âgées* : Québec, Ottawa, 2015, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 63.

⁴ RLRQ, c. S-4.2.

⁵ RLRQ, c. S-4.2, r. 5.01. Le 14 octobre 2015, le ministre de la Santé et des Services sociaux publiait un projet de règlement qui vise à remplacer le *Règlement sur la certification*. Ce projet propose notamment de modifier les catégories des RPA certifiées, de redéfinir les services offerts par les exploitants et de revoir les normes et pratiques permettant d'assurer la sécurité des résidents. Au moment de publier le présent rapport, le nouveau règlement n'était toujours pas en vigueur. Voir *Projet de règlement, Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, (2015) 147-41 G.O. II, p. 3941 (ci-après « *Projet de Règlement sur la certification* »).

⁶ LSSSS, art. 346.0.1(2).

l'information sur chacune des résidences, notamment sur la clientèle, le personnel, les services offerts, les équipements et les caractéristiques du bâtiment⁷.

- 6 Malgré l'offre de services qui caractérise les RPA, la location de chambres ou de logements dans ces résidences est soumise au même encadrement légal que celui de tout autre type de logement résidentiel⁸. En effet, ces résidences ne sont pas considérées comme des ressources d'hébergement encadrées par la LSSSS⁹.
- 7 Toute personne qui réside dans une RPA doit ainsi signer un bail conforme au *Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire*¹⁰. Cette obligation fait partie des critères et des normes d'exploitation prescrits par le *Règlement sur la certification*. Les RPA certifiées s'engagent non seulement à utiliser le formulaire de bail et son annexe pour convenir des conditions de location de leurs unités locatives et de la dispensation des services offerts aux locataires, mais elles doivent également respecter des « critères sociosanitaires » qui portent sur la santé et la sécurité des résidents, l'alimentation, la médication et l'échange d'information¹¹.
- 8 Selon le *Règlement sur la certification*, les centres intégrés de santé et de services sociaux (ci-après « CISSS ») et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (ci-après « CIUSSS ») peuvent sanctionner les RPA qui ne respectent pas ces obligations. Les résidences qui refusent d'apporter les modifications exigées à leurs pratiques sont passibles d'amendes et leur attestation temporaire ou leur certificat de conformité peut être suspendu, révoqué ou non renouvelé.
- 9 Si les CISSS et les CIUSSS peuvent exercer un certain contrôle, notamment sur l'utilisation du formulaire de bail et l'obligation de remettre aux futurs locataires le règlement d'immeuble avant la signature du bail, ils ne peuvent se prononcer sur la légalité des clauses et des éléments qu'on y retrouve. En cas de litige, ils doivent diriger les citoyens qui contestent le contenu de leur bail ou du règlement d'immeuble vers la Régie du logement¹².
- 10 Par ailleurs, conformément au Régime d'examen des plaintes que définit la LSSSS, tout résident d'une RPA certifiée ou en voie de l'être bénéficie de recours s'il est insatisfait des services reçus (alimentation, soins infirmiers, attitude du personnel, etc.)¹³. Il peut d'abord se plaindre auprès du commissaire aux plaintes et à la qualité des services du CISSS ou du CIUSSS puis, en deuxième recours, au Protecteur du citoyen. Ce dernier peut par ailleurs intervenir directement à la suite d'un signalement ou de sa propre initiative.

⁷ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Registre des résidences privées pour aînés*, site Internet, 2007, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

⁸ *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64 (ci-après « C.c.Q. »), art. 1892 – 2000. Selon l'article 1893 C.c.Q., « Est sans effet la clause d'un bail portant sur un logement, qui déroge aux dispositions de la présente section, à celles du deuxième alinéa de l'article 1854 ou à celles des articles 1856 à 1858, 1860 à 1863, 1865, 1866, 1868 à 1872, 1875, 1876 et 1883 ».

⁹ Voir *Annexe 1 : Types de ressources d'hébergement pour les personnes âgées assujettis à la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, p. 31 du présent document.

¹⁰ RLRQ, c. R-8.1, r 3.

¹¹ Louis Demers et Gina Bravo, « La certification des résidences privées pour aînés et la réponse aux besoins des retraités », (2015) 12-2 *Vie et vieillissement* 51, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 53.

¹² LSSSS, art. 346.0.11(1^o), (2^o) et (3^o).

¹³ *Id.*, art. 60(1^o).

- 11 Les citoyens dont les allégations portent sur des éléments de leur bail sont dirigés vers la Régie du logement, tribunal administratif qui entend les litiges en la matière. Le Protecteur du citoyen ne peut se prononcer sur les décisions que rend un tribunal.

3 L'intervention du Protecteur du citoyen

- 12 Attentif aux conditions de vie et d'hébergement des personnes âgées, le Protecteur du citoyen a régulièrement traité, ces dernières années, des plaintes dont les motifs révélaient des situations litigieuses opposant des personnes âgées et leurs proches à des propriétaires de RPA¹⁴. Certaines situations se caractérisent par des allégations de préjudices subis par les locataires et le non-respect de leurs droits reconnus dans les lois et règlements en vigueur.
- 13 Le Protecteur du citoyen ne détient pas le pouvoir de se prononcer sur la légalité des clauses d'un bail, puisqu'il s'agit d'un contrat entre des parties privées dont le contenu n'est pas déterminé par la *LSSSS* et le *Règlement sur la certification*. Il doit conséquemment orienter les plaignants à la Régie du logement qui a le pouvoir de trancher les litiges de cette nature¹⁵. Les personnes âgées qui désirent faire respecter leurs droits doivent alors s'engager dans un processus judiciaire qui peut s'avérer long et complexe.
- 14 En 2011 et 2013, deux études concluaient à la présence de clauses illégales dans les baux signés dans certaines RPA¹⁶. Malgré les limites des échantillons de cas analysés¹⁷, la plupart des baux examinés contrevenaient à des obligations légales et réglementaires applicables et plusieurs d'entre eux contenaient des clauses illégales, telles que :
- ▶ une autorisation accordée au locateur de résilier unilatéralement le bail et d'expulser un locataire qui contrevient à certaines règles (notamment sur l'interdiction de consommer de l'alcool ou du tabac dans son logement ou dans les aires communes);
 - ▶ l'exigence de frais pour la remise en état du logement après le départ du locataire et, dans certaines situations, sans égard aux frais réellement encourus par le locateur (frais administratifs divers);

¹⁴ Tel qu'indiqué dans les rapports annuels d'activités qui couvrent les années 2010-2011 à 2014-2015 inclusivement, le Protecteur du citoyen a enquêté sur 349 motifs de cette nature. Protecteur du citoyen, *Rapports annuels d'activités*, Québec, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

¹⁵ *Loi sur la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, art. 1 et 28.

¹⁶ Marie Annik Grégoire et Sophie Gratton, « La légalité des baux de résidences privées pour personnes âgées : Étude réflexive sur l'effectivité des droits dans un contexte de vieillissement de la population », (2011) 70 *Revue du Barreau du Québec* 473 ; Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR), *Recherche sur la légalité des baux dans les résidences privées pour aînés*, Montréal, 2013, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

¹⁷ Au moment de la réalisation de l'étude de Grégoire et Gratton (préc., note 16), l'obligation d'utiliser le formulaire de bail n'était pas en vigueur en vertu du Règlement sur la certification. Sur les 40 documents obtenus qui tenaient lieu de baux sous diverses formes, 13 baux ont été jugés suffisamment complets pour analyse. Les documents provenaient de tous les types de RPA réparties sur l'ensemble du territoire québécois. Selon les chercheuses, leur étude couvrirait des pratiques observables dans plus de 70 résidences regroupant plus de 19 000 unités locatives. L'étude de l'AQDR (préc., note 166) repose sur l'analyse de 28 baux complets (sur les 101 obtenus). Selon ses auteurs, cet échantillon représenterait des pratiques potentiellement observables dans 38 394 unités locatives.

- ▶ le dégagement du locateur de toute responsabilité en cas de perte, de vol ou de bris d'un bien durant la période couverte par le bail, ou dans le cadre des opérations usuelles de la résidence (« clauses d'exonération de responsabilité de l'exploitant ou d'imputation de responsabilité au locataire sans égard à sa faute »);
 - ▶ la permission accordée au locateur de modifier de manière unilatérale le bail ou le règlement d'immeuble¹⁸;
 - ▶ l'exigence de frais pour la préparation du logement (nettoyage, peinture, travaux divers, etc.);
 - ▶ l'obligation de contrôler les entrées et sorties de la résidence des locataires et/ou de leurs visiteurs (tenue d'un registre, restriction des heures de visite, etc.);
 - ▶ la restriction des « choix de vie personnels » des locataires, tels l'aménagement intérieur ou la décoration du logement, le contrôle du bruit à certaines heures, la consommation d'alcool, les normes vestimentaires et d'hygiène personnelle dans les aires communes¹⁹.
- 15 Les informations qu'a colligées le Protecteur du citoyen de même que les inquiétudes soulevées par les constats et les conclusions de ces deux études l'ont incité à intervenir de sa propre initiative dans le but de produire un état de situation et, au besoin, de proposer des mesures visant à renforcer le respect des droits des locataires des RPA, de prévenir les litiges et, si possible, d'éviter leur judiciarisation.
- 16 L'intervention du Protecteur du citoyen s'appuie sur l'examen des plaintes traitées au cours des dernières années, sur la consultation de représentants des locataires et des propriétaires, de même que des intervenants d'organismes communautaires et associatifs. Des recherches documentaires et jurisprudentielles ont complété son analyse.
- 17 Habituellement, le Protecteur du citoyen intervient sur des situations préjudiciables alléguées, appréhendées ou constatées entre des citoyens et un ministère, un organisme public ou un établissement assujetti à sa compétence. La présente intervention se distingue, en ce qu'elle cible l'application de l'encadrement légal et réglementaire d'une relation entre des parties privées. Il importe de préciser qu'elle ne vise pas le contenu propre à chaque contrat de location ou bail conclu entre locataires et propriétaires de RPA. Elle se consacre plutôt au respect et à la protection des droits des personnes âgées qui résident en RPA et, *a fortiori*, des personnes plus vulnérables ou à risque de le devenir.
- 18 Cette intervention s'inscrit en complément à celles que le Protecteur du citoyen a réalisées au cours des dernières années concernant l'élaboration du cadre légal et réglementaire de la certification des RPA²⁰.

¹⁸ Ce règlement énonce les normes et les règles de fonctionnement de la résidence. Il fait partie du bail auquel il est annexé. Voir la section 4.4 *L'accès souvent problématique au règlement d'immeuble*, p. 17 du présent document.

¹⁹ Grégoire et Gratton, préc., note 166, p. 508; AQDR, préc., note 166, p. 4-10.

²⁰ Voir Protecteur du citoyen, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 16 - Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées*, Québec, 2011, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016) ; Protecteur du citoyen, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la ministre déléguée aux services sociaux sur le Projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés*, Québec, 2012, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016) ; Protecteur du citoyen, *Commentaires sur le*

4 Constats et analyse : les entraves à l'exercice des droits des locataires en résidences privées pour aînés

4.1 La location en résidences privées pour aînés : un contexte particulier

Le bail en RPA : identique à celui de tout logement résidentiel

19 Ces dernières années ont été marquées par le développement de la certification des RPA et de l'encadrement de leurs activités. Le bail y est désigné comme le principal contrat qui lie la personne âgée et le propriétaire de la RPA. Il inclut non seulement la location de l'espace physique que constitue l'unité locative, mais aussi le règlement d'immeuble de la résidence, soit les différentes normes et règles particulières « relatives à la jouissance des lieux, à l'usage et à l'entretien des logements et des lieux d'usage commun »²¹. Une annexe au bail précise la nature, l'intensité et le coût des services offerts aux locataires. La certification rend son usage obligatoire pour l'ensemble des RPA²².

