

Mémoire de la Ville de Québec

CSSS-008M
C. P. PL 103
Loi réglementer les sites
de consommation supervisée



Présenté à
la Commission de la santé et
des services sociaux

Sur le projet de loi 103,
*Loi visant principalement à réglementer les
sites de consommation supervisée afin de
favoriser une cohabitation harmonieuse
avec la communauté*

3 juin 2025

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction | 3 |
| 1. Le maintien du zonage : la meilleure façon d'assurer une cohabitation harmonieuse | 4 |
| 2. La norme de distance de 150 mètres..... | 5 |
| 3. Un plan de cohabitation : une responsabilité partagée..... | 6 |
| 4. L'enjeu de l'itinérance et les effets indésirables pouvant découler du régime d'autorisation | 7 |
| Conclusion | 8 |
| Annexe..... | 10 |
| Principales modifications suggérées..... | 10 |

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission de la santé et des services sociaux de cette opportunité de présenter ses commentaires sur le projet de loi 103, *Loi visant principalement à réglementer les sites de consommation supervisée afin de favoriser une cohabitation harmonieuse avec la communauté* (ci-après « projet de loi »).

Ce projet de loi instaure un régime d'autorisation provincial à l'égard des locaux offrant des services de consommation supervisée (SCS) pour les installations en dehors de celles maintenues par Santé Québec.

En 2021, un premier site de consommation supervisée, l'Interzone, a ouvert ses portes sur la rue Saint-Vallier Est à Québec. La hausse marquée des surdoses nécessitait l'implantation d'un tel service. Entre 2020 et 2023, ce sont 116 personnes qui sont décédées d'une surdose à Québec.

Depuis son ouverture, le SCS n'a cessé de répondre à une demande croissante. C'est un service dont le maintien est essentiel, puisqu'il permet de réduire le nombre de surdoses, ainsi que les risques d'infection. L'Interzone a aussi été le début d'un processus de rétablissement pour plusieurs usagères et usagers. La relation de confiance qui se crée avec les intervenants permet d'engager le dialogue et d'amener les gens vers les ressources qui peuvent les aider.

Le choix de l'emplacement pour ce SCS a fait l'objet de discussions en amont entre la Ville de Québec, le CIUSSS Capitale-Nationale, ainsi que les organismes du milieu.

Nous comprenons l'intention qui guide le projet de loi, et nous adhérons à l'idée qu'une distance raisonnable doit être respectée entre une école, une garderie ou un CPE et un SCS, mais le moyen retenu pour y arriver ne nous semble pas adéquat. La norme de distance de 150 mètres d'une école, d'une garderie ou d'un CPE n'est pas, à nos yeux, un critère qui soit pertinent, surtout dans un milieu urbain dense. Si le souhait est de conserver cette norme, il faudrait qu'elle puisse être adaptée aux circonstances particulières de chaque demande, ainsi qu'au zonage en vigueur.

Le projet de loi instaure également un régime d'autorisation provincial pour les locaux destinés à accueillir des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri.

La Ville de Québec n'est pas favorable au fait que ces deux nouveaux régimes aient pour effet d'écarter la réglementation municipale en matière de zonage. Il est impératif que les instances municipales et les acteurs du milieu soient impliqués dans le choix de l'emplacement de ces locaux. Par leur connaissance du milieu et du territoire, ils sont les mieux placés pour prendre cette décision.

La Ville de Québec déplore également que la responsabilité de l'élaboration d'un plan de cohabitation soit imposée à l'organisme communautaire lors de l'implantation d'un SCS ou d'un local destiné à accueillir des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri. Ces organismes n'ont ni les ressources humaines ni les moyens de mettre en œuvre un tel plan.

Nous débuterons nos commentaires en expliquant en quoi la préservation du zonage serait bénéfique pour l'ensemble de la population.

1. Le maintien du zonage : la meilleure façon d'assurer une cohabitation harmonieuse

Le projet de loi prévoit l'ajout de l'article 667.23 à la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*¹ (ci-après « LGSSS ») en vertu duquel aucun permis ou certificat municipal ne pourrait être refusé et aucune poursuite en vertu d'un règlement ne pourrait être intentée pour le seul motif qu'un local est destiné à l'offre de services de consommation supervisée lorsque ce local est autorisé par le ministre en vertu de cette loi.

Le deuxième alinéa de l'article 667.23 prévoit que cet article prévaut sur toute loi générale ou spéciale et sur tout règlement municipal adopté en vertu d'une telle loi.

La même règle a été prévue à l'égard des locaux destinés à accueillir principalement des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri².

