

PAR COURRIEL

Québec, le 4 juin 2025

Monsieur Luc Provençal
Président de la Commission de la santé et des services sociaux
Hôtel du Parlement
RC, Bureau RC.41
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

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

Monsieur le Président,

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*¹ (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 loi n° 103, *Loi visant principalement à réglementer les sites de consommation supervisée afin de favoriser une cohabitation harmonieuse avec la communauté*, présenté le 6 mai 2025 par M. Lionel Carmant, ministre responsable des Services sociaux.

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

Dans un souci de trouver une réponse équilibrée entre des préoccupations légitimes liées à la sécurité et la nécessité de garantir l'accès à des services de santé pour des personnes souvent très vulnérables, je respecte le choix du législateur de légiférer afin de fixer une distance minimale entre un site de consommation supervisée et certains endroits fréquentés par les enfants : école, centre de la petite enfance (CPE) ou garderie. Je souhaite cependant faire part aux membres de la Commission de la santé et des services sociaux de commentaires concernant les trois éléments suivants, lesquels seront plus amplement abordés ci-après :

1. Non-application de la distance minimale de 150 mètres aux locaux de consommation supervisée situés dans les installations de Santé Québec;
2. Respect de l'équité procédurale et recours devant le Tribunal administratif du Québec;
3. Règlement concernant l'autorisation requise à l'égard d'un local destiné à accueillir principalement des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri.

1. Non-application de la distance minimale de 150 mètres aux locaux de consommation supervisée situés dans les installations de Santé Québec

Le projet de loi, en ajoutant une nouvelle section² à la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*³ (LGSSSS), propose « d'interdire l'offre de services de consommation supervisée dans un local situé hors d'une installation maintenue par Santé Québec, à moins que ce local ne fasse l'objet d'une autorisation du ministre »⁴.

À la lecture du projet de loi, il appert que seuls les locaux de consommation supervisée situés hors des installations maintenues par Santé Québec seraient assujettis au respect d'une distance minimale de 150 mètres entre eux et les écoles, CPE ou garderies⁵. Au contraire, les locaux de consommation supervisée opérés par Santé Québec pourraient, eux, être situés à moins de 150 mètres de ces lieux.

² L'article 1 du projet de loi propose d'ajouter à la partie VI de la LGSSSS le nouveau « Titre III.1 – Autorisations particulières », comprenant le « Chapitre I – Locaux où sont offerts des services de consommation supervisée »

³ *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. G-1.021.

⁴ Extrait des notes explicatives du projet de loi. Plus précisément, les articles 667.1 al. 1, 667.7 al. 1 et 667.24 de la LGSSSS, proposés par l'article 1 du projet de loi, prévoient respectivement :

- « Une autorisation du ministre à l'égard d'un local est requise pour que des services de consommation supervisée soient offerts dans ce local lorsqu'il est situé hors d'une installation maintenue par Santé Québec. »;
- « 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. »;
- « Nul ne peut offrir des services de consommation supervisée dans un local situé hors d'une installation maintenue par Santé Québec qui n'est pas autorisé par le ministre en vertu de l'article 667.7. ».

⁵ Article 667.7 de la LGSSSS, proposé par l'article 1 du projet de loi.

Selon les informations que nous avons reçues de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) dans le cadre de notre analyse du projet de loi, il ne serait en effet pas prévu que Santé Québec tienne compte de cette distance minimale lorsqu'elle détermine les services pouvant être offerts dans ses installations. Je me questionne sur les motifs d'une telle distinction.

Selon les représentants du MSSS consultés par le Protecteur du citoyen, l'enjeu de la protection des personnes mineures serait moindre lorsque la consommation se fait dans les locaux de Santé Québec, puisqu'il y aurait là un contrôle des lieux plus adéquat et davantage de services disponibles si cela s'avérait nécessaire.

Je vois plusieurs enjeux avec cette distinction. D'une part, en distinguant ainsi les locaux de consommation supervisée, on donne l'impression qu'il y a nécessairement une différence entre la qualité des services offerts dans les locaux d'un organisme communautaire et ceux offerts dans les installations de Santé Québec. Or, la qualité des services offerts se doit d'être équivalente. D'autre part, il importe de souligner que les enjeux perçus en matière de sécurité réfèrent à des situations où les consommateurs de substances se trouvent à l'extérieur des locaux, et non à l'intérieur.

À mon avis, que les services de consommation supervisée soient offerts dans un local administré par Santé Québec ou dans un local tenu par un organisme communautaire ne fera pas de différence quant à la surveillance ou aux services offerts aux consommateurs qui se trouvent à l'extérieur du site de consommation.

Aucun motif valable de faire une telle distinction ne m'ayant été démontré, j'estime que le respect de la même distance minimale devrait être applicable pour tous les locaux offrant des services de consommation supervisée, et ce, qu'ils soient situés hors ou dans une installation maintenue par Santé Québec.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que la distance minimale entre un local offrant des services de consommation supervisée et l'un des lieux énumérés à l'article 667.7 de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux* (chapitre G-1.021), proposé par l'article 1 du projet de loi n° 103, soit applicable à tous les locaux offrant de tels services, qu'ils soient situés hors ou dans une installation maintenue par Santé Québec.

2. Respect de l'équité procédurale et recours devant le Tribunal administratif du Québec

Ce projet de loi vise également à encadrer l'octroi, le renouvellement ou la révocation d'une autorisation du ministre pour offrir, dans un local spécifiquement désigné, des services de

consommation supervisée. L'analyse des dispositions proposées par le projet de loi à ce sujet m'amène à formuler certains commentaires et recommandations, afin que les principes d'équité procédurale soient respectés en faveur des potentiels ou actuels titulaires d'autorisation.