20 Ce bail est donc identique à celui utilisé pour la location de tout autre logement résidentiel. **L'encadrement légal et réglementaire applicable à la location d'unités locatives en RPA prévoit ainsi les mêmes droits que ceux des locataires de tout type de logement, sans égard à l'âge des personnes qui y résident, à leur condition physique et cognitive ou à leur lieu de résidence.**

Les locataires en RPA : des besoins différents

21 L'application aux RPA des mêmes normes qui encadrent la signature, la modification et la résiliation d'un bail dans le domaine locatif traditionnel soulève pourtant des enjeux particuliers liés au respect des droits de ces locataires et à l'exercice des recours prévus pour les faire valoir.

22 En effet, **les locataires de RPA dépendent au quotidien du propriétaire de la résidence pour recevoir les services nécessaires à leur bien-être et à leur sécurité.** Dans ce contexte, les démarches qu'ils entreprennent pour la défense de leurs droits prennent une dimension toute particulière. Dans certaines situations, des aînés peuvent faire l'objet d'un recours initié par le gestionnaire ou le propriétaire de la RPA où ils résident. Contrairement aux locataires d'un logement du parc locatif privé, ce lien de dépendance est au cœur de la relation entre les résidents, le personnel et les propriétaires des RPA.

23 Parfois, la vulnérabilité de personnes âgées accentue leur dépendance envers ceux qui leur offrent des services. En raison de problèmes de santé, des personnes âgées peuvent éprouver des difficultés à obtenir et à comprendre les informations requises pour faire valoir leurs droits, s'acquitter de leurs obligations et exercer les recours possibles. Des aînés peuvent également vivre dans un état d'isolement social. Leur

projet de Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés, Lettre de la protectrice du citoyen adressée au ministre de la Santé et des Services sociaux, Québec, 2015, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016).

²¹ Art. 1894 C.c.Q.

²² Art. 1895 C.c.Q. ; *Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire*, préc., note 10, art. 2 ; *Règlement sur la certification*, préc., note 5, art. 12.

dépendance envers les personnes qui leur prodiguent des services, tels la distribution de médicaments, des soins d'hygiène ou des soins infirmiers, les empêche parfois, par crainte de représailles ou pour éviter de perturber leur milieu de vie, de remettre en question ou de dénoncer leurs agissements.

- 24 En dépit de la mise en place d'un processus de certification, du développement de l'encadrement des pratiques dans les RPA et des initiatives gouvernementales, visant à contrer divers types de maltraitance envers les aînés²³, le Protecteur du citoyen constate que des personnes âgées qui résident dans les RPA peuvent ne pas se sentir en mesure d'exercer les recours prévus pour faire valoir leurs droits en cas de litige relatif à leur bail.

4.2 Lourdeur et complexité des recours possibles

- 25 L'application de l'encadrement repose sur le principe de la responsabilisation des parties au contrat et sur la présomption qu'elles respecteront les règles en vigueur et s'adresseront à la Régie du logement en cas de litige. Un tel principe sous-entend que les locataires et les locateurs connaissent leurs droits et obligations et qu'ils sont en mesure d'exercer les recours mis à leur disposition. Les parties pourront ainsi s'entendre sur les termes du bail qu'ils signeront et qui couvre notamment les conditions de la location d'un logement, l'offre de services au locataire et le respect du règlement d'immeuble. Le *Règlement sur la certification* prévoit l'usage obligatoire du formulaire de bail, mais ne précise pas les éléments spécifiques devant y apparaître.
- 26 Les locataires doivent donc s'assurer, avant la signature du bail et du règlement d'immeuble, que ces deux documents ne contiennent pas de clauses illégales. Le Protecteur du citoyen constate également que la possibilité même de réaliser cette analyse se bute souvent, chez certaines personnes âgées, à la conviction erronée qu'elles sont toujours liées par leur signature. Cette analyse peut s'avérer *a fortiori* particulièrement difficile dans un contexte où la signature du bail doit se faire dans un court laps de temps, voire dans l'urgence lorsqu'une personne doit quitter son domicile et opter pour cette formule d'habitation.
- 27 Le locataire qui conteste la légalité de certaines clauses d'un bail peut refuser de le signer ou s'entendre avec le locateur pour les modifier. À défaut d'entente, le locataire peut décider d'exercer ses recours et d'entamer les procédures décrites ci-dessous. Dans le cas d'une demande de modification du bail refusée par le locataire (par exemple, une augmentation de loyer ou du coût des services), c'est le propriétaire qui doit s'adresser à la Régie du logement, et le locataire devra alors se présenter ou se faire représenter à l'audience pour faire valoir ses arguments.
- 28 Le locataire ou le propriétaire qui décide d'exercer ses recours à la Régie du logement devra suivre le cheminement suivant²⁴ :

- évaluer la situation, préparer et transmettre, le cas échéant, une mise en demeure;

²³ Voir Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées : Partenaires multisectoriels*, Québec, 2013, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016) ; Ministère de la Famille et des Aînés, *Viellir et vivre ensemble : Chez soi, dans sa communauté, au Québec*, Québec, 2012, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016) ; Ministère de la Famille et des Aînés, *Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2010-2015*, Québec, 2010, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016).

²⁴ Régie du logement du Québec, *Fiches-conseils*, site Internet, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016). Voir aussi Fondation du Barreau du Québec, *Seul devant un tribunal administratif*, Québec, 2013, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016), p. 67-86.

- ▶ selon la nature de la demande et les délais applicables, transmettre par la poste ou en personne une demande à la Régie et joindre le paiement des frais exigibles;
 - ▶ transmettre la demande par courrier recommandé, par huissier ou par tout autre mode, avec preuve de réception;
 - ▶ à la suite du dépôt de la demande initiale, joindre des informations supplémentaires, se désister, régler le litige par la médiation ou conclure une entente à l'amiable avant la fin des procédures;
 - ▶ selon l'objet du litige, attendre entre 2,2 et 20,3 mois²⁵ pour obtenir une première audience;
 - ▶ préparer la présentation des éléments de la preuve lors de l'audience (preuve de signification de la demande, mise en demeure, factures, correspondances avec les parties, photos, rapports d'experts, déclarations écrites de témoins, etc.);
 - ▶ selon le cas, préparer l'interrogatoire et le contre-interrogatoire des témoins assignés et, le cas échéant, les rencontrer au préalable ou leur envoyer par huissier une citation à comparaître;
 - ▶ rechercher et produire lors de l'audience la documentation juridique (lois, règlements, jurisprudence) sur laquelle reposent la preuve et l'argumentation;
 - ▶ à la date prévue, se rendre à l'audience avec l'ensemble des documents déposés en preuve, présenter la preuve, procéder aux interrogatoires et contre-interrogatoires des témoins, exposer ses arguments dans la plaidoirie;
 - ▶ selon l'objet du litige, attendre jusqu'à trois mois²⁶ pour recevoir la décision de la Régie.
- 29 En principe, tout locataire qui intente un recours doit d'abord évaluer la situation litigieuse selon le droit applicable et les faits en cause. Le locataire qui s'engage dans un tel recours doit rédiger sa demande, en clarifier les motifs et s'assurer qu'elle soit la plus complète possible puisque le régisseur de la Régie du logement ne va se prononcer que sur ce qui y est énoncé.
- 30 La situation suivante témoigne du fardeau qui incombe aux locataires de RPA pour défendre et faire respecter leurs droits, car, pour évaluer la légalité des modifications demandées et l'opportunité de les accepter ou de les refuser dans les délais prescrits, chaque locataire devra réaliser l'analyse décrite aux paragraphes 7, 8, 9 et 10 de la décision.

La lourdeur des démarches pour l'exercice d'un recours

Un propriétaire de RPA dépose à la Régie du logement un recours envers des locataires qui contestent les modifications qu'il veut apporter au règlement d'immeuble inclus dans leur bail respectif. En plus de refuser ces modifications, les locataires allèguent ne pas être liés par la version antérieure du règlement d'immeuble, puisque la dernière version de ce document leur aurait été remise par le propriétaire après la signature de leur bail. Dans sa décision, le greffier spécial souligne que :

« [6] La preuve produite au dossier révèle que le règlement de l'immeuble 2010 fut précédé de trois autres versions, soit celles de 2007, 2008 et 2009. À cet effet,

²⁵ Régie du logement du Québec, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, Québec, 2015, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 21.

²⁶ *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art 41.1.

soulignons que les locataires ne sont pas tous liés par le même règlement puisque certains ont refusé les versions ultérieures à 2007.

[7] Premièrement, le Tribunal doit évaluer si le nouveau règlement de l'immeuble constitue une modification par rapport à la version incluse au bail. Ainsi, la nouvelle clause apporte-t-elle un changement à la condition énoncée dans la précédente version du règlement de l'immeuble?

[8] Dans le cas d'une réponse négative, le Tribunal est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une modification. Il en est de même si la portée et la nature de la condition sont analogues, mais que le libellé est différent. Conséquemment, la modification de la condition est alors refusée.

[9] Deuxièmement, le Tribunal doit se demander si le Code civil du Québec prévoit déjà des modalités concernant la condition posée par la clause. Le cas échéant, le Tribunal est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'accorder la modification de la condition puisque la loi s'applique.

[10] Troisièmement, le Tribunal doit apprécier les clauses modifiant la condition du règlement de l'immeuble applicable selon les arguments des parties.

[11] Soulignons que dans le cas où la clause du règlement de l'immeuble 2010 est refusée, c'est alors la précédente clause incluse au bail qui est toujours en vigueur. À cet effet, rappelons que le Tribunal doit juger la modification des conditions et non pas la validité des clauses déjà incluses au bail. Par conséquent, si les parties ne s'entendent pas sur l'application, la portée ou la validité des clauses prévues au bail, elles doivent alors introduire un autre recours à cet effet. Il s'agit alors d'un recours distinct de la demande de modification des conditions du bail »²⁷.

- 31** Les analyses requises pour déterminer l'opportunité de contester la légalité des clauses d'un règlement d'immeuble ou de formuler une demande de modification du bail peuvent représenter une tâche ardue pour certaines personnes âgées. Faute de temps ou en l'absence du document requis, ces analyses peuvent être difficilement réalisables au moment de la signature du bail. Rappelons que la vulnérabilité de certains locataires de RPA, de même que leur dépendance à l'égard des personnes qui leur procurent à la fois des services quotidiens et un cadre de vie sécuritaire, rendent d'autant plus délicat l'exercice de tels recours.
- 32** De surcroît, les parties concernées par un litige devront faire preuve de patience, car le délai moyen avant d'être entendu par la Régie du logement varie entre 2,2 mois pour les situations urgentes et 20,3 mois pour celles non urgentes. Par exemple, une demande de contestation d'une clause d'un bail est généralement classée dans les « causes civiles prioritaires ». Le délai moyen pour obtenir une première audience dans ce type de cause était, au 31 mars 2015, de 16,6 mois, et pouvait même parfois dépasser deux ans. Dans le cas d'une demande de fixation du loyer par le locateur ou de modification du bail contestée par le locataire, le délai moyen pour obtenir une première audience est de 6,6 mois. D'autres délais peuvent s'ajouter si plus d'une audience est requise²⁸.
- 33** Durant son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que les délais de traitement des demandes à la Régie du logement constituent l'un des facteurs qui peuvent inciter des personnes âgées à ne pas exercer ces recours. Le locataire peut également craindre des mesures de représailles, comme la privation de soins ou de services. De plus, les délais d'attente avant d'être entendus par la Régie du logement placent le locataire et le propriétaire dans une relation litigieuse sur une longue période. Ces délais s'avèrent d'autant plus préjudiciables lorsque la vulnérabilité des personnes âgées s'accroît en raison d'une perte d'autonomie.

²⁷ 1313 *Chomedey c. Bourbeau*, 2011 QCRDL 48804.

²⁸ Régie du logement du Québec, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, préc., note 25, p. 20.

34 L'analyse du Protecteur du citoyen l'amène à constater que la complexité de l'encadrement légal du louage résidentiel et, pour certains locataires, la lourdeur des démarches à entreprendre pour faire valoir leurs droits causent un déséquilibre entre les parties dans la relation contractuelle qui les lie. Ce déséquilibre est accentué par la dépendance plus ou moins grande de locataires à l'endroit des propriétaires des RPA.