Autrement dit, dans la mesure où le ministre délivre une autorisation à un local en vertu de la LGSSS, la réglementation municipale en matière de zonage deviendrait inopérante, de même que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en vertu de laquelle ces règlements sont adoptés.

En clair, les municipalités ne pourraient plus, d'aucune façon, régir la localisation des locaux en cause sur leur territoire.

À titre de mesures de compensation de cette importante atteinte à l'autonomie municipale, le projet de loi propose essentiellement deux choses :

- la consultation des municipalités en amont de la délivrance d'une autorisation;
- l'élaboration d'un plan de cohabitation par le requérant d'une autorisation et son approbation par le ministre.

La Ville de Québec est d'avis que les mécanismes qui sont déjà en place en matière de zonage devraient plutôt être maintenus, puisqu'ils permettent en soi d'assurer une cohabitation harmonieuse des usages sur le territoire des municipalités, tout en assurant l'intégration en amont du point de vue du gouvernement dans la localisation des locaux en cause.

La Ville de Québec demande donc le retrait de l'article 667.23 et suggère plutôt l'ajout de dispositions obligeant les municipalités à intégrer dans leur règlement de zonage l'usage de services de consommation supervisée et les exemptant, à cet égard, de la procédure d'approbation référendaire³.

Incidemment, le projet de loi devrait prévoir comme condition de délivrance d'une autorisation par le ministre, l'attestation par la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé par la demande de la conformité du projet à sa réglementation.

¹ RLRQ c G-1.021.

² Article 1 du projet de loi insérant l'article 667.25 dans la LGSSS.

³ La Ville de Québec peut déjà autoriser de tels locaux, par règlement, sans avoir à suivre la procédure d'approbation référendaire vu l'article 111 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ c C-11.5; les autres municipalités auraient toutefois l'obligation de suivre cette procédure à moins qu'une exemption ne soit prévue dans le projet de loi.

Même si deux autres lois⁴ prévoient, dans un libellé similaire à celui du projet de loi, que l'implantation de certains usages peut avoir lieu malgré la réglementation de zonage, les situations qu'elles visent (c.-à-d. les centres de la petite enfance, les garderies et les services de garde en milieu familial et les ressources intermédiaires) se distinguent des locaux offrant des services de consommation supervisée.

2. La norme de distance de 150 mètres

Le projet de loi prévoit l'ajout de l'article 667.7 à la LGSSS et les articles 11.4 et 16.5 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*⁵ en vertu desquels le ministre ne pourrait accorder une autorisation à l'égard d'un local offrant des services de consommation supervisée situés dans le « voisinage » d'une école, d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie, et vice-versa, la notion de voisinage étant définie comme une distance de 150 mètres.

Vu la réciprocité de l'interdiction d'implanter une école, un centre de la petite enfance ou une garderie en deçà de la distance de 150 mètres d'un local offrant des services de consommation supervisée, l'implantation de nouveaux locaux au centre-ville empêchera vraisemblablement l'implantation de nouvelles écoles, centres de la petite enfance et garderies au centre-ville.

Pour la Ville de Québec, une distance raisonnable entre ces usages doit évidemment être respectée. Cette raisonnable s'évalue selon les particularités territoriales, particularités que connaissent les élus municipaux, ainsi que les équipes d'aménagement et de développement social de la Ville. On imagine aisément des situations où une distance inférieure à 150 mètres pourrait être tout à fait raisonnable dans les circonstances, par exemple en raison de la présence d'un obstacle physique entre les deux usages, comme une rivière, une autoroute, etc.

La Ville de Québec demande donc le retrait de l'interdiction *absolue* pour le ministre d'autoriser un local offrant des services de consommation supervisée situés en deçà de la distance de 150 mètres et suggère de la remplacer par le mécanisme suivant.

Toute demande d'autorisation à l'égard d'un local situé en deçà d'une distance de 150 mètres d'une école, d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie, devrait préalablement faire l'objet d'un avis favorable de la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé par la demande, sans quoi il serait interdit pour le ministre de délivrer l'autorisation.

Elle suggère d'intégrer le même mécanisme d'avis favorable de la municipalité en amont de l'établissement d'une école, d'un centre de la petite enfance et d'une garderie⁶ lorsqu'ils seraient situés en deçà de la distance de 150 mètres d'un local offrant des services de consommation supervisée.

