

**PAR COURRIEL**

Québec, le 30 mai 2025

Madame France-Élaine Duranceau  
Ministre responsable de l'Habitation  
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation  
Édifige Marie-Guyart  
Aile Jacques-Parizeau, 3<sup>e</sup> étage  
1054, rue Louis-Alexandre-Taschereau  
Québec (Québec) G1R 5E7

**Objet : *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer***

Madame la Ministre,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*<sup>1</sup> (LPC), qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer*, publié à la *Gazette officielle du Québec* le 16 avril 2025.

Après analyse, je ne me prononcerai pas sur la pertinence du projet de règlement lui-même ou sur la méthode de calcul proposée. Je souhaite uniquement vous faire part de préoccupations liées au retrait d'une particularité pour le calcul des augmentations liées aux frais de services pour les logements situés dans une résidence privée pour aînés (RPA), qui découle du remplacement de l'actuel article 3.1 du *Règlement sur les critères de fixation de loyer*<sup>2</sup> (Règlement).

Les RPA représentent quelque 130 000 unités de logement au Québec. Plusieurs sont occupées par des personnes aînées en perte d'autonomie. Le Protecteur du citoyen souhaite

---

<sup>1</sup> *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

<sup>2</sup> *Règlement sur les critères de fixation de loyer*, RLRQ, c. T-15.01, r. 2.

s'assurer que les spécificités des loyers en RPA, notamment en ce qui a trait aux services à la personne, soient prises en compte dans la fixation des loyers.

Divers ministères et organismes gouvernementaux sont concernés par le logement en RPA, dont le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le Tribunal administratif du logement (TAL) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Le Protecteur du citoyen a interpellé ces ministères et organismes afin d'obtenir des informations pour l'analyse du présent projet de règlement.

Ces démarches n'ayant pas permis d'obtenir les éclaircissements souhaités, je demeure préoccupé par les effets préjudiciables que pourrait engendrer l'absence de critères particuliers pour l'analyse par le TAL des hausses de loyers signifiées aux personnes âgées qui habitent en RPA.

## **1. Le contexte particulier des locataires de résidences privées pour âgés**

Dans le mémoire déposé au Conseil des ministres<sup>3</sup> en soutien au projet de règlement, il est mentionné : « La modification à la méthode de calcul proposée pour l'amortissement des dépenses résultant de travaux majeurs pourrait avoir un effet à la hausse sur les loyers de logement ayant fait l'objet de tels travaux. En conséquence, les locataires, et particulièrement les locataires vulnérables comme les âgés ou les jeunes, pourraient être impactés notamment dans leur recherche d'un logement abordable »<sup>4</sup>.

Les locataires de RPA pourraient donc subir un préjudice par les modifications proposées. Le contexte actuel est marqué par le vieillissement de la population et par une pénurie de logements abordables, couplée aux fermetures de RPA. L'offre de logements dédiés aux personnes âgées est réduite, alors que la demande continuera d'augmenter. Or, l'augmentation anticipée de leur loyer pourrait compromettre la capacité de personnes âgées dont les ressources financières sont limitées à avoir un logement stable et abordable.

Par ailleurs, les loyers en RPA se distinguent par le fait qu'ils comportent généralement des frais pour des « services qui se rattachent à la personne même du locataire » : repas, aide domestique, soins infirmiers, etc. Ce type de services peut représenter une part importante du loyer de certains locataires, particulièrement ceux en perte d'autonomie liée au vieillissement.

## **2. Principales modifications touchant les RPA introduites par le projet de règlement**

Depuis 2023, l'article 3.1 du Règlement comporte une particularité pour le calcul des frais de services se rattachant à la personne même du locataire en RPA, répondant ainsi en partie

---

<sup>3</sup> MINISTRE RESPONSABLE DE L'HABITATION, *Mémoire au Conseil des ministres – Projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer*, 27 mars 2025. (Ci-après « mémoire au Conseil des ministres »)

<sup>4</sup> *Idem*, p. 4.

à une recommandation du Protecteur du citoyen qui datait de 2016<sup>5</sup>. Ainsi, l'indicateur actuellement utilisé pour ce type de frais est « celui des prix à la consommation relatifs aux services de soins de santé établi par Statistiques Canada »<sup>6</sup>. Le projet de règlement proposé supprime cette disposition et ne prévoit aucune autre particularité pour les RPA en remplacement.