4.3 La rareté de l'information vulgarisée, tant pour les locataires que pour les propriétaires

35 Le bail est un contrat qui comporte ses propres règles, encadrées par le *Code civil* du Québec. En principe, avant de signer un bail ou d'entreprendre des recours en cas de litige, les locataires et locateurs doivent comprendre et saisir la portée de leurs droits et de leurs obligations respectives.

36 Les informations requises pour préparer, signer, modifier et résilier un bail, ou encore pour recourir à la Régie du logement, sont souvent livrées dans un langage peu accessible pour certains aînés. Le respect du droit locatif soulève des enjeux particuliers à la location d'unités locatives dans les RPA. Le Protecteur du citoyen considère que les personnes âgées qui résident en RPA, ou qui doivent faire les démarches pour y résider, ont besoin d'avoir accès à une information adaptée et compréhensible. De plus, elles pourraient bénéficier de l'assistance et de l'accompagnement d'un tiers pour bien saisir la portée de leurs droits et de leurs obligations.

37 Or, les principales sources de renseignements actuellement disponibles présentent des limites dans leur accessibilité ou leur intelligibilité :

- ▶ **Le formulaire obligatoire de bail** : il comporte 8 pages; l'endos du document porte notamment sur les clauses pertinentes du *Code civil*. À son annexe 6, on trouve des informations sur les règles qui s'appliquent aux services offerts au locataire par le locateur. Dans un cas comme dans l'autre, le langage utilisé peut s'avérer difficile à comprendre.
- ▶ **Le site Web de la Régie du logement** : un dépliant d'information²⁹ propre à la location d'unités locatives en RPA (principales obligations légales) et des fiches-conseils³⁰, dont le contenu technique n'est pas à la portée de tous, traitent, entre autres, de la légalité des clauses d'un bail.
- ▶ **Le service d'information de la Régie du logement** : ce service offre de l'information générale, mais ne se prononce pas sur les enjeux juridiques d'une situation particulière.
- ▶ **La ligne téléphonique de conseil juridique du Barreau du Québec**³¹ : elle n'est mise en place que dans certains points de services de la Régie du logement situés à Montréal, Laval, Joliette et Saint-Jérôme.
- ▶ **Les services d'information juridique de l'organisme Éducaloi**³² : les services de cet organisme sont disponibles en ligne ou par téléphone.

²⁹ Régie du logement du Québec, *Signer un bail avec une résidence privée : Un guide pour les aînés et les propriétaires*, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

³⁰ Régie du logement du Québec, *Fiches-conseils*, préc., note 24.

³¹ Barreau du Québec et Régie du logement du Québec, *Services téléphoniques du logement*, site Internet, 2015, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

³² Voir notamment Éducaloi, *Petit guide du logement : mieux vivre ensemble*, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

- **Des organismes communautaires et des associations de défense des droits des aînés**³³ : leur présence, leur notoriété, leur accessibilité et la portée de leur action sont variables selon les organismes et les territoires.
- 38 De façon générale, le Protecteur du citoyen constate que des personnes âgées, qui doivent parfois quitter rapidement leur domicile ou un centre hospitalier et trouver la RPA dont l'offre de services répond à leurs besoins, peuvent éprouver des difficultés à obtenir les informations nécessaires pour bien comprendre leurs droits et leurs obligations.
- 39 De fait, la location d'une chambre ou d'un logement dans une RPA peut s'inscrire dans un contexte de stress et d'inquiétude, suscité par différents facteurs qui obligent des personnes âgées à opter pour ce type d'habitation et pour certaines d'entre elles, à signer pour la première fois un bail locatif. Cette transition peut, par exemple, se faire en raison de la perte d'un conjoint, de l'incapacité de proches aidants à les soutenir ou de problèmes de santé physique ou mentale qui compromettent leur maintien à domicile.
- 40 Or, il n'existe pas de guide spécifique à la location d'un logement en RPA qui regrouperait l'ensemble des informations pertinentes, dont celles qui se retrouvent, en partie, dans les fiches-conseils de la Régie du logement. Dans son format actuel, la documentation n'est pas adaptée aux besoins particuliers de la clientèle des RPA.
- 41 Le Protecteur du citoyen reconnaît le défi que peut représenter la vulgarisation de l'information de nature juridique. Il n'en demeure pas moins que la clarté des renseignements et leur intelligibilité contribuent à assurer la défense des droits des personnes âgées, tout en favorisant la prévention des litiges.
- 42 Le problème touche aussi les propriétaires de RPA qui, dans l'ensemble, disposent des mêmes sources d'information que les locataires. On notera que le Ministère a produit un manuel concernant l'application du *Règlement sur la certification*³⁴. Cette publication mentionne, entre autres, que le bail et le règlement d'immeuble doivent respecter les dispositions applicables du *Code civil du Québec*³⁵. Nulle part, toutefois, n'informe-t-on le lecteur sur les moyens de s'en assurer.
- 43 Le Protecteur du citoyen constate la complexité de la réglementation qui encadre les activités des RPA. Il rappelle que la certification vise notamment à assurer la qualité des services offerts et la protection des droits des résidents. Or, en cours d'enquête, il a observé que certains propriétaires éprouvent des difficultés à se conformer au cadre légal et réglementaire qui régit leurs activités, et ce, sans avoir les ressources nécessaires pour recourir aux services de juristes.
- 44 Il considère conséquemment que les propriétaires de RPA devraient avoir accès, au même titre que pour la certification de leur entreprise, aux informations qui leur sont nécessaires pour :
- se conformer à leurs obligations légales de locateur;

³³ Notamment les « Comités logement », les organismes d'aide aux aînés victimes d'abus et de maltraitance (les « DIRA »), les antennes régionales du « Réseau FADOQ » (Fédération de l'Âge d'Or du Québec) et de l'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR).

³⁴ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Manuel d'application : Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés*, Québec, 2013, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016), p. 11.

³⁵ *Id.*

- ▶ le cas échéant, modifier leurs pratiques pour satisfaire aux dispositions de la loi;
- ▶ mieux connaître les modalités de règlement des litiges à l'amiable;
- ▶ être renseignés sur l'exercice des recours prévus.

45 Tant au bénéfice des locataires que des propriétaires et exploitants des RPA, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'un guide devrait être produit, contenant les informations suivantes :

- ▶ les droits et les obligations des locataires et des propriétaires prévus par les lois et les règlements;
- ▶ une présentation de chacune des sections du bail et de ses annexes, ainsi que des indications pour les remplir correctement;
- ▶ les informations que la personne âgée doit recevoir avant la signature du bail³⁶;
- ▶ les éléments que peuvent contenir le règlement d'immeuble et l'offre de services (annexe 6 du formulaire obligatoire de bail);
- ▶ des exemples de bonnes pratiques pour préparer, conclure, modifier et résilier un bail ou régler des litiges à l'amiable;
- ▶ des exemples de clauses et de pratiques illégales pour la signature, la modification et la résiliation d'un bail;
- ▶ les règles applicables pour la modification d'un bail, incluant l'offre de services (annexe 6 du formulaire obligatoire de bail) et le règlement d'immeuble;
- ▶ une présentation des procédures à suivre pour exercer des recours auprès de la Régie du logement.

46 La production d'un tel guide doit pouvoir compter sur l'expertise du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Régie du logement, car la location d'unités résidentielles dans les RPA doit respecter à la fois les normes dictées par le processus de certification et l'encadrement légal du louage résidentiel. Le Protecteur du citoyen considère que cette collaboration intersectorielle mériterait d'être coordonnée par le Secrétariat aux aînés, qui mettrait ainsi à profit sa propre expertise et, le cas échéant, celle de ses partenaires non gouvernementaux œuvrant auprès des aînés.

³⁶ *Projet de Règlement sur la certification*, préc., note 5, art. 37.

Recommandation :

Concernant l'information sur les droits et les obligations des locataires et des propriétaires de résidences privées pour aînés.

Considérant :

Que l'information requise pour préparer, signer et résilier un bail ou exercer un recours est complexe, et que l'encadrement légal applicable soulève des enjeux particuliers à la location d'unités dans les résidences privées pour aînés;

Que certaines personnes âgées éprouvent des difficultés à accéder à des informations adaptées pour bien saisir la portée de leurs droits et de leurs obligations;

Que les locataires et les propriétaires des résidences privées pour aînés devraient avoir à leur disposition des informations claires, complètes et objectives pour prendre des décisions éclairées;

Que des locataires et des propriétaires de résidences privées pour aînés ne sont pas toujours en mesure de recourir à une expertise en droit locatif pour s'assurer du respect de leurs droits et de leurs obligations;

Le Protecteur du citoyen recommande au Secrétariat aux aînés, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Régie du logement et, le cas échéant, en consultant ses partenaires non gouvernementaux oeuvrant auprès des aînés :

R-1 De concevoir, dans un langage adapté et compréhensible, un guide complet qui explique aux locataires et aux propriétaires de résidences privées pour aînés leurs droits et leurs obligations respectifs pour signer, modifier ou résilier un bail et exercer leurs recours en cas de litige.

4.4 L'accès souvent problématique au règlement d'immeuble

- 47 Pour préparer l'admission d'une personne âgée dans une RPA, le propriétaire ou le gestionnaire de la résidence rencontre habituellement, à une ou plusieurs reprises, le locataire pour s'entendre sur les services qui lui seront offerts et pour signer le bail.
- 48 À l'occasion de ces rencontres, les locataires reçoivent aussi différents autres documents (formulaires d'autorisation pour l'accès au logement, pour les prélèvements bancaires ou pour l'entretien ménager; formulaire de demande du Crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés; code d'éthique de l'établissement, etc.). Le locataire doit ainsi prendre connaissance d'une volumineuse documentation et signer, parfois séance tenante, le bail et certains de ces documents.
- 49 Préalablement à cette signature, le locateur a l'obligation de remettre au futur locataire plusieurs informations, dont le règlement d'immeuble, la description des services offerts et leurs coûts respectifs³⁷. La personne âgée est donc en droit de recevoir et de prendre connaissance du règlement d'immeuble avant la signature du bail. **Cependant, le Protecteur du citoyen constate qu'il n'y a aucune obligation légale ou réglementaire de diffuser le règlement d'immeuble.** Ce règlement, propre à chaque RPA, couvre pourtant

³⁷ Art. 1894 C.c.Q. ; *Règlement sur la certification*, préc., note 5, art. 48.

différentes facettes du fonctionnement de la résidence et a un impact majeur sur la vie du locataire. Il peut énoncer différentes normes et règles qui encadrent, par exemple :

- ▶ la modification physique et l'aménagement intérieur de l'unité locative;
- ▶ les responsabilités du locataire en cas de perte d'autonomie ou de problèmes de santé qui requièrent des services complémentaires à ceux offerts par la résidence;
- ▶ l'obligation de contracter une assurance habitation (biens personnels et responsabilité civile);
- ▶ les conditions d'accès au logement par le locateur;
- ▶ les conditions de résiliation du bail et de remise en état de l'unité locative;
- ▶ l'utilisation des aires communes (code vestimentaire, contrôle du bruit, etc.);
- ▶ la gestion des ordures et des matières recyclables;
- ▶ l'installation de services de téléphonie, d'Internet et de câblodistribution;
- ▶ la présence d'animaux de compagnie.

50 En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a constaté qu'en dépit de l'obligation en vigueur, des locataires ne recevaient jamais du locateur le règlement d'immeuble, ou n'en disposaient qu'après la signature du bail.

51 À son étonnement, le Protecteur du citoyen a aussi observé que des propriétaires de RPA étaient réticents à lui donner accès à leur règlement d'immeuble, invoquant son aspect confidentiel en contexte de concurrence. Or, il ne saurait être question d'accepter une telle pratique puisqu'elle contredit la finalité même du *Règlement sur la certification*. Aux fins du respect des droits et de la qualité des services en RPA, ce règlement prône précisément la transparence des clauses du bail et des documents qui l'accompagnent. Il s'avère essentiel que le règlement d'immeuble soit diffusé selon les conditions prévues.