⁴ Article 134 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ c S-4.1.1, 543 de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, RLRQ c G-1.021 et 308 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les Inuit et les Naskapis*, RLRQ c S-4.2

⁵ RLRQ c S-4.1.1

⁶ *Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ c E-9.1, la *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ c I-13.3 et *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ c S-4.1.1

3. Un plan de cohabitation : une responsabilité partagée

Le projet de loi prévoit l'ajout des articles 667.4 et 667.10 à la LGSSS en vertu desquels le requérant d'une autorisation à l'égard d'un local offrant des services de consommation supervisée devrait soumettre un plan de cohabitation, dont le contenu devrait être approuvé par le ministre et ferait partie intégrante de l'autorisation délivrée. Conséquemment, le non-respect de ce plan pourrait entraîner la révocation de l'autorisation⁷. Le projet de loi prévoit également l'ajout de l'article 667.13 à la LGSSS en vertu duquel la responsabilité de veiller au respect des conditions de l'autorisation et du plan de cohabitation incombe au titulaire de l'autorisation.

Le projet de loi ne comporte toutefois aucune disposition précisant ce que contient un plan de cohabitation. Sur quels critères le ministre se basera-t-il pour approuver ou refuser ce plan?

La Ville de Québec est consciente que l'implantation d'un SCS ou d'un lieu destiné aux personnes en situation d'itinérance peut susciter des préoccupations, qui sont tout à fait légitimes, auprès de la population. D'ailleurs, à Québec, des lieux de discussion réunissant la Ville, le CIUSSS, ainsi que les organismes communautaires existent et permettent une concertation dans le choix de l'emplacement du local, de façon à réduire au minimum les impacts potentiels. Ils permettent aussi d'aborder les enjeux de cohabitation et de mettre en place des actions concertées pour y faire face.

Remettre entre les mains du requérant la réalisation d'un plan de cohabitation sans accorder de ressources humaines et financières additionnelles aux organismes ne permettra pas d'atteindre les objectifs visés.

Chaque jour, des dizaines d'organismes de Québec travaillent d'arrache-pied pour aider les personnes vulnérables et favoriser la cohabitation. Plusieurs ressources, qui font une différence énorme au quotidien pour le vivre ensemble, sont à bout de souffle parce qu'elles doivent faire l'impossible avec peu de moyens. Leur imposer la responsabilité d'un plan de cohabitation n'apparaît pas réaliste dans ce contexte.

L'existence d'un plan de cohabitation sans les ressources nécessaires pour assurer sa mise en œuvre serait par ailleurs susceptible d'alimenter les pressions du voisinage et pourrait ultimement mener à la révocation d'une autorisation, engendrant un bris de services. Cela pourrait non seulement avoir un impact majeur pour les usagères et usagers des SCS et des autres services essentiels, mais également dans l'espace public et ultimement intensifier les enjeux de cohabitation. Les services policiers pourraient être davantage appelés à intervenir sur les débordements dans l'espace publics, sans alternative pour référer.

Si le ministre tient à ce qu'un tel plan de cohabitation soit produit, un modèle devrait donc être proposé et les ressources nécessaires pour sa réalisation et sa mise en œuvre devraient être accordées. L'éléphant dans la pièce est l'absence du financement nécessaire pour répondre aux défis liés à la cohabitation.

⁷ Article 1 du projet de loi insérant l'article 667.15 dans la LGSSS.

4. L'enjeu de l'itinérance et les effets indésirables pouvant découler du régime d'autorisation

Le projet de loi prévoit l'ajout de l'article 667.25 à la LGSSS en vertu duquel le ministre pourrait, par règlement, assujettir à l'obligation d'obtenir une autorisation un local destiné à accueillir les personnes en situation d'itinérance ou sans-abri. Le deuxième alinéa de cet article renvoie aux dispositions abordées plus haut à l'égard des locaux offrant des services de consommation supervisée, sauf en ce qui concerne la distance de 150 mètres à respecter avec les écoles, les centres de la petite enfance et les garderies.

Dans sa formulation actuelle, le projet de loi n'établit pas clairement une distinction suffisante entre les enjeux de la toxicomanie et de l'itinérance.

Par conséquent, puisque le projet de loi ne précise pas quels locaux seront assujettis à cette autorisation, la Ville de Québec demande le retrait de ces dispositions. Devant l'ampleur des défis et du phénomène de l'itinérance, il est également nécessaire de maintenir une agilité d'intervention permettant, notamment, de rendre disponibles des locaux destinés à accueillir des personnes en situation d'itinérance pour y offrir des services essentiels.

Quant au reste, nous réitérons nos commentaires des sections précédentes.

Il faut garder en tête que les défis liés à la croissance du phénomène de l'itinérance sont complexes et impliquent des actions constantes. La Ville de Québec a augmenté significativement les budgets alloués à la sécurité, à la propreté et à la mise en œuvre d'un plan d'action municipal en matière d'itinérance. Les enjeux sont connus; ce sont les moyens qui manquent pour y répondre.

