

MÉMOIRE

**Projet de loi n° 103, Loi visant principalement à
réglementer les sites de consommation supervisée afin de
favoriser une cohabitation harmonieuse avec la
communauté**



Table des matières

Sommaire des recommandations	5
Introduction	6
1. Distinguer la crise de l'itinérance et la crise des surdoses	7
2. Faire de la réduction et de la prévention de l'itinérance une priorité nationale	7
2.1 Se donner les moyens de renverser la tendance	7
2.2 Se donner les moyens d'agir sans ajouter de contraintes supplémentaires	8
3. Déployer des interventions de santé publique agiles, efficaces et adaptées aux besoins spécifiques des territoires	9
3.1 Les sites de consommation supervisée, un levier essentiel de santé publique	9
3.2 Évaluer plutôt qu'interdire pour des réponses mieux adaptées	10

La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Les municipalités membres de l'UMQ représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec et gèrent 95 % des budgets municipaux.

Sommaire des recommandations

Recommandation n° 1 : Faire de la prévention et de la réduction de l'itinérance une priorité nationale et adopter un plan d'action national concerté, prévisible et financé à la hauteur des besoins.

Recommandation n° 2 : Retirer les articles 667.25 et 667.26 du projet de loi, lesquels confèrent au ministre le pouvoir de prévoir, par règlement, les cas dans lesquels son autorisation serait requise à l'égard d'un local destiné à accueillir principalement des personnes en situation d'itinérance.

Recommandation n° 3 : Appuyer les organismes demandeurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de cohabitation, en leur fournissant notamment un soutien financier et technique.

Recommandation n° 4 : Faire de la distance minimale du 150 mètres entre un site de consommation supervisée, existant ou futur, et une garderie, un centre de la petite enfance ou un établissement scolaire, un critère d'évaluation plutôt que d'exclusion et permettre au ministre d'y déroger par décret afin de tenir compte des différentes réalités locales.

Recommandation n° 5 : Consulter la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé par la demande le plus tôt possible dans le processus en raison de sa fine connaissance du territoire.

Recommandation n° 6 : Clarifier la portée exacte de l'article 667.23 du présent projet de loi afin de mieux préciser les interactions de l'autorisation ministérielle avec la réglementation municipale et de préserver l'autonomie municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Introduction

Déposé le 6 mai 2025 par le ministre responsable des Services sociaux, monsieur Lionel Carmant, le projet de loi n° 103, Loi visant principalement à réglementer les sites de consommation supervisée afin de favoriser une cohabitation harmonieuse avec la communauté (Projet de loi), propose d'instaurer un nouveau cadre pour baliser l'implantation des services de consommation supervisée (SCS). Parmi les principales dispositions, il interdit l'offre de SCS dans un local situé à moins de 150 mètres d'une garderie, d'un centre de la petite enfance (CPE) ou d'un établissement scolaire et donne la possibilité au ministre d'adapter ce cadre pour des locaux accueillant principalement des personnes en situation d'itinérance.

L'implantation de SCS dans les quartiers peut susciter des inquiétudes légitimes liées à la sécurité des personnes et à la tranquillité des espaces publics, en particulier dans les secteurs résidentiels et à proximité des garderies, CPE et des établissements scolaires. Il est primordial et nécessaire d'y répondre, tout en assurant une continuité des services offerts aux personnes vivant avec des dépendances.

Dans le cadre des consultations particulières sur ce projet de loi, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) souhaite faire part de ses observations et formuler certaines recommandations visant à assurer une réponse cohérente, équilibrée et adaptée aux réalités des milieux.

1. Distinguer la crise de l'itinérance et la crise des surdoses

Tout d'abord, l'UMQ estime essentiel de distinguer deux crises que le projet de loi semble aborder de manière conjointe : celle de l'itinérance et celle des surdoses, notamment liées aux opioïdes. Bien qu'elles partagent certaines causes communes — par exemple, les effets révélateurs de la pandémie de COVID-19 sur les vulnérabilités sociales — ces deux réalités présentent des dynamiques distinctes et appellent des réponses différenciées. Leur interdépendance est bien réelle, mais leur nature demeure fondamentalement différente. Il est donc souhaitable de les aborder à travers des stratégies spécifiques, adaptées à leurs enjeux respectifs.