52 Pour faciliter la préparation de l'accueil des personnes âgées en RPA et prévenir des litiges potentiels, **le Protecteur du citoyen considère que le règlement d'immeuble de toute RPA certifiée devrait être diffusé et facilement accessible en tout temps**, en format électronique et papier. Cette diffusion permettrait aux futurs locataires et à leurs proches d'obtenir une information complète préalablement à la signature du bail et, au besoin, de requérir l'assistance requise pour en comprendre le contenu.

Recommandation :

Concernant la diffusion et l'accès au règlement d'immeuble de chaque résidence privée pour aînés.

Considérant :

Que le règlement d'immeuble est un élément constitutif du bail et qu'il édicte des règles qui ont une incidence significative sur le milieu de vie des locataires et la gestion des résidences privées pour aînés;

Que les propriétaires de résidences privées pour aînés ont l'obligation de remettre aux locataires le règlement d'immeuble avant la signature du bail;

Que les personnes âgées devraient avoir accès, en tout temps, au règlement d'immeuble pour prendre une décision éclairée sur le choix de leur nouveau milieu de vie;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-2 De modifier le Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés afin d'y introduire l'obligation pour les propriétaires de diffuser et de rendre disponible, en tout temps, le règlement d'immeuble en vigueur dans chaque résidence privée pour aînés.

4.5 Le manque d'accompagnement des locataires de résidences privées pour aînés en cas de litiges

- 53 Les personnes âgées qui veulent recourir à la Régie du logement et qui ne peuvent compter sur le soutien de leurs proches ni recourir à l'aide juridique ou aux services d'un avocat doivent agir par elles-mêmes du début à la fin des démarches nécessaires. Elles peuvent être désavantagées si le propriétaire de la résidence a l'habitude de ce genre de procédure, ou encore s'il mandate un avocat ou un gestionnaire pour réaliser les démarches.
- 54 Outre les organismes et les associations de défense des droits des aînés dont la présence et les activités varient d'une région à une autre, le Protecteur du citoyen constate qu'aucun organisme public n'a le mandat d'offrir aux locataires de RPA des services d'assistance et d'accompagnement spécifiques aux litiges relatifs à leur bail. Le cas suivant illustre ce déséquilibre parfois présent entre le locataire et son locateur, en contexte de RPA.

Le propriétaire d'une RPA dépose à la Régie du logement une demande de recouvrement

Le propriétaire d'une RPA dépose à la Régie du logement une demande de recouvrement et réclame à une locataire 1 800 \$ pour des frais non payés du service de distribution de médicaments, 1 000 \$ de dommages-intérêts et 2 000 \$ de dommages punitifs. La locataire peut compter sur le soutien de sa fille, qui mandate un avocat pour représenter sa mère et déposer à son tour une demande pour réclamer au locateur des dommages-intérêts et des dommages punitifs. Le régisseur réunit les demandes des parties qui sont représentées par leur avocat respectif à l'audience.

La personne âgée visée par le recours est sous régime de protection. Elle n'a pas les aptitudes requises pour administrer elle-même sa médication. Selon sa fille, cette situation était clairement admise lors de la signature du bail, qui incluait le service de distribution de médicaments.

De son côté, le propriétaire allègue que, de septembre 2011 à août 2013, la locataire aurait bénéficié de ce service sans en payer les coûts mensuels de 75 \$. Il prétend également qu'elle aurait falsifié son bail pour y indiquer que ce service était inclus dans le montant du loyer exigé.

Dans sa décision, le régisseur souligne que « le locateur a tenté d'intimider la locataire en la menaçant de cesser le service de distribution de médicaments [et] de mettre fin au bail »³⁸ si elle ne remboursait pas les sommes réclamées. Le régisseur considère que ces agissements délibérés ont causé à la locataire de « sérieux préjudices en lui faisant vivre une situation intenable pour une personne

³⁸ E.P. c. 9254-7348 Québec inc., 2014 QCRDL 5467, par. 48.

fragile, déjà aux prises avec des problèmes d'anxiété »³⁹. Il juge que le recours intenté par le propriétaire est abusif et que la locataire avait bel et bien droit au service de distribution de médicaments. Il le condamne à rembourser les frais engagés par la locataire pour le maintien de ce service et à lui verser des dommages-intérêts et des dommages punitifs.

- 55 Cette situation illustre à quel point certaines personnes âgées vulnérables et dépendantes des services offerts par la RPA ne peuvent exercer pleinement leur recours sans l'aide et le soutien d'un proche.
- 56 Le Protecteur du citoyen considère que le respect des droits des personnes âgées locataires de RPA repose non seulement sur la diffusion d'informations adaptées à cette clientèle, mais également, et surtout, sur le développement de services d'assistance et d'accompagnement pour en favoriser la compréhension et le respect.
- 57 Comme mentionné précédemment, en raison de leur certification et de l'encadrement réglementaire de leurs activités, les RPA sont soumises au régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux. C'est donc dire que les locataires de RPA insatisfaits des services qui leur sont donnés par le personnel des lieux ou par des professionnels d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux peuvent déposer une plainte auprès du commissaire aux plaintes et à la qualité des services de leur territoire et, en deuxième instance, au Protecteur du citoyen⁴⁰. Dans le cadre de ces démarches, ils peuvent faire appel au Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (ci-après « CAAP ») de leur région. Leur rôle se limitant toutefois au secteur de la santé et des services sociaux, les CAAP ne peuvent pas assister les personnes dans l'exercice de leur recours auprès de la Régie du logement.
- 58 En raison des difficultés que peuvent éprouver les locataires en RPA à faire valoir leurs droits auprès de la Régie du logement, situation qui les conduit souvent à y renoncer, le Protecteur du citoyen considère que le mandat des CAAP devrait être élargi pour offrir aux locataires des RPA la possibilité d'obtenir des services d'assistance et d'accompagnement afin de mieux se préparer à exercer leurs recours auprès de la Régie du logement.
- 59 Soulignons que les CAAP du Saguenay-Lac-Saint-Jean et du Bas-Saint-Laurent participent actuellement à un projet-pilote, soutenu par le ministère de la Famille, qui vise à offrir aux résidents des RPA des services d'assistance et d'accompagnement pour tenter de faciliter la résolution de problèmes liés à leur bail et, le cas échéant, exercer leurs recours auprès de la Régie du logement.
- 60 Comme pour résoudre des litiges portant sur la qualité des services, cet élargissement des services des CAAP pourrait permettre, selon le cas, de prévenir la judiciarisation des litiges relatifs au bail en RPA et favoriser l'utilisation du service de conciliation qu'offre la Régie. Le recours à des modes alternatifs de résolution des différends correspond d'ailleurs aux orientations que préconise la Régie qui a signé, en novembre 2014, une déclaration de principes sur la justice participative⁴¹.

³⁹ *Id.*, par. 55.

⁴⁰ LSSSS, art. 76.6 ; Gouvernement du Québec, « Régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux » dans *Portail santé mieux-être*, site Internet, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

⁴¹ Barreau de Montréal, *Déclaration de principe sur la justice participative*, 13 novembre 2014, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016) ; Barreau de Montréal, *Signataires de la Déclaration de principe sur la justice participative*, 13 novembre 2014, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

- 61 Pour les situations qui, faute d'ententes négociées, devront se retrouver devant le régisseur, les personnes âgées qui le souhaitent devraient pouvoir compter sur les services des CAAP afin de les assister et les accompagner dans la préparation de toutes les étapes préalables à l'exercice des recours prévus, et ce, avant la référence à un avocat, le cas échéant.
- 62 Dans la mesure où le mandat des CAAP serait ainsi redéfini, le Protecteur du citoyen estime que la LSSSS devrait être modifiée pour s'assurer que les locataires en RPA qui intentent un recours soient protégés contre toute forme de représailles⁴².
- 63 Le Protecteur du citoyen considère que les droits et obligations des locataires et des locateurs sont indissociables de la certification des RPA et du contexte particulier dans lequel ils s'exercent. La LSSSS, le *Règlement sur la certification* et les critères sociosanitaires qui encadrent l'exploitation d'une RPA incluent le respect d'obligations entourant la signature et le maintien du bail. Certaines dispositions concernent également sa modification et sa résiliation.

Recommandations :

Concernant l'assistance et l'accompagnement des locataires en résidence privée pour aînés pour la préparation de recours en cas de litiges portant sur leur bail.

Considérant :

Que le cadre légal et réglementaire en droit locatif ainsi que les démarches pour exercer un recours devant la Régie du logement sont complexes;

Que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés* et les critères devant être respectés pour exploiter une résidence privée pour aînés incluent le respect d'obligations entourant la signature, le maintien, la modification et la résiliation du bail;

Que des résidents de résidence privée pour aînés peuvent être plus vulnérables et qu'ils peuvent entretenir une relation de dépendance envers les propriétaires qui leur louent une unité d'habitation et leur offrent les services requis pour assurer leur bien-être et leur sécurité;

Que les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes ont déjà le mandat d'assister et d'accompagner les personnes âgées locataires d'une résidence privée pour aînés dans le cadre du régime d'examen des plaintes des usagers inscrit à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-3 De proposer les modifications requises à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en vue de confier à un organisme communautaire présent dans chaque région administrative du Québec, tels les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, le mandat d'assister et d'accompagner, sur demande, les locataires d'une

⁴² Cette protection serait de même nature que celle prévue à l'article 73 de la LSSSS qui stipule que « nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard de toute personne qui formule ou entend formuler une plainte en vertu des articles 34, 44, 45, 53 ou 60 ».

résidence privée pour aînés dans l'initiation ou l'exercice des recours pour des litiges relatifs à leur bail;

R-4 De proposer les modifications requises à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* afin d'y prévoir que nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard de tout locataire d'une résidence privée pour aînés qui entend initier ou qui exerce un recours relatif à son bail.

4.6 La portée des décisions de la Régie du logement sur des litiges relatifs à des clauses d'ordre public

- 64 Lorsque plusieurs locataires d'une résidence envisagent de faire appel à la Régie du logement concernant un même litige, chacun doit entreprendre les démarches requises. Il s'avère en effet que toute décision que rend la Régie du logement ne s'applique qu'aux seules parties qui ont déposé une demande et assuré leur représentation. Les locataires ne peuvent donc déposer une demande commune pour contester, par exemple, la légalité de clauses identiques dans chacun de leur bail, ou dans le règlement d'immeuble.
- 65 Dans certaines situations exceptionnelles, le régisseur ou le greffier spécial peut exercer un pouvoir discrétionnaire et réunir les demandes, à condition qu'elles soient similaires et reposent sur la présentation d'une preuve commune⁴³.
- 66 Concrètement, on en vient ainsi à une situation déconcertante lorsque les contestations portent sur des clauses qui s'avèrent contraires aux règles d'ordre public de protection du *Code civil du Québec*. Si, par exemple, une dizaine de locataires d'une même résidence de 200 unités locatives intentent respectivement un recours pour contester la légalité de clauses de leur bail et qu'ils ont gain de cause, ils seront les seuls à bénéficier de la décision de la Régie du logement parmi l'ensemble des occupants des lieux. Les 190 autres locataires demeureront aux prises avec leur bail intact et ses clauses déclarées illégales, à moins d'entreprendre eux aussi les mêmes démarches devant la Régie du logement. Le Protecteur du citoyen y voit une source d'iniquité, un frein à l'administration de la justice et des coûts inutiles. La décision suivante rendue par la Régie du logement illustre cette situation.

La portée individuelle des décisions de la Régie du logement sur des litiges portant sur des clauses d'ordre public

La fille d'un couple de locataires qui sont décédés intente deux recours distincts, l'un pour sa mère et l'autre pour son père, contre le propriétaire de la RPA où ils résidaient. Les faits allégués remontent aux années 2003 et 2004, alors que l'usage du formulaire de bail n'était pas obligatoire. La plaignante avait alors négocié les termes de l'entente convenue avec le propriétaire de la résidence.