La Ville de Québec prône depuis plusieurs années le principe du logement d'abord. Pour avoir un impact réel et notable sur le phénomène de l'itinérance, il faut permettre aux gens d'avoir accès à un logement. Des investissements majeurs sont réclamés pour favoriser cet accès.

Nous terminerons en soulignant que la Ville de Québec demande depuis plusieurs années qu'une compétence claire lui soit reconnue en matière de gestion de l'itinérance.

Conclusion

Au cours des dernières années, la Ville de Québec a interpellé à de multiples reprises le gouvernement du Québec afin qu'il fasse de la crise de l'itinérance une priorité. En septembre 2023, plusieurs municipalités de partout en province s'étaient réunies à Québec pour réclamer des investissements urgents afin de soutenir les personnes vulnérables.

Il est difficile de percevoir en quoi le projet de loi 103 permet de répondre à cette urgence. Dans sa formulation actuelle, le projet de loi suscite plus de questions que de réponses..Il énonce des intentions sans préciser adéquatement comment elles pourront être exaucées.

La Ville de Québec et l'ensemble de ses partenaires travaillent au quotidien sur les défis liés à la cohabitation. L'enjeu est d'avoir l'appui financier nécessaire pour y répondre.

Aucune prévisibilité tant financière que sur les actions à venir de la part du gouvernement n'est offerte en parallèle à ce projet de loi. La Ville ne cesse d'augmenter ses investissements pour soutenir les personnes en situation d'itinérance, bien que cette compétence relève essentiellement du gouvernement provincial.

Nous rappelons également l'importance de distinguer les enjeux de la toxicomanie et de l'itinérance, ce que ne fait pas ce projet de loi. Le ministre a également promis des investissements en matière de toxicomanie. Ceux-ci se font toujours attendre.

Cette absence de ressources pèse lourd également pour les organismes communautaires qui sont à bout de souffle.

En somme, les mesures proposées dans le projet de loi 103 apparaissent davantage comme un casse-tête pour les villes et les organismes que comme une réelle piste de solution qui permettra d'aider les personnes vulnérables et de faciliter la cohabitation. Il pourrait même la complexifier.

La Ville de Québec réitère que sans investissements majeurs en habitation, en toxicomanie et en santé mentale, il sera difficile, voire impossible, d'améliorer la situation.

Annexe

Annexe

Principales modifications suggérées

| Disposition du projet de loi | Modifications suggérées |
|---|---|
| <p>« 667.4. Le demandeur joint à sa demande d'autorisation une reproduction d'un titre de propriété, d'un bail, d'une promesse de conclure un tel contrat ou d'un autre document faisant preuve qu'au moment où seront offerts les services de consommation supervisée, il disposera d'un droit permettant l'utilisation du local visé par la demande.</p> <p>Il y joint également :</p> <p>1° une analyse détaillant les besoins auxquels doivent répondre les services offerts dans le local, les bénéfices qui doivent en résulter et les inconvénients qu'ils pourraient causer dans les environs du local;</p> <p>2° un plan de cohabitation détaillant les mesures qu'il entend prendre pour mitiger ces inconvénients.</p> | <p>667.4. Le demandeur joint à sa demande d'autorisation une reproduction d'un titre de propriété, d'un bail, d'une promesse de conclure un tel contrat ou d'un autre document faisant preuve qu'au moment où seront offerts les services de consommation supervisée, il disposera d'un droit permettant l'utilisation du local visé par la demande.</p> <p>Il y joint également :</p> <p>1° une analyse détaillant les besoins auxquels doivent répondre les services offerts dans le local, les bénéfices qui doivent en résulter et les inconvénients qu'ils pourraient causer dans les environs du local;</p> <p>2° un plan de cohabitation détaillant les mesures qu'il entend prendre pour mitiger ces inconvénients;</p> <p><u>[ajouté] 3° un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité concernée attestant que le projet ne contrevient pas à la réglementation municipale.</u></p> |
| <p>« 667.7. Le ministre peut, s'il l'estime opportun, accorder une autorisation à l'égard d'un local dans lequel seront offerts des services de consommation supervisée.</p> <p>Le ministre ne peut toutefois accorder une autorisation à l'égard d'un local situé dans le voisinage de l'un des lieux suivants :</p> <p>1° une école établie conformément à la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou à la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14);</p> <p>2° un établissement d'enseignement privé visé par la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1) dispensant des services visés aux paragraphes 1° à 3° de l'article 1 de cette loi, incluant les bâtiments ou les locaux mis à la disposition d'un tel établissement;</p> | <p>667.7. Le ministre peut, s'il l'estime opportun, accorder une autorisation à l'égard d'un local dans lequel seront offerts des services de consommation supervisée.</p> <p>Le ministre ne peut toutefois accorder une autorisation à l'égard d'un local situé dans le voisinage de l'un des lieux suivants <u>[ajouté] sans avoir obtenu au préalable un avis favorable de la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé :</u></p> <p>1° une école établie conformément à la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou à la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14);</p> <p>2° un établissement d'enseignement privé visé par la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1) dispensant des services visés aux paragraphes 1° à 3° de l'article 1 de cette</p> |