L'article 1 (1<sup>o</sup>) du projet de règlement prévoit que la définition de dépenses d'exploitation soit supprimée de l'article 1 du Règlement. Telle qu'actuellement définie dans cet article, la notion de dépenses d'exploitation comprend les frais de services. Conséquemment, puisque cette notion disparaît aussi du nouvel article 3.1 (proposé par l'article 3 du projet de règlement), elle est aussi retirée de la liste des critères devant être pris en compte par le tribunal lors de l'analyse d'une demande de modification ou de réajustement de loyer.

Cette situation soulève trois préoccupations principales.

### 3. Principales préoccupations du Protecteur du citoyen

#### 3.1 Recours au mécanisme général de fixation des loyers sans égard aux particularités du modèle RPA

Le retrait du recours à un indicateur spécifique pour les frais de services en RPA conduit, si le projet de règlement est adopté tel que proposé, à ce que les critères généraux qu'il prévoit s'appliquent aux services qui sont offerts en RPA, incluant les services qui se rattachent à la personne.

Les documents déposés au soutien du projet de règlement par le MAMH<sup>7</sup> ne mentionnent pas les justifications du retrait de cette disposition particulière, ni les impacts du recours à la méthode générale de calcul pour analyser les hausses de frais de services en RPA.

Le projet de règlement et la documentation en appui ne permettent pas, non plus, de vérifier si les aides publiques dont les locataires en RPA et les exploitants bénéficient doivent être prises en compte dans l'analyse des hausses de frais.

Les locataires en RPA bénéficient de plusieurs formes de soutien : subventions, allocations, crédits d'impôt. Les exploitants ont aussi accès à de l'aide pour faire face à certains frais. Le Programme d'aide à la modernisation des installations a pris fin le 31 mars 2025, mais les programmes d'aide pour l'installation de gicleurs, pour la transition salariale du personnel soignant, et pour réduire l'impact de la hausse des frais d'assurances ne sont pas encore échus.

<sup>5</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN, *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*, 16 juin 2016, p. 27.

<sup>6</sup> *Règlement sur les critères de fixation de loyer*, précité, note 2, art. 3.1 al. 2.

<sup>7</sup> Mémoire au Conseil des ministres, précité, note 3; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer*, 26 mars 2025. [Ci-après « analyse d'impact réglementaire »]

Nos démarches auprès du MAMH, du TAL et du MSSS ne nous ayant pas permis d'obtenir les explications permettant de comprendre les implications du projet de règlement, je demeure préoccupé par le retrait d'une disposition qui estompe des facteurs spécifiques aux loyers en RPA.

### 3.2 Compréhension du public

Selon le mémoire au Conseil des ministres, le projet de règlement vise, entre autres, une meilleure compréhension du public quant aux mécanismes d'augmentation de loyer<sup>8</sup>. Or, la variabilité des coûts et la clarté de l'information sur les services qui se rattachent à la personne résidant en RPA posent des enjeux de compréhension.

En vertu de l'article 1895.1 du *Code civil du Québec*, l'exploitant d'une RPA est tenu de détailler, dans l'annexe appropriée du formulaire de bail, la partie du loyer afférent au coût de chacun des services qui se rattachent à la personne. Il peut néanmoins être difficile de comprendre l'évolution de leur coût, et ce, pour plusieurs raisons.

En effet, ce type de services peut être offert en forfait. De tels services peuvent aussi, avec l'accord du locateur, être ajoutés ou retirés en cours de bail. De plus, les augmentations de coût ne sont pas nécessairement uniformes : l'intensité d'un service donné peut augmenter, à cause de l'augmentation des besoins de la personne, et le coût du service lui-même peut aussi augmenter d'un certain pourcentage pour d'autres raisons. Les dates de mise à jour des grilles tarifaires des services en RPA ne concordent pas nécessairement avec celles des avis de renouvellement de baux.

Enfin, dans le cadre des plaintes qu'il examine, le Protecteur du citoyen observe que le pourcentage d'augmentation spécifique à chaque service n'est pas toujours détaillé sur l'avis d'augmentation de loyer présenté par l'exploitant. Pour toutes ces raisons, en matière de services à la personne, il peut s'avérer ardu de comprendre ce qui augmente et pour quel motif.