Dans sa demande, elle réclame notamment que le locateur rembourse des dépôts de 1 000 \$ et 1 500 \$ exigés de ses parents, lors du paiement du premier mois de loyer, pour couvrir les services additionnels anticipés pour l'accompagnement précédant leur décès.

Dans ses deux décisions⁴⁴, le régisseur conclut que les dépôts sont illégaux et qu'ils doivent être remboursés à la plaignante. Les sommes exigées par le locateur contreviennent à l'ordre public en vertu de l'article 1904 du Code civil

⁴³ *Loi sur la Régie du logement*, art. 57 al. 2.

⁴⁴ *Dumoulin (Succession de) c. Caillé (Franserge enr.)*, [2007] J.L. 18 (QCRDL); *Dumoulin, ès qualité liquidatrice de la succession de Rosario Dumoulin c. Caillé*, dossier no 22-061113-007G.

du Québec. Or, les effets des deux décisions rendues par la Régie du logement ne s'appliqueront qu'à la plaignante qui, elle seule, pourra obtenir les remboursements. Pourtant, le locataire a reconnu devant le régisseur agir de la même manière avec les vingt autres locataires de sa résidence. Pour faire déclarer illégaux les dépôts exigés et obtenir leur remboursement, chacun d'eux devra entreprendre les recours prévus.

- 67 Nous l'avons vu, plusieurs facteurs incitent certaines personnes qui résident en RPA à ne pas entreprendre de recours, même si elles sont informées que leur bail contient des clauses illégales.
- 68 Pour surmonter ces difficultés, il devrait suffire qu'un seul locataire exerce les recours prévus au terme desquels les clauses déclarées illégales et contraires à l'ordre public sont invalidées pour que les résidents qui le désirent puissent bénéficier des redressements consécutifs à la décision du tribunal.
- 69 Par exemple, dans la situation où un locataire conteste une clause exigeant le paiement d'un dépôt à la signature, il serait souhaitable que l'ensemble des locataires qui ont dû déboursier le dépôt puissent en être informés et bénéficier, à leur demande, de l'annulation de la clause et du remboursement du montant versé.

4.7 La renonciation à l'ordre public de protection, au détriment des locataires

- 70 Une clause contraire à l'ordre public n'est en principe jamais valide⁴⁵. Cependant, le locataire peut renoncer au bénéfice d'une clause d'ordre public de protection. La Cour suprême a en effet statué qu'une personne en faveur de laquelle une loi d'ordre public s'applique peut renoncer à ses effets pour autant qu'elle ait d'abord acquis le droit découlant de cette loi. Ce n'est qu'à cette condition que la personne peut consentir de façon éclairée à renoncer à la protection pour tirer de ce choix un avantage qu'elle estime intéressant⁴⁶.
- 71 Ainsi, lorsqu'un locataire signe un bail qui contient une clause contraire à l'ordre public, la Régie du logement, par voie de décision, a estimé que ce locataire ne subissait pas de préjudice puisqu'il conserve le droit de contester la clause en question⁴⁷.
- 72 Bien que cette contestation demeure possible, le Protecteur du citoyen considère déraisonnable de faire reposer sur le locataire d'une RPA la responsabilité d'évaluer la légalité des clauses de son bail ou du règlement d'immeuble de sa résidence.
- 73 C'est donc dire que cette renonciation au bénéfice des clauses d'ordre public doit être mieux encadrée. Des mesures doivent être instaurées pour que les locataires soient mieux informés de l'existence de telles clauses et qu'ils puissent prendre leur décision en toute liberté et en connaissance de cause. Le propriétaire d'une RPA devrait, par exemple, avoir l'obligation d'indiquer au futur locataire les clauses du bail qui sont contraires à l'ordre public et pour lesquelles il lui demande de renoncer aux effets de protection. Le propriétaire devrait, de plus, s'assurer d'obtenir le consentement explicite du locataire et informer ce dernier de son droit de contestation.

⁴⁵ Art 1893 C.c.Q.

⁴⁶ *Garcia Transport Ltée c. Cie Royal Trust*, [1992] 2 RCS 499.

⁴⁷ *1313 Chomedey c. Bourbeau*, préc., note 27, par. 19, 20 et 21.

Recommandations :

Concernant la portée des décisions de la Régie du logement et la renonciation à la protection des clauses d'ordre public.

Considérant :

Que les problèmes identifiés dans le présent rapport marquent le contexte particulier de la signature et de la modification d'un bail dans une résidence privée pour aînés;

Que les effets d'une décision de la Régie du logement, qui conclurait qu'une ou plusieurs clauses d'un bail sont contraires aux règles d'ordre public de protection du *Code civil du Québec*, ne bénéficient qu'aux seuls résidents qui ont exercé un recours;

Que certaines personnes âgées ne sont pas en mesure d'exercer leurs recours auprès de la Régie du logement;

Que la renonciation de la protection des clauses d'ordre public n'est pas encadrée;

Que les conséquences de cette renonciation peuvent être préjudiciables pour des locataires de résidence privée pour aînés;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

R-5 De proposer une modification à la *Loi sur la Régie du logement* pour que tous les locataires d'une même résidence privée pour aînés puissent se prévaloir des effets d'une décision rendue par la Régie du logement qui invalide une ou des clauses qui s'avèrent contraires à l'ordre public et qui se retrouvent dans leur bail respectif.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-6 De modifier le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés* afin d'y prévoir l'obligation pour les exploitants de résidences privées pour aînés d'informer les locataires de la présence dans le bail de clauses contraires à l'ordre public avant sa signature ou pour toute modification ultérieure.

4.8 La fixation des loyers : indexation problématique du coût des services prévus au bail

- 74** Le coût des services offerts par les RPA et leurs tarifs sont variables. À l'instar des services proposés dans les logements résidentiels, l'indexation du coût des services en RPA est encadrée par le *Règlement sur les critères de fixation de loyer*⁴⁸. Or, même si l'offre d'habitation dans les RPA s'est considérablement développée ces dernières années, ce règlement n'a pas été modifié pour tenir compte des particularités de l'offre de services dans ces résidences.

⁴⁸ RLRQ, c. R-8.1, r. 2.

- 75 Au même titre que les estimations moyennes d'augmentation de base présentées chaque année par la Régie du logement, le taux d'augmentation du coût des services dispensés par les RPA est déterminé selon les dispositions de ce règlement. En 2016, la Régie du logement recommandait une augmentation moyenne de 0,4 % à 0,7 % du coût du loyer, selon les modalités de location, et de 1,9 % du coût des services⁴⁹.
- 76 Selon l'encadrement réglementaire actuel, le propriétaire d'une RPA peut demander une augmentation du coût des services supérieure à celle estimée par la Régie du logement⁵⁰, montant que peuvent contester les locataires individuellement. Si un ou plusieurs locataires refusent l'augmentation proposée, le propriétaire peut entreprendre un recours devant la Régie du logement à l'endroit de chaque locataire, et lui demander de fixer le loyer qui inclut le coût des services. Si la Régie du logement donne raison aux locataires, le propriétaire se verra imposer le taux d'augmentation prévu par le règlement. Dans certaines situations, l'augmentation déterminée par la Régie pourrait être inférieure à l'accroissement de ce qu'il en coûte au propriétaire pour financer les services visés.
- 77 Chaque locataire peut donc accepter ou refuser l'augmentation que demande le locateur. En cas de litige, la contestation peut cependant placer des personnes âgées dans une situation difficile pour des motifs déjà exposés dans le présent rapport. Dans ce contexte, certaines d'entre elles préféreront ne pas exercer leurs droits.

L'impact d'une réclamation d'augmentation du loyer sur une clientèle vulnérable

Le propriétaire d'une résidence privée pour aînés tente à plusieurs reprises d'augmenter le loyer d'une résidente qui refuse systématiquement toutes ses demandes, qu'elle estime abusives.

Le propriétaire s'adresse à la Régie du logement pour obtenir le paiement de l'augmentation demandée. Le régisseur rejette la demande du propriétaire. Il souligne notamment que la locataire avait clairement exprimé à plusieurs reprises son refus de l'augmentation⁵¹. Il mentionne que la résidente est en perte d'autonomie et que c'est son fils qui la représente. Il ajoute qu'aucune preuve de la perte d'autonomie de la citoyenne n'a été produite puisque ce n'est pas un élément déterminant pour rendre sa décision.

Une deuxième décision de la Régie du logement, entre les mêmes parties, révèle qu'à la suite de la première décision, le propriétaire a transmis une lettre à la locataire l'avisant qu'elle devait quitter la résidence en raison de son refus de l'augmentation de loyer demandée, de sa perte d'autonomie et, conséquemment, de l'impossibilité de lui offrir les services requis par sa condition. Le propriétaire a utilisé la mention sur la perte d'autonomie de la locataire de la première décision pour justifier sa demande d'expulsion. Le guide d'accueil remis aux nouveaux locataires de sa résidence affirme pourtant que les personnes en perte d'autonomie y sont acceptées.

Après réception de cet avis, la locataire est devenue désespérée, stressée et agressive. Le régisseur souligne que « les démarches du locateur ont créé de

⁴⁹ Régie du logement du Québec, *Le calcul de l'augmentation de loyer en 2016*, site Internet, [\[En ligne\]](#) (consulté le 6 juin 2016).

⁵⁰ Il peut y avoir une différence entre les taux d'augmentation estimés annuellement et les taux d'augmentation fixés par la Régie du logement au terme d'une demande en fixation du loyer (le propriétaire dépose une demande à la Régie du logement à la suite du refus de l'augmentation par le locataire).

⁵¹ *Eden-sur-le-lac inc. c. Lavoie Larochelle* 2012 QCRDL 5303, par. 11, 12 et 14.

l'insécurité et le lien de confiance nécessaire qui doit exister entre les parties s'est trouvé irrémédiablement brisé »⁵². La locataire s'est résignée à quitter la résidence où elle habitait depuis cinq ans et à s'adapter à un nouveau milieu de vie. Le régisseur ajoute que le « locateur a donc malicieusement déformé et utilisé la [première] décision [...] pour parvenir à ses fins et obtenir le départ de la locataire »⁵³. Il conclut que le propriétaire a harcelé la locataire alors qu'il devait lui fournir au quotidien les services pour assurer son bien-être et sa sécurité. Le propriétaire s'est vu imposer le paiement de dommages punitifs et de dommages moraux pour les préjudices subis par la locataire.

- 78 Dans cette situation, la locataire a pu compter sur le soutien et l'assistance de ses proches. Soulignons que son fils, mandaté pour la représenter, a parcouru plus de 800 kilomètres pour compléter les démarches requises et assister aux deux audiences au bureau régional de la Régie du logement.
- 79 La RPA visée par ces recours hébergeait près d'une cinquantaine de résidents, dont certains en perte d'autonomie. Plusieurs locataires ont décidé de contester l'augmentation demandée. Le propriétaire a rencontré certains d'entre eux individuellement « pour contrer la vague de protestation [et] tenter de justifier l'augmentation de loyer demandée »⁵⁴. Combien ont effectivement contesté l'augmentation demandée? Ont-ils fait l'objet de pressions indues pour accepter cette augmentation? Ces questions soulèvent notamment l'enjeu de l'exercice des recours par des personnes vulnérables en raison du lien de dépendance avec la RPA où elles résident.
- 80 Le Protecteur du citoyen a constaté que des propriétaires de RPA rencontrent leurs locataires pour justifier la hausse demandée et expliquer pourquoi elle est supérieure à celle estimée par la Régie du logement. Certains propriétaires disent agir de la sorte pour prévenir les litiges et éviter une vague de contestation. Ils souhaitent également démontrer aux locataires que la hausse exigée est raisonnable puisqu'elle couvrirait, selon leurs calculs, l'augmentation réelle des coûts qu'eux-mêmes doivent assumer pour offrir les services prévus. Ils estiment que le cadre réglementaire appliqué par la Régie du logement pour calculer l'augmentation du coût des services en RPA est désuet. Il serait inadapté à la réalité des RPA, alors que le taux déterminé par la Régie du logement serait en deçà de l'accroissement moyen du coût des services offerts.
- 81 L'application du *Règlement sur les critères de fixation de loyer* pour calculer le taux d'indexation du coût des services offerts en RPA soulève plusieurs questions :
- ▶ Si ce taux s'avère effectivement inférieur à l'augmentation du coût des services, comment les RPA chercheront-elles à maintenir l'équilibre entre leurs dépenses et leurs revenus? La qualité des services offerts s'en trouvera-t-elle affectée?
 - ▶ La compensation d'un manque à gagner prétendu ou avéré se ferait-elle au détriment des locataires qui acceptent les augmentations refusées par d'autres?
 - ▶ Comment fixer un taux d'augmentation annuelle raisonnable, réaliste et équitable pour les parties?
- 82 Étant donnée la nature de ces enjeux et de l'expertise requise pour les traiter, le Protecteur du citoyen considère qu'une analyse devrait être menée en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, duquel relève la Régie du logement, pour évaluer l'impact de l'application du

⁵² G. L. c. *Eden-sur-le-Lac inc.*, 2012 QCRDL 42758, par. 37.