| | |
|--|--|
| <p>3° une installation d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1).</p> <p>Le voisinage d'un lieu visé au deuxième alinéa s'entend, outre du terrain sur lequel il est situé, d'une bande contiguë d'une largeur de 150 mètres mesurée perpendiculairement à partir des limites extérieures de ce terrain.</p> | <p>loi, incluant les bâtiments ou les locaux mis à la disposition d'un tel établissement;</p> <p>3° une installation d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1).</p> <p>Le voisinage d'un lieu visé au deuxième alinéa s'entend, outre du terrain sur lequel il est situé, d'une bande contiguë d'une largeur de 150 mètres mesurée perpendiculairement à partir des limites extérieures de ce terrain.</p> |
| <p>« 667.10. Lorsque le ministre accorde une autorisation, il délivre au demandeur un document qui atteste sa décision.</p> <p>Ce document fait état des renseignements suivants :</p> <p>1° le nom du titulaire de l'autorisation;</p> <p>2° l'adresse précise du local autorisé;</p> <p>3° la date à laquelle l'autorisation a été accordée;</p> <p>4° les mesures prévues par le plan de cohabitation;</p> <p>5° les conditions dont est assortie, le cas échéant, l'autorisation.</p> | <p>667.10. Lorsque le ministre accorde une autorisation, il délivre au demandeur un document qui atteste sa décision.</p> <p>Ce document fait état des renseignements suivants :</p> <p>1° le nom du titulaire de l'autorisation;</p> <p>2° l'adresse précise du local autorisé;</p> <p>3° la date à laquelle l'autorisation a été accordée;</p> <p>4° [retiré];</p> <p>5° les conditions dont est assortie, le cas échéant, l'autorisation.</p> <p>[ajouté] <u>Le ministre transmet une copie de l'autorisation à la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé par l'autorisation.</u></p> |
| <p>« 667.16. Le ministre doit, avant de révoquer une autorisation en application de l'article 667.14 ou 667.15, notifier par écrit au titulaire de cette autorisation le préavis prescrit par l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) et lui accorder un délai d'au moins 10 jours pour présenter ses observations.</p> <p>Le ministre doit notifier par écrit au titulaire de l'autorisation sa décision de révoquer l'autorisation</p> | <p>667.16. Le ministre doit, avant de révoquer une autorisation en application de l'article 667.14 ou 667.15, notifier par écrit au titulaire de cette autorisation le préavis prescrit par l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) et lui accorder un délai d'au moins 10 jours pour présenter ses observations. [ajouté] <u>Il notifie également la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé par l'autorisation.</u></p> <p>Le ministre doit notifier par écrit au titulaire de l'autorisation sa décision de révoquer l'autorisation.</p> |
| <p>« 667.23. Un permis ou un certificat municipal ne peut être refusé et une poursuite en vertu d'un règlement ne peut être intentée pour le</p> | <p>667.23. [retiré]</p> |

| | |
|---|--------------------------------|
| <p>seul motif qu'un local est destiné à l'offre de services de consommation supervisée lorsque ce local est autorisé par le ministre en vertu de l'article 667.7.</p> <p>Le présent article prévaut sur toute loi générale ou spéciale et sur tout règlement municipal adopté en vertu d'une telle loi.</p> | |
| <p>« 667.25. Le ministre peut, par règlement, prévoir les cas dans lesquels son autorisation est requise à l'égard d'un local destiné à accueillir principalement des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri.</p> <p>Les dispositions du chapitre I, à l'exception de celles de l'article 667.1 et des deuxième et troisième alinéas de l'article 667.7, s'appliquent à un tel local, dans la mesure que peut déterminer ce règlement.</p> | <p>667.25. [retiré]</p> |
| <p>« 667.26. Nul ne peut offrir d'accueillir des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri dans un local destiné principalement à cette fin si ce local n'est pas autorisé par le ministre conformément à l'article 667.25 lorsque cette autorisation est requise en vertu d'un règlement pris en application de cet article. ».</p> | <p>667.26. [retiré]</p> |