Ces deux crises, bien que distinctes donc, évoluent de manière parallèle et se sont considérablement aggravées au cours des dernières années :

- Selon l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), les décès attribuables à une intoxication aux opioïdes ont augmenté de 20 % entre 2023 et 2024, passant de 536 à 645;
- Le plus récent dénombrement de l'itinérance au Québec en 2022, publié en 2023 par l'INSPQ, fait état d'une hausse de 44 % du nombre de personnes en situation d'itinérance par rapport à 2018, illustrant l'ampleur croissante du phénomène et la difficulté persistante à en freiner la progression.

Ces enjeux relèvent fondamentalement du domaine de la santé et des services sociaux — une responsabilité du gouvernement du Québec. Or, ce sont les municipalités qui en subissent les répercussions concrètes sur leur territoire ainsi que les conséquences sociales, sécuritaires et économiques, alors même qu'elles ne disposent ni de l'expertise ni des ressources – financières ou humaines – nécessaires pour intervenir sur les causes profondes.

2. Faire de la réduction et de la prévention de l'itinérance une priorité nationale

2.1 Se donner les moyens de renverser la tendance

En 2025, le phénomène de l'itinérance au Québec s'impose comme un enjeu sociétal majeur, dont la complexité reflète l'intersection de multiples facteurs : santé mentale, dépendances, crise du logement et pauvreté systémique. Malgré certaines avancées ces dernières années, la tendance générale demeure préoccupante, et les efforts actuels – bien que nécessaires – peinent à infléchir durablement la courbe.

Dans ce contexte, l'UMQ réitère son appel à faire de la réduction de l'itinérance une véritable priorité nationale, portée par une volonté politique forte et une mobilisation intersectorielle. Il ne s'agit plus seulement de gérer les symptômes, mais de s'attaquer aux causes profondes de l'itinérance à travers une approche intégrée, préventive et durable, ce qui implique :

- Un leadership gouvernemental affirmé, avec un engagement clair du Premier ministre et du conseil des ministres à inscrire la réduction de l'itinérance à l'agenda politique;
- Une coordination interministérielle renforcée aux côtés des partenaires des milieux communautaire et municipal;
- Un plan d'action national structurant, fondé sur des données probantes, qui articule des objectifs clairs, des cibles mesurables et un financement stable, prévisible et suffisant, permettant aux parties prenantes de planifier les actions à moyen et long termes, plutôt que de fonctionner en mode urgence.

Recommandation n° 1: Faire de la prévention et de la réduction de l'itinérance une priorité nationale et adopter un plan d'action national concerté, prévisible et financé à la hauteur des besoins.

2.2 Se donner les moyens d'agir sans ajouter de contraintes supplémentaires

Les municipalités, confrontées à l'ampleur de ces crises et de leurs répercussions, tant pour les personnes les plus vulnérables que pour le tissu social, ont dû prendre des mesures pour en atténuer les effets, alors que l'itinérance relève de la responsabilité du gouvernement du Québec. Elles ont dû intervenir rapidement pour répondre aux besoins urgents des personnes en situation d'itinérance, notamment en facilitant l'accès à des locaux d'accueil ou en ouvrant elles-mêmes de nouvelles ressources. Ces actions témoignent de la volonté municipale d'agir concrètement, malgré des ressources limitées. Toutefois, cette mobilisation ne peut se substituer à l'engagement du gouvernement du Québec. Il est impératif que ce dernier soutienne activement les efforts municipaux et communautaires, tant sur le plan financier que réglementaire, afin de garantir une réponse cohérente, efficace et humaine à la crise de l'itinérance.

Ainsi, l'UMQ exprime de sérieuses préoccupations à l'égard des articles 667.25 et 667.26 du projet de loi, qui permettraient au ministre de conditionner, par règlement, l'utilisation de locaux destinés à accueillir des personnes en situation d'itinérance. Ces dispositions sont problématiques pour trois raisons :

- Dans un contexte d'urgence sociale, il est essentiel de privilégier des mécanismes d'intervention agiles et réactifs. L'introduction de nouvelles contraintes administratives risque de ralentir les réponses sur le terrain au détriment des personnes les plus vulnérables;
- Le choix de recourir à un règlement pour définir les modalités d'application de ces articles soulève des questionnements quant à la transparence, la prévisibilité et la lisibilité des règles pour les parties prenantes. Une telle approche peut nuire à la planification, à la coordination intersectorielle et à la mobilisation des acteurs sur le terrain;
- Ces lieux d'accueil jouent un rôle crucial en première ligne pour les personnes vivant dans la rue, en leur offrant un accès immédiat à un moment de répit ou à des services essentiels. Il est donc fondamental qu'ils demeurent accessibles et proches des milieux de vie des personnes qui les fréquentent.