⁵³ *Id.*, par. 38.

⁵⁴ *Id.*, par. 15.

Règlement sur les critères de fixation de loyer sur le financement, le coût et la qualité des services offerts en RPA.

- 83 Comme déjà mentionné, le 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. Selon des propriétaires, cette marge ne peut toutefois couvrir l'augmentation des coûts d'exploitation de leur résidence. Or, aucune disposition n'empêche ou ne dissuade des propriétaires d'exiger des augmentations substantielles et supérieures à la hausse de ces coûts. Seul le recours de ces propriétaires envers les locataires qui refusent les augmentations peut permettre à la Régie du logement d'intervenir. Le Protecteur du citoyen considère que des mesures devraient être instaurées pour dissuader les propriétaires de RPA d'exiger des hausses supérieures à celles déterminées en vertu du Règlement.
- 84 Le Protecteur du citoyen considère également que, dans la mesure où des taux d'augmentation déterminés par la Régie du logement correspondent effectivement à l'accroissement des coûts d'exploitation des RPA et que cet accroissement se reflète dans les hausses de loyer et du coût des services offerts, les propriétaires de RPA ne devraient plus pouvoir justifier des augmentations supérieures aux taux déterminés par la Régie du logement en application du règlement.

Recommandations :

Concernant l'indexation du coût des services offerts en résidence privée pour aînés.

Considérant :

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;

Que des personnes âgées peuvent se retrouver en situation de dépendance envers les propriétaires de résidence privée pour aînés et qu'elles s'exposent à un recours devant la Régie du logement si elles refusent les augmentations de loyer demandées;

Que l'encadrement réglementaire actuel ne prévoit aucune mesure pour limiter les hausses de loyers que les propriétaires de résidence privée pour aînés peuvent exiger;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre de la Santé et des Services sociaux et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

R-7 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 et, le cas échéant, 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;

(2) dans la mesure où les taux d'augmentation déterminés par la Régie du logement correspondent effectivement à l'accroissement des coûts d'exploitation des résidences privées pour aînés, 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 la Régie.

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport.

Le Protecteur du citoyen demande au Secrétariat aux aînés, au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

De lui faire parvenir, au plus tard le 2 septembre 2016, un plan de travail conjoint pour le suivi des recommandations du présent rapport et de lui faire état de l'avancement de ce plan au 1^{er} mars 2017, puis selon un échéancier à convenir.

Conclusion

- 85 Alors que la proportion des personnes âgées s'accroît au Québec, l'offre des résidences privées pour aînés poursuit son développement. Or, les résidents en RPA ont en moyenne 82 ans. Si l'âge est loin d'avoir les mêmes conséquences d'une personne à une autre, il n'en demeure pas moins que des résidents en RPA choisissent généralement ce mode d'habitation en fonction de limitations qui les rendent dépendants, à des degrés divers, de services quotidiens que leur fournit leur milieu de vie. De plus, certains éprouvent des problèmes de santé susceptibles d'alourdir toute démarche devant un mécanisme judiciaire. Dans ces circonstances, plusieurs hésiteraient à se tourner vers la Régie du logement en cas de différend, intimidés par ce recours, redoutant les procédures, les délais et craignant des représailles de la part du personnel de la RPA, ou encore freinés par la maladie. Un tel état de situation conduit à un risque de déni des droits des résidents en RPA.
- 86 À l'issue de son enquête sur le sujet, le Protecteur du citoyen considère que l'usage du bail type en RPA, le suivi de ses règles d'application et l'exercice des recours prévus ne parviennent pas, dans certaines situations, à assurer le respect des droits des personnes âgées. Donnant suite à ce constat, il formule sept recommandations, respectivement au ministère de la Santé et des Services sociaux, au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, responsable de la Régie du logement, et au Secrétariat aux aînés.
- 87 Le Protecteur du citoyen mise sur un meilleur accès à l'information pour les résidents en RPA, notamment au regard du règlement de leur immeuble, lequel fixe les principaux paramètres de leur cadre de vie. Il considère également que ces personnes devraient être assistées dans leurs démarches lorsqu'elles décident de faire appel à la Régie du logement. Ce rôle pourrait être assumé par les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes qui interviennent déjà sur tout le territoire du Québec dans le cadre du régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux.
- 88 Le Protecteur du citoyen recommande aussi que, dans les litiges portant sur la légalité de clauses d'ordre public de protection, les effets des décisions de la Régie du logement rendues au bénéfice d'un locataire d'une RPA puissent s'étendre, à certaines conditions, aux autres occupants du même établissement vivant des problèmes analogues. Actuellement, seule la personne qui a eu gain de cause devant la Régie du logement est visée par le résultat obtenu alors que les autres locataires de la RPA demeurent aux prises avec une injustice identifiée et reconnue par la Régie du logement dans certaines décisions. Enfin, une recommandation vise à analyser les impacts et, le cas échéant, à modifier le mode d'indexation des augmentations du coût des services offerts en RPA.

Annexe 1 : Types de ressources d'hébergement pour les personnes âgées assujettis à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*

Ressource intermédiaire (RI)

Une RI peut prendre notamment la forme d'une résidence de groupe, d'une maison de chambres ou d'accueil ou d'un appartement supervisé⁵⁵.

La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (ci-après « LSSSS ») définit la RI comme « [...] toute ressource exploitée par une personne physique comme travailleur autonome ou par une personne morale ou une société de personnes et qui est reconnue par une agence pour participer au maintien ou à l'intégration dans la communauté d'usagers par ailleurs inscrits aux services d'un établissement public en leur procurant un milieu de vie adapté à leurs besoins et en leur dispensant des services de soutien ou d'assistance requis par leur condition⁵⁶ ».

Ressource de type familial (RTF)

Les RTF regroupent des familles d'accueil et des résidences d'accueil⁵⁷ qui sont définies comme suit par la LSSSS : « Peuvent être reconnues à titre de famille d'accueil, une ou deux personnes qui accueillent à leur lieu principal de résidence au maximum neuf enfants en difficulté qui leur sont confiés par un établissement public afin de répondre à leurs besoins et de leur offrir des conditions de vie favorisant une relation de type parental dans un contexte familial.

Peuvent être reconnues à titre de résidence d'accueil, une ou deux personnes qui accueillent à leur lieu principal de résidence au maximum neuf adultes ou personnes âgées qui leur sont confiés par un établissement public afin de répondre à leurs besoins et de leur offrir des conditions de vie se rapprochant le plus possible de celles d'un milieu naturel »⁵⁸.

Centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) publics et privés conventionnés

Ces deux types de CHSLD hébergent une clientèle en lourde perte d'autonomie qui requiert notamment des services médicaux, psychosociaux, infirmiers, pharmaceutiques, de physiothérapie et d'ergothérapie. Cette clientèle est admise dans ces établissements à la suite d'une évaluation de leur état de santé et de leur niveau d'autonomie par un professionnel du réseau de la santé et des services sociaux⁵⁹.

⁵⁵ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Cadre de référence : Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial* – Mai 2016, Québec, 2016, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 45-47.

⁵⁶ LSSSS, art. 302.

⁵⁷ Ministère de la Santé et des Services sociaux, préc., note 55, p. 47-49.

⁵⁸ LSSSS, art. 312.

⁵⁹Assemblée nationale du Québec, Commission de la santé et des services sociaux, *Les conditions de vie des adultes hébergés en centre d'hébergement et de soins de longue durée : Mandat d'initiative*, 40^e légis., 1^{re} sess., (septembre 2013), [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 8.

« [Les] CHSLD publics et les CHSLD privés conventionnés ont les mêmes modalités d'admission et de fonctionnement. Le ministère de la Santé et des Services sociaux détermine les services qui y sont offerts. À la différence des CHSLD publics, les CHSLD privés conventionnés sont dirigés par des personnes propriétaires de leurs installations. Elles sont titulaires d'un permis du Ministère, qui les subventionne et les autorise à gérer un nombre précis de places »⁶⁰.

Une contribution financière à l'hébergement est demandée aux usagers. Elle est « encadrée par les dispositions de la [LSSSS], par celles du *Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris* et par certaines dispositions du *Règlement sur l'aide sociale* »⁶¹. Le montant exigé sur une base mensuelle est fixé selon le type de chambre attribué, les revenus, les biens et la situation familiale de la personne. Il couvre toutes les dépenses essentielles, dont l'hébergement, les repas, les produits d'hygiène personnelle, le service de buanderie et tout autre équipement utilisé pour des traitements. Le coût des services médicaux et infirmiers et ceux des médicaments sont défrayés par l'établissement⁶².

CHSLD privés non conventionnés

« Les CHSLD privés non conventionnés sont des entreprises privées, indépendantes et autonomes. Le ministère de la Santé et des Services sociaux leur délivre un permis, mais ne leur octroie aucune subvention. Ces centres ont leurs propres critères d'admission, les propriétaires fixent les tarifs et le fonctionnement de leur établissement est à leur entière discrétion. Certains d'entre eux concluent une entente de services avec l'agence de la santé et des services sociaux de leur région. L'agence obtient ainsi un nombre déterminé de lits aux mêmes conditions que celles des CHSLD publics ou privés conventionnés »⁶³.

Ces CHSLD ne sont pas soumis à un processus de certification particulier, comme le sont les RPA. Ils doivent respecter des normes qui les autorisent à gérer un nombre précis de places et, le cas échéant, à héberger des personnes en perte d'autonomie. Les demandes d'admission se font directement auprès de chaque établissement qui dispose de ses propres critères basés sur sa capacité à offrir certains soins et services. Les frais d'hébergement et le coût des services offerts ne sont pas réglementés et sont entièrement défrayés par les personnes qui y résident.

⁶⁰ *Id.*, p. 6.

⁶¹ RLRQ, c. S-5, r. 1 ; RLRQ, c. A-16, r. 1. Voir à cet égard Régie de l'assurance maladie du Québec, Service de la contribution et de l'aide financière, *Articles de lois ou de règlements encadrant la contribution des adultes hébergés*, 2011, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

⁶² Régie de l'Assurance maladie du Québec, « Hébergement en établissement public » dans *Programmes d'aide*, site Internet, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016).

⁶³ « Depuis octobre 2010, un CHSLD en partenariat public-privé est en fonction à Saint-Lambert, en Montérégie. L'agence de la santé et des services sociaux de cette région [aujourd'hui le centre intégré de santé et de services sociaux] a signé une entente avec une entreprise privée pour l'offre de 200 places. Les lits sont destinés aux personnes ayant d'importants besoins, à l'image des résidents des autres types de CHSLD. L'agence attribue les places et les frais d'hébergement sont les mêmes que dans un établissement public ou privé conventionné. Quatre autres centres de ce type sont en cours de construction. Au final, 298 places s'ajouteront au total actuel ». Assemblée nationale du Québec, Commission de la santé et des services sociaux, préc., note 59, p. 6.