En effet, rien dans le projet de loi ne prévoit que, lorsque le ministre décide de refuser d'accorder ou de renouveler une autorisation, ou encore de la révoquer, sa décision doit être motivée. Seule la forme écrite de la décision y est exigée⁶. Quant à la décision du ministre ayant pour effet de modifier ou d'ajouter une condition à l'autorisation, ou encore de refuser la demande du titulaire d'une autorisation à cet effet, il n'est pas prévu qu'elle soit motivée, ni même écrite⁷.

L'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* (LJA)⁸ prévoit que les décisions défavorables prises à l'égard d'un administré doivent être motivées. Or, bien que cette disposition soit applicable aux décisions prises par le ministre dans le cadre du présent projet de loi, aucun article n'y réfère expressément. Une telle mention spécifique est pourtant la forme privilégiée par le législateur dans ce projet de loi, en ce qu'il réfère expressément au respect de l'article 5 de la LJA dans divers articles⁹. Je suis d'avis que l'article 8 de la LJA devrait lui aussi être spécifiquement mentionné aux articles concernés.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que les articles 667.11, 667.12 et 667.16 de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux* (chapitre G-1.021), proposés par l'article 1 du projet de loi n° 103, soient modifiés afin d'y prévoir l'obligation de motiver, par écrit, la décision rendue par le ministre, conformément à l'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* (chapitre J-3).

De plus, advenant le refus du ministre de renouveler l'autorisation, le projet de loi ne prévoit pas la possibilité, pour le titulaire de l'autorisation, de contester cette décision devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ). Il en est de même si le ministre décide de modifier ou d'ajouter une condition à l'autorisation. Selon le libellé actuel du projet de loi, il n'existerait aucune possibilité de demander la révision ou le réexamen de ces décisions. Seul le recours aux tribunaux de droit commun demeurerait, ce qui, pour un organisme communautaire, n'est certainement pas aussi accessible que le recours au TAQ. Pourtant,

⁶ Articles 667.11, 667.16 et 667.18 de la LGSSSS, proposés par l'article 1 du projet de loi.

⁷ Article 667.12 de la LGSSSS, proposé par l'article 1 du projet de loi.

⁸ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

⁹ C'est par exemple le cas aux articles 667.11, 667.12 et 667.16 de la LGSSSS, proposés par l'article 1 du projet de loi. L'article 5 de la LJA prévoit un préavis et un délai pour présenter des observations avant une décision défavorable.

tous les autres titulaires d'une autorisation en vertu de la LGSSSS¹⁰ bénéficient d'un tel recours devant le TAQ lorsqu'une condition de l'autorisation fait l'objet d'une modification ou que le renouvellement de l'autorisation est refusé¹¹.

Selon les informations reçues du MSSS, l'impossibilité pour le titulaire d'une autorisation visée au projet de loi de contester ces décisions devant le TAQ, et ce, contrairement aux autres titulaires d'autorisation, découlerait du caractère davantage discrétionnaire de la décision du ministre, en ce sens qu'elle serait moins encadrée par des critères. Or, plus un pouvoir est discrétionnaire, plus les obligations d'équité procédurale sont importantes et doivent être rencontrées. Au surplus, même si le projet de loi n'énonce pas spécifiquement les critères permettant au ministre de refuser un renouvellement ou encore de modifier ou ajouter une condition, il n'en demeure pas moins que les décisions prises à ce sujet ne doivent pas être arbitraires, déraisonnables, abusives, injustes ou discriminatoires. La possibilité de contester cette décision devant le TAQ constitue justement la façon de s'en assurer.

Ainsi, à mon avis, une telle disparité n'a pas lieu d'être. Les titulaires d'une autorisation permettant d'offrir des services de consommation supervisée dans un local donné devraient, au même titre que tous les autres titulaires d'une autorisation, pouvoir contester devant le TAQ les décisions prises par le ministre en matière de non-renouvellement ou de modification et ajout d'une condition à l'autorisation.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que l'article 667.19 de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux* (chapitre G-1.021), proposé par l'article 1 du projet de loi n° 103, soit modifié afin d'y prévoir la possibilité de contester devant le Tribunal administratif du Québec la décision du ministre refusant le renouvellement de l'autorisation ainsi que celle modifiant ou ajoutant une condition à celle-ci, et ce, dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle elle lui a été notifiée.

3. Règlement concernant l'autorisation requise à l'égard d'un local destiné à accueillir principalement des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri

Finalement, le projet de loi mentionne que le ministre peut, par règlement, prévoir les cas pour lesquels son autorisation sera requise à l'égard d'un local destiné à accueillir

¹⁰ Les centres médicaux spécialisés, les résidences privées pour aînés, les ressources offrant de l'hébergement, les établissements privés et les organismes communautaires offrant des services d'interruption volontaire de grossesse chirurgicale (articles 555 à 634 de la LGSSSS).

¹¹ Articles 565, 566 et 634 de la LGSSSS.

principalement des personnes en situation d'itinérance ou sans-abri¹². Afin de m'assurer que ce processus d'autorisation soit adéquat et conforme aux principes d'équité procédurale, je serai attentif à un éventuel projet de règlement sur le sujet.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,

Marc-André Dowd

- c. c. M. Lionel Carmant, ministre responsable des Services sociaux
- M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
- M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
- M. Guillaume Cliche-Rivard, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
- M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
- M. Daniel Paré, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux
- M^{me} Éloïse Roy-Gamache, secrétaire de la Commission de la santé et des services sociaux
- M^{me} Astrid Martin, secrétaire par intérim de la Commission des institutions

¹² Article 667.25 de la LGSSSS, proposé par l'article 1 du projet de loi.