Dans cette perspective, l'UMQ recommande le retrait des articles 667.25 et 667.26 du projet de loi, conférant au ministre le pouvoir de prévoir, par règlement, les cas dans lesquels son autorisation serait requise à l'égard d'un local destiné à accueillir principalement des personnes en situation d'itinérance. Une telle disposition, en centralisant le pouvoir décisionnel, risque de freiner la mise en place de réponses rapides et adaptées aux besoins des milieux. Cela permettrait de favoriser l'élaboration de solutions issues du terrain et mieux arrimées aux réalités spécifiques de chaque territoire.

Recommandation n° 2 : Retirer les articles 667.25 et 667.26 du projet de loi, lesquels confèrent au ministre le pouvoir de prévoir, par règlement, les cas dans lesquels son autorisation serait requise à l'égard d'un local destiné à accueillir principalement des personnes en situation d'itinérance.

3. Déployer des interventions de santé publique agiles, efficaces et adaptées aux besoins spécifiques des territoires

3.1 Les sites de consommation supervisée, un levier essentiel de santé publique

Dans un contexte où le Québec enregistre en moyenne 54 décès par mois liés à des intoxications suspectées aux opioïdes ou à d'autres substances, d'après des données de l'INSPQ de 2024, les SCS s'imposent comme des leviers essentiels de santé publique. Ils permettent non seulement de prévenir les surdoses mortelles, mais aussi de réduire les méfaits associés à la consommation, de favoriser le rétablissement des personnes et de créer des passerelles vers les services de santé et de soutien psychosocial. D'un point de vue municipal, ils permettent notamment la diminution de la consommation en public et du nombre de seringues abandonnées dans les rues, ainsi qu'une baisse du recours aux services d'urgence. Il est donc impératif de renforcer — et non de restreindre — la capacité d'intervention de ces acteurs de première ligne.

Comme mentionné, l'implantation de SCS dans les quartiers peut susciter des préoccupations légitimes quant à la sécurité des personnes et à la qualité de vie, en particulier dans les secteurs résidentiels et à proximité des CPE, garderies et écoles. Pour l'UMQ, il est essentiel que ces services soient encadrés de manière rigoureuse, avec des mesures claires de gestion, de sensibilisation et de concertation locale. Protéger les personnes aux prises avec des dépendances et assurer un environnement de vie sécuritaire ne sont pas des objectifs opposés. Il est possible, et nécessaire, de répondre aux besoins de santé publique tout en assurant un environnement sécuritaire et serein pour l'ensemble de la population, et en particulier pour les enfants.

À cet effet, le projet de loi prévoit, à l'article 667.4, que l'organisme demandeur d'une autorisation doit joindre à sa demande « *un plan de cohabitation détaillant les mesures qu'il entend prendre*

pour mitiger ces inconvénients ». Pour l'UMQ, il est primordial que le ministère appuie, par un soutien financier et technique, l'élaboration de tels plans afin de s'assurer d'actions prévisibles et cohérentes dès le départ. Trop souvent, ce sont les municipalités qui gèrent les conséquences et interviennent sans disposer elles-mêmes des moyens humains ou financiers nécessaires.

Recommandation n° 3 : Appuyer les organismes demandeurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de cohabitation, en leur fournissant notamment un soutien financier et technique.

3.2 Évaluer plutôt qu'interdire pour des réponses mieux adaptées

L'article 667.7 du projet de loi prévoit une distance minimale de 150 mètres entre un SCS et une garderie, un CPE ou un établissement scolaire. Si l'intention de protéger les milieux fréquentés par les enfants est légitime et largement partagée, cette exigence soulève des problématiques importantes en matière d'aménagement du territoire — une compétence municipale. Ces enjeux sont particulièrement sensibles dans les milieux urbains denses, où les possibilités d'implantation sont déjà restreintes. L'UMQ adhère donc à l'objectif de la mesure, mais souligne que son application uniforme, sans considération pour les réalités locales, pourrait nuire à l'accessibilité de ces services essentiels. À terme, cela risquerait de freiner le déploiement de nouveaux SCS et d'aggraver la crise, notamment en augmentant la consommation dans l'espace public et ses conséquences sur le tissu social. C'est pourquoi, selon l'UMQ, la règle du 150 mètres devrait reposer sur une évaluation contextuelle plutôt que sur une interdiction systématique, afin de concilier sécurité publique, acceptabilité sociale et efficacité des interventions en santé publique.

Par ailleurs, cette règle de distance s'applique, par réciprocité et par souci de cohérence, aux garderies, CPE et établissements scolaires qui souhaiteraient s'implanter à proximité d'un SCS déjà existant. Cette disposition soulève des craintes importantes pour le milieu municipal, dans un contexte de forte pression démographique, où les besoins en services de garde et en infrastructures scolaires sont en croissance constante. Cela pourrait également compliquer davantage la recherche de terrains disponibles, particulièrement en milieu urbain.

Recommandation n° 4 : Faire de la distance minimale du 150 mètres entre un site de consommation supervisée, existant ou futur, et une garderie, un centre de la petite enfance ou un établissement scolaire, un critère d'évaluation plutôt que d'exclusion et permettre au ministre d'y déroger par décret afin de tenir compte des différentes réalités locales.

Cette disposition soulève également des interrogations quant à l'existence de mécanismes de coordination entre le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Famille et le ministère de l'Éducation, notamment pour assurer une transmission d'informations en temps opportun. L'absence de tels mécanismes pourrait entraîner des démarches inutiles, comme des demandes de permis auprès des municipalités qui devraient être refusées en raison de contraintes non anticipées.

Par ailleurs, l'article 667.8 du projet de loi prévoit que, « *avant d'accorder une autorisation, le ministre consulte le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, ainsi que la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé par la demande* ». L'UMQ accueille favorablement cette disposition, mais s'interroge sur le moment où cette consultation aura lieu. Étant donné que les municipalités possèdent une connaissance fine de leur territoire, il est essentiel qu'elles soient consultées dès les premières étapes du processus. Une implication précoce permettrait de mieux évaluer la pertinence du site envisagé et de prévenir d'éventuelles difficultés liées à l'acceptabilité sociale, à l'aménagement ou à la cohabitation. Il serait également opportun que les municipalités soient informées de la modification ou du retrait de l'autorisation donnée à un organisme d'opérer un tel local.

Recommandation n° 5 : Consulter la municipalité sur le territoire de laquelle se situe le local visé par la demande le plus tôt possible dans le processus en raison de sa fine connaissance du territoire.

Enfin, l'article 667.23 du projet de loi précise les éléments suivants :

« 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 seul motif qu'un local est destiné à l'offre de services de consommation supervisée lorsque ce local est autorisé en vertu de l'article 667.7.

Le présent article prévaut sur toute loi générale ou spéciale et sur tout règlement municipal adopté en vertu d'une telle loi ».

L'UMQ déplore que les dispositions de cet article empiètent sur des champs de compétences municipales, et considère qu'elles devraient être précisées afin de mieux encadrer la portée de l'autorisation ministérielle et son interaction avec les règlements municipaux. Il est essentiel que ces dispositions s'inscrivent dans le respect des principes fondamentaux de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui reconnaît aux municipalités la responsabilité de planifier et de gérer leur territoire en fonction des besoins de leur population. À ce titre, il serait également important de définir clairement les types de règlements municipaux sur lesquels l'autorisation du ministre pourrait prévaloir, afin d'éviter toute ambiguïté juridique et de préserver l'autonomie municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Recommandation n° 6 : Clarifier la portée exacte de l'article 667.23 du présent projet de loi afin de mieux préciser les interactions de l'autorisation ministérielle avec la réglementation municipale et de préserver l'autonomie municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme.



POUR DE PLUS AMPLES
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ
COMMUNIQUER AVEC :

Anabelle Martini
Conseillère aux politiques

Tel. : 514 282-7700, poste 272
Courriel : amartini@umq.qc.ca

2020, boulevard Robert-Bourassa
Montréal (QC) H3A 2A5