Annexe 2 : Données sur le vieillissement de la population et profil de l'offre locative des RPA

Le vieillissement de la population québécoise

Comme l'illustre le tableau 1 ci-dessous, les projections démographiques de références établies par l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) montrent que le vieillissement de la population québécoise s'accroîtra dans les prochaines décennies.

Tableau 1 – Population du Québec selon le groupe d'âge, 2011-2031⁶⁴

	2011		2021		2031	
	n	%	n	%	n	%
0-19 ans	1 729 144	21,6	1 823 737	21,0	1 937 657	21,0
20-64 ans	5 022 410	62,7	5 078 753	58,5	4 949 009	53,8
65 ans et plus	1 256 102	15,7	1 775 270	20,5	2 318 921	25,2
Total	8 007 656	100,0	8 677 760	100,0	9 205 587	100,0

D'autres données de l'ISQ démontrent que le nombre de personnes ayant plus d'une incapacité augmente et que cette incapacité s'accroît avec l'âge. En 2010-2011, 7,3 % des personnes âgées de 15 à 64 ans avaient une incapacité qualifiée de modérée ou grave comparativement à 26,1 % des personnes âgées de 65 ans et plus et à 59,1 % des personnes âgées de 85 ans et plus⁶⁵.

Alors que le portrait des résidents en CHLSD est documenté⁶⁶, celui des personnes qui résident dans les RPA, particulièrement en ce qui a trait à leur état de santé et les besoins de services qui en découlent, demeure inconnu.

L'offre locative dans les résidences privées pour aînés

D'ici l'entrée en vigueur des modifications proposées au *Règlement sur la certification*⁶⁷, une RPA qui désire obtenir sa certification doit offrir, outre la location de chambres ou de

⁶⁴ ISQ, préc., note 1, *Tableau A1.1 Population selon le groupe d'âge et principaux indicateurs, scénario A – Référence*, p. 111.

⁶⁵ ISQ, *Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement : Méthodologie et description de la population visée - volume 1*, Québec, 2013, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p.43.

⁶⁶ Assemblée nationale du Québec, Commission de la santé et des services sociaux, préc., note 59, p. 9-10.

⁶⁷ Les modifications proposées au *Règlement sur la certification* (préc., note 5) créent quatre catégories de RPA selon les services qu'elles offrent. Soulignons que le *Projet de Règlement sur la certification* stipule que « les résidences de catégories 1 et 2 offrent des services qui sont destinés à des personnes âgées

logements, des services dans au moins deux des catégories que sont les services de repas, d'aide domestique, de sécurité ou de loisirs⁶⁸.

La version actuelle du *Règlement sur la certification* définit deux catégories de résidences parmi celles qui sont certifiées : celles pour personnes autonomes et celles pour personnes semi-autonomes. Cette catégorisation repose sur les services offerts par l'exploitant et non sur le profil de la clientèle hébergée, son état de santé et ses besoins particuliers.

Les RPA qui offrent un service d'assistance personnelle⁶⁹ ou un service de soins infirmiers en plus d'un autre service, tel un service de repas, de loisirs, de sécurité ou d'aide domestique, sont catégorisées comme offrant des services à une clientèle semi-autonome.

Une personne requérant des services de soins infirmiers ou des services d'assistance personnelle peut demeurer dans une résidence de catégorie « autonome » à la condition que ces services lui soient dispensés par un tiers (par exemple, le CISSS) et non par l'exploitant de la RPA. De plus, une résidence peut obtenir la certification pour les deux catégories sans qu'il y ait une séparation physique des lieux alors que des locataires autonomes et semi-autonomes peuvent cohabiter⁷⁰.

Contrairement aux CHSLD, qui hébergent exclusivement des personnes en lourde perte d'autonomie et dont l'état de santé requiert des services plus spécialisés⁷¹, les RPA accueillent des personnes autonomes, majoritairement semi-autonomes et parfois même en grande perte d'autonomie.

Comme l'illustre le tableau 3, l'offre d'hébergement en RPA totalisait, au 31 mars 2016, 116 667 unités locatives, dont près de 7 % destinées aux personnes autonomes, 63 % aux personnes semi-autonomes et 30 % à ces deux catégories de personnes. En 2014, 50 % de toutes les places offertes en RPA au Canada se trouvaient au Québec⁷².

autonomes et celles de catégories 3 et 4 offrent des services qui sont destinés à des personnes âgées semi-autonomes ». *Projet de Règlement sur la certification*, préc., note 5, art. 1 par. 4 al. 2.

⁶⁸ LSSSS, art. 346.0.1(2).

⁶⁹ Par exemple, les services d'aide à l'alimentation, à l'hygiène quotidienne, à l'habillage ou au bain, les soins plus invasifs d'assistance aux activités de la vie quotidienne ou l'administration de médicaments et les services de distribution de médicaments.

⁷⁰ Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Manuel d'application*, préc., note 34.

⁷¹ Sur les catégories de résidents en CHSLD, voir Assemblée nationale du Québec, Commission de la santé et des services sociaux, préc., note 59, p. 9-10. Notons que de juillet 2014 à mars 2015, 1 056 places en CHSLD publics ont été fermées alors qu'aucune place en CHSLD privés n'a été fermée depuis le 1^{er} avril 2014. Pour l'année 2013-2014 jusqu'en juin 2014, 276 places ont été fermées en CHSLD publics. De 1991 à 2008, le nombre de lits disponibles en CHSLD a diminué de 12 %. À l'inverse, le nombre d'unités locatives en RPA a augmenté de 30 % de 2006 à 2010. Voir Institut national de santé publique du Québec, *Vieillesse de la population, état fonctionnel des personnes âgées et besoins futurs en soins de longue durée au Québec*, Québec, 2010, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 37 ; Ministère de la Santé et des Services sociaux, « Info-Hébergement » dans *Espace informationnel*, Québec, 2011, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 17.

⁷² SCHL, *Rapport sur les résidences pour personnes âgées : Canada*, Ottawa, 2014, [En ligne] (consulté le 6 juin 2016), p. 4.

Tableau 2⁷³ – Nombre de résidences privées pour aînés (RPA) actives et d'unités locatives⁷⁴ disponibles au Québec⁷⁵ en date du 31 mars 2016

	Répartition des résidences selon la taille ⁷⁶					Nombre total de RPA	Nombre total d'unités locatives
	9 unités et moins	10-29 unités	30-49 unités	50-99 unités	100 unités et plus		
RPA – catégorie Autonome ⁷⁷	17	54	27	22	29	149 (8,0 %)	8 009 (6,9 %)
RPA – catégorie Semi-autonome ⁷⁸	414	391	122	181	211	1 319 (71,2 %)	73 525 (63,0 %)
RPA – catégorie Autonome et semi-autonome ⁷⁹	72	82	36	66	129	385 (20,8 %)	35 133 (30,1 %)
TOTAL	503	527	185	269	369	1 853 (100 %)	116 667 (100 %)

Les RPA de la catégorie semi-autonome représentent 71,2 % de l'ensemble des RPA inscrites au registre et offrent 63 % du total des unités locatives. Soulignons que les résidences de 29 unités locatives et moins constituent 56 % de l'ensemble des RPA et que les résidences de cette taille représentent 61 % des RPA de la catégorie semi-autonome.

Selon les estimations de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) pour l'année 2015, présentées au tableau 2 ci-dessus, 66,6 % des RPA offraient trois repas par jour, 91 % des services d'assistance personnelle, 95,7 % des services de loisirs, 95,9 % des services d'aide domestique et 99,3 % un système d'appel 24 heures. Par ailleurs, 44,8 % des RPA proposaient des services médicaux sur place et 53,9 % des soins infirmiers.

⁷³ Les données et les notes explicatives de ce tableau proviennent du *Registre des résidences privées pour aînés* (Ministère de la Santé et des Services sociaux, préc., note 7). Selon les informations obtenues par le Protecteur du citoyen à la suite de la publication, le 14 octobre 2015, du *Projet de Règlement sur la certification* (préc., note 5) qui vise à remplacer le *Règlement sur la certification* (préc., note 5), le ministère estime qu'une mise à jour des données extraites du registre provincial des RPA selon les nouvelles catégories de résidence serait envisageable en mars 2017.

⁷⁴ Unités locatives : chambre simple, chambre double ou logement, excluant les places avec un contrat de ressources intermédiaires (RI), de ressources de type familial (RTF), celles avec un permis CHSLD privé non conventionné et autres types non RPA.

⁷⁵ Données telles que rapportées par les exploitants des résidences dans le formulaire de déclaration. Ne comprend pas de données pour les régions du Nunavik et des Terres-Cries-de-la-Baie-James.

⁷⁶ Les catégories de la taille des résidences ont été établies à partir du nombre d'unités locatives.

⁷⁷ La résidence est réputée offrir des services pour des personnes âgées autonomes.

⁷⁸ La résidence est réputée offrir des services pour des personnes âgées semi-autonomes.

⁷⁹ La résidence est réputée offrir des services pour des personnes âgées autonomes ou semi-autonomes.

Tableau 3 – Proportion (%) des résidences pour personnes âgées selon les services offerts et l'accès à certaines commodités en 2015⁸⁰

Types de services offerts ou commodités accessibles	Proportion (%) des résidences en 2015
Un (1) repas inclus dans le loyer	8,3
Deux (2) repas inclus dans le loyer	10,4
Trois (3) repas inclus dans le loyer	66,6
Services médicaux sur place	44,8
Soins infirmiers sur place ⁸¹	53,9
Services d'assistance personnelle	91,0
Services de loisirs et d'animation	95,7
Aide domestique	95,9
Système d'appel 24 h	99,3
Pharmacie	12,2
Commerces	58,0

⁸⁰ SCHL, *Rapport sur les résidences pour personnes âgées : Québec*, préc., note 3, p. 25 et 52.

⁸¹ Incluant les soins offerts par les infirmières et infirmières auxiliaires.

Annexe 3 : Liste des recommandations

Recommandation :

Concernant l'information sur les droits et les obligations des locataires et des propriétaires de résidences privées pour aînés.

Considérant :

Que l'information requise pour préparer, signer et résilier un bail ou exercer un recours est complexe, et que l'encadrement légal applicable soulève des enjeux particuliers à la location d'unités dans les résidences privées pour aînés;

Que certaines personnes âgées éprouvent des difficultés à accéder à des informations adaptées pour bien saisir la portée de leurs droits et de leurs obligations;

Que les locataires et les propriétaires des résidences privées pour aînés devraient avoir à leur disposition des informations claires, complètes et objectives pour prendre des décisions éclairées;

Que des locataires et des propriétaires de résidences privées pour aînés ne sont pas toujours en mesure de recourir à une expertise en droit locatif pour s'assurer du respect de leurs droits et de leurs obligations;

Le Protecteur du citoyen recommande au Secrétariat aux aînés, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Régie du logement et, le cas échéant, en consultant ses partenaires non gouvernementaux oeuvrant auprès des aînés :

R-1 De concevoir, dans un langage adapté et compréhensible, un guide complet qui explique aux locataires et aux propriétaires de résidences privées pour aînés leurs droits et leurs obligations respectifs pour signer, modifier ou résilier un bail et exercer leurs recours en cas de litige.

Recommandation :

Concernant la diffusion et l'accès au règlement d'immeuble de chaque résidence privée pour aînés.

Considérant :

Que le règlement d'immeuble est un élément constitutif du bail et qu'il édicte des règles qui ont une incidence significative sur le milieu de vie des locataires et la gestion des résidences privées pour aînés;

Que les propriétaires de résidences privées pour aînés ont l'obligation de remettre aux locataires le règlement d'immeuble avant la signature du bail;

Que les personnes âgées devraient avoir accès, en tout temps, au règlement d'immeuble pour prendre une décision éclairée sur le choix de leur nouveau milieu de vie;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-2 De modifier le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés* afin d'y introduire l'obligation pour les propriétaires de diffuser et de rendre disponible, en tout temps, le règlement d'immeuble en vigueur dans chaque résidence privée pour aînés.