Je reconnais que le mécanisme de fixation des loyers doit être facile à comprendre, mais je ne suis pas convaincu que cette compréhension sera améliorée pour les locataires en RPA. Je suis en effet préoccupé par le fait que le projet de règlement ne comporte aucune mesure particulière pour soutenir l'atteinte de cet objectif dans le contexte des RPA.

### 3.3 Lacunes dans le suivi de l'analyse de l'impact de l'application du Règlement sur les critères de fixation de loyer

La précédente modification du Règlement, en 2023, répondait en partie à une recommandation formulée par le Protecteur du citoyen dans son rapport spécial de 2016 intitulé *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*<sup>9</sup>. Le Protecteur du citoyen y recommandait au MSSS et au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

---

<sup>8</sup> Mémoire au Conseil des ministres, précité, note 3, p. 2.

<sup>9</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN, précité, note 5, p. 27.

« 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. »

Selon l'information obtenue dans le cadre du suivi d'implantation de cette recommandation, un examen de l'impact des changements réglementaires sur les critères de fixation de loyer devait être réalisé dans les 24 premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la dernière modification du Règlement, le 1<sup>er</sup> août 2023. Cet exercice devait, notamment, évaluer la pertinence d'assurer un meilleur contrôle des prix pour les services rendus dans les RPA. Le MSSS s'était engagé à tenir le Protecteur du citoyen informé de l'évolution de ses travaux. Malgré nos relances, nous n'avons toujours pas obtenu le bilan d'étape de ces travaux – qui était attendu au 1<sup>er</sup> mars 2024 – ni d'état de situation subséquent.

Or, la documentation en soutien au projet de règlement<sup>10</sup> ne permet pas d'évaluer si les modifications qu'il comporte reposent sur une analyse de l'impact des plus récents changements réglementaires.

À la lumière des informations dont je dispose, je m'interroge sur les impacts de l'application du règlement proposé pour le calcul des augmentations du coût des services offerts dans les RPA. Le taux d'augmentation calculé par le nouveau règlement et les hausses exigées par les propriétaires couvrent-ils l'accroissement moyen du coût des services offerts? Quelle serait la juste part que les locataires de RPA devraient assumer pour couvrir l'augmentation du coût des services qu'ils reçoivent?

Je suis particulièrement préoccupé par les litiges que pourraient causer des demandes d'augmentation situées au-delà du taux calculé par le nouveau règlement. En effet, les propriétaires de RPA peuvent exiger des hausses supérieures à celles déterminées par l'application du règlement. Les locataires peuvent refuser les augmentations demandées, mais ils s'exposent à un recours devant le TAL initié par le gestionnaire ou le propriétaire de la RPA où ils résident. Or, je tiens à rappeler que certains locataires de RPA dépendent au quotidien de l'exploitant de la résidence pour recevoir les services nécessaires à leur bien-être et à leur sécurité. Cette relation particulière de dépendance marque le contexte dans lequel s'inscrit ce type de recours. Elle soulève l'enjeu de l'exercice de recours à

<sup>10</sup> Mémoire au Conseil des ministres, précité, note 3; Analyse d'impact réglementaire, précitée, note 7.

l'endroit de personnes âgées pouvant se trouver en position de vulnérabilité à cause de leur lien de dépendance avec la RPA où elles résident.

C'est pourquoi je vous invite à prendre en considération mes préoccupations et à vous assurer que toute modification proposée au règlement tienne compte des impacts de son application, tant sur le respect des droits des locataires que sur le financement et la qualité des services offerts en résidence privée pour aînés.

Je vous prie de recevoir, Madame la Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

- c. c. M. Christian Dubé, ministre de la Santé
- M<sup>me</sup> Sonia Bélanger, ministre responsable des Aînés
- M. Patrick Simard, président du Tribunal administratif du logement
- M. Nicolas Paradis, sous-ministre des Affaires municipales et de l'Habitation
- M. Daniel Paré, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux
- M<sup>me</sup> Éloïse Roy-Gamache, secrétaire de la Commission de l'aménagement du territoire et de la Commission de la santé et des services sociaux
- M<sup>me</sup> Ann-Philippe Cormier, secrétaire de la Commission des relations avec les citoyens
- M<sup>me</sup> Astrid Martin, secrétaire par intérim de la Commission des institutions