Recommandations :

Concernant l'assistance et l'accompagnement des locataires en résidence privée pour aînés pour la préparation de recours en cas de litiges portant sur leur bail.

Considérant :

Que le cadre légal et réglementaire en droit locatif ainsi que les démarches pour exercer un recours devant la Régie du logement sont complexes;

Que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés* et les critères devant être respectés pour exploiter une résidence privée pour aînés incluent le respect d'obligations entourant la signature, le maintien, la modification et la résiliation du bail;

Que des résidents de résidence privée pour aînés peuvent être plus vulnérables et qu'ils peuvent entretenir une relation de dépendance envers les propriétaires qui leur louent une unité d'habitation et leur offrent les services requis pour assurer leur bien-être et leur sécurité;

Que les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes ont déjà le mandat d'assister et d'accompagner les personnes âgées locataires d'une résidence privée pour aînés dans le cadre du régime d'examen des plaintes des usagers inscrit à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-3 De proposer les modifications requises à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en vue de confier à un organisme communautaire présent dans chaque région administrative du Québec, tels les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, le mandat d'assister et d'accompagner, sur demande, les locataires d'une résidence privée pour aînés dans l'initiation ou l'exercice des recours pour des litiges relatifs à leur bail;

R-4 De proposer les modifications requises à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* afin d'y prévoir que nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard de tout locataire d'une résidence privée pour aînés qui entend initier ou qui exerce un recours relatif à son bail.

Recommandations :

Concernant la portée des décisions de la Régie du logement et la renonciation à la protection des clauses d'ordre public.

Considérant :

Que les problèmes identifiés dans le présent rapport marquent le contexte particulier de la signature et de la modification d'un bail dans une résidence privée pour aînés;

Que les effets d'une décision de la Régie du logement, qui conclurait qu'une ou plusieurs clauses d'un bail sont contraires aux règles d'ordre public de protection du *Code civil du Québec*, ne bénéficient qu'aux seuls résidents qui ont exercé un recours;

Que certaines personnes âgées ne sont pas en mesure d'exercer leurs recours auprès de la Régie du logement;

Que la renonciation de la protection des clauses d'ordre public n'est pas encadrée;

Que les conséquences de cette renonciation peuvent être préjudiciables pour des locataires de résidence privée pour aînés;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

R-5 De proposer une modification à la *Loi sur la Régie du logement* pour que tous les locataires d'une même résidence privée pour aînés puissent se prévaloir des effets d'une décision rendue par la Régie du logement qui invalide une ou des clauses qui s'avèrent contraires à l'ordre public et qui se retrouvent dans leur bail respectif.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

R-6 De modifier le *Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés* afin d'y prévoir l'obligation pour les exploitants de résidences privées pour aînés d'informer les locataires de la présence dans le bail de clauses contraires à l'ordre public avant sa signature ou pour toute modification ultérieure.

Recommandations :

Concernant l'indexation du coût des services offerts en résidence privée pour aînés.

Considérant :

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;

Que des personnes âgées peuvent se retrouver en situation de dépendance envers les propriétaires de résidence privée pour aînés et qu'elles s'exposent à un recours devant la Régie du logement si elles refusent les augmentations de loyer demandées;

Que l'encadrement réglementaire actuel ne prévoit aucune mesure pour limiter les hausses de loyers que les propriétaires de résidence privée pour aînés peuvent exiger;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

R-7 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 et, le cas échéant, 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;

(2) dans la mesure où les taux d'augmentation déterminés par la Régie du logement correspondent effectivement à l'accroissement des coûts d'exploitation des résidences privées pour aînés, 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 la Régie.

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport.

Le Protecteur du citoyen demande au Secrétariat aux aînés, au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

De lui faire parvenir, au plus tard le 2 septembre 2016, un plan de travail conjoint pour le suivi des recommandations du présent rapport et de lui faire état de l'avancement de ce plan au 1^{er} mars 2017, puis selon un échéancier à convenir.

Bibliographie

TABLE LÉGISLATIVE

Textes québécois

Code civil du Québec, LRQ 1991, c. 64.

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences privées pour aînés, L.Q. 2011, c. 27.

Loi sur la Régie du logement, RLRQ, c. R-8.1.

Règlement sur les critères de fixation de loyer, RLRQ, c. R-8.1, r. 2.

Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire, RLRQ, c. R-8.1, r. 3.

Règlement sur la procédure devant la Régie du logement, RLRQ, c. R-8.1, r. 5.

Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, RLRQ, c. M-17.2.

Loi sur les services de santé et les services sociaux, RLRQ, c. S-4.2.

Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés, RLRQ, c. S-4.2, r. 5.01.

Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris, RLRQ, c. S-5.

Règlement d'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris, RLRQ, c. S-5, r. 1.

Loi sur l'aide sociale, LRQ 1969, c. A-16.

Règlement sur l'aide sociale, RRQ, c. A-16, r. 1.

Projets de règlements et travaux de commissions parlementaires

Projet de règlement, *Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés*, (2015) 147-41 G.O. II 3941.

Assemblée nationale du Québec, Commission de la santé et des services sociaux, *Les conditions de vie des adultes hébergés en centre d'hébergement et de soins de longue durée : Mandat d'initiative*, 40^e légis., 1^{re} sess., (septembre 2013), en ligne : <http://www.aqesss.qc.ca/docs/dossiers/CHSLD/document_de_consultation_chsld_-_septembre_2013.pdf>.

TABLE JURISPRUDENTIELLE

Jurisprudence canadienne

Garcia Transport Ltée c. Cie Royal Trust, [1992] 2 RCS 499.

Jurisprudence québécoise

1313 Chomedey c. Bourbeau 2011 QCRDL 48804.

Dumoulin (Succession de) c. Caillé (Franserge enr.), [2007] J.L. 18 (QCRDL).

E.P. c. 9254-7348 Québec inc., 2014 QCRDL 5467.

Eden-sur-le-lac inc. c. Lavoie Larochelle 2012 QCRDL 5303.

G. L. c. Eden-sur-le-Lac inc., 2012 QCRDL 42758.

Dumoulin, ès qualité liquidatrice de la succession de Rosario Dumoulin c. Caillé, dossier n° 22-061113-007G.

TABLE BIBLIOGRAPHIE

Doctrine : Articles de périodiques juridiques et études

Demers, Louis et Gina Bravo, « La certification des résidences privées pour aînés et la réponse aux besoins des retraités », (2015) 12-2 *Vie et vieillissement* 51, en ligne : <http://www.aqq-quebec.org/docs/Revue/Volume_12/VetV_vol12_no2_CertificationResidences.pdf>.

Grégoire, Marie-Annik et Sophie Gratton, « La légalité des baux de résidences privées pour personnes âgées : Étude réflexive sur l'effectivité des droits dans un contexte de vieillissement de la population », (2011) 70 *Revue du Barreau du Québec* 473.

Institut de la Statistique du Québec,
Perspectives démographiques du Québec et des régions 2011-2061, Québec, 2014, en ligne : <<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2011-2061.pdf>>.

Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement : Méthodologie et description de la population visée – volume 1, Québec, 2013, en ligne : <<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/sante/services/incapacites/limitations-maladies-chroniques-metho.html>>.

Institut National de Santé publique du Québec, *Vieillesse de la population, état fonctionnel des personnes âgées et besoins futurs en soins de longue durée au Québec*, Québec, 2010, en ligne : <https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1082_VieillessePop.pdf>.

Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL),
Rapport sur les résidences pour personnes âgées : Québec, Ottawa, 2014, en ligne : <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/esub/65989/65989_2015_A01.pdf>.

Rapport sur les résidences pour personnes âgées : Canada, Ottawa, 2014, en ligne : <http://www.cmhc-schl.gc.ca/odpub/esub/65993/65993_2014_A01.pdf>.

Documents gouvernementaux, administratifs et de chambres professionnelles

Barreau de Montréal,

Déclaration de principe sur la justice participative, 13 novembre 2014, en ligne :

<http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/pdf/DeclJusticeParticipative_F.pdf>.

Signataires de la Déclaration de principes sur la justice participative, 13 novembre 2014, en ligne :

<https://www.barreaudemontreal.qc.ca/sites/default/files/liste_signataires_decljustice_participative_20160314.pdf>.

Barreau du Québec et Régie du logement du Québec, *Services téléphoniques du*

logement, en ligne : <<http://www.barreau.qc.ca/fr/public/trouver/regie-logement/>>.

Fondation du Barreau du Québec, *Seul devant un tribunal administratif*, Québec, 2013,

en ligne : <<http://www.fondationdubarreau.qc.ca/pdf/publication/seul-devant-tribunal-administratif-fr.pdf>>.

Gouvernement du Québec, « Régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et

des services sociaux » dans *Portail santé mieux-être*, site Internet, en ligne :

<<http://sante.gouv.qc.ca/systeme-sante-en-bref/plaintes/>>.

Ministère de la Famille et des Aînés,

Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2010-2015, Québec, 2010, en ligne :

<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Plan_action_maltraitance.pdf>.

Vieillir et vivre ensemble : Chez soi, dans sa communauté, au Québec, Québec, 2012,

en ligne : <<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/politique-vieillir-et-vivre-ensemble.pdf>>.

Ministère de la Santé et des Services sociaux,

Cadre de référence : Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial – Avril 2016, Québec, 2016, en ligne :

<<http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-801-01W.pdf>>.

Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées :

Partenaires multisectoriel, Québec, 2013, en ligne :

<<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/13-830-10F.pdf>>.

« Info-Hébergement » dans *Espace informationnel*, Québec, 2011, en ligne :

<<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2066782>>.

Manuel d'application : Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés, Québec, 2013, en ligne : <<http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2012/12-843-03W.pdf>>.

Registre des résidences privées pour aînés, site Internet, 2007, en ligne :

<<http://wpp01.msss.gouv.qc.ca/appl/K10/K10accueil.asp>>.

Protecteur du citoyen,

Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 16 - Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées, Québec, 2011, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CSSS/mandats/Mandat-16099/memoires-deposes.html>>.

Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la ministre déléguée aux services sociaux sur le Projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés, Québec, 2012, en ligne : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/Memoire_projet_de_loi/2012/2012-07-13_memoire_PR.pdf>.

Commentaires sur le projet de Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés, Lettre de la protectrice du citoyen adressée au ministre de la Santé et des Services sociaux, Québec, 2015, en ligne : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/reactions/2015-11-30_lettre-certification-residences-privees-pour-aines.pdf>.

Rapports annuels d'activités, Québec, en ligne : <<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/rapports-annuels>>.

Régie de l'Assurance maladie du Québec, « Hébergement en établissement public » dans *Programmes d'aide*, site Internet, en ligne : <<http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/citoyens/programmes-aide/Pages/hebergement-etablissement-public.aspx>>.

Régie de l'assurance maladie du Québec, Service de la contribution et de l'aide financière, *Articles de lois ou de règlements encadrant la contribution des adultes hébergés*, 2011, en ligne : <<http://www.ramq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/citoyens/fr/autres/encadrement-calcul-contribution-cah-fr.pdf>>.

Régie du logement du Québec,

Fiches-conseils, site Internet, en ligne : <<http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/publications/fiches.asp>>.

Le calcul de l'augmentation de loyer en 2016, site Internet, en ligne : <<http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/outils/fixation2016.asp>>.

Rapport annuel de gestion 2014-2015, Québec, 2015, en ligne : <http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/pdf/Rapport_annuel_2014-2015.pdf>.

Signer un bail avec une résidence privée : Un guide pour les aînés et les propriétaires, en ligne : <<http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/pdf/bailresidence.pdf>>.

Autre sources

Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées, *Recherche sur la légalité des baux dans les résidences privées pour aînés*, Montréal, 2013, en ligne : <http://www.aqdr.org/wp-content/uploads/dossiers/dos_20121107.pdf>.

Éducaloi, *Petit guide du logement : mieux vivre ensemble*, en ligne : <<https://www.educaloi.qc.ca/petit-guide-du-logement-mieux-vivre-ensemble?gclid=CNG3oaDp9scCFYmRHwodjMIBqA>>.

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca