

mémoire

4 DÉCEMBRE 2017

CSSS – 016M
C.P. – P.L. 157
Loi constituant la
Société québécoise
du cannabis

Projet de loi n° 157

*Loi constituant la Société québécoise du
cannabis, édictant la Loi encadrant le
cannabis et modifiant diverses dispositions
en matière de sécurité routière*



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	i
Présentation de l'Union des municipalités du Québec (UMQ)	1
Introduction.....	2
1. Partage équitable des revenus	3
2. Points de vente du cannabis	4
3. Culture de cannabis à des fins personnelles	6
4. Conduite avec les facultés affaiblies par le cannabis	7
5. Lieux où il sera permis ou interdit de fumer du cannabis	8
5.1 Logements sous la responsabilité des offices d'habitation	8
5.2 Sur la voie publique.....	9
5.3 Règles d'affichage.....	10
6. Comité de travail	10
Conclusion	12
Synthèse des recommandations	13

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élus et élus municipaux. Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

INTRODUCTION

Les municipalités, maintenant reconnues comme des gouvernements de proximité, seront les premières à devoir gérer au quotidien les impacts liés à la légalisation du cannabis. Actrices du vivre ensemble, les problèmes de nuisances et de bon voisinage interpellent directement les services municipaux.

La légalisation du cannabis à des fins récréatives ne fait pas l'unanimité au sein du milieu municipal. Les avis sont partagés et plusieurs élus municipaux expriment des réserves, voire de profondes inquiétudes. Compte tenu de ce contexte, l'UMQ accueille favorablement plusieurs aspects du projet de loi n° 157, *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*. Le modèle de vente et de distribution public choisi par le gouvernement du Québec permettra de répondre aux objectifs de prévention et de protection de la santé des citoyens.

Toutefois, un partage équitable des revenus entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, selon la formule un tiers/un tiers/un tiers, devra faire partie du modèle de distribution qui sera mis en place. Bien que les municipalités soient concernées au premier chef par l'application des nouvelles lois légalisant et encadrant le cannabis, pour l'instant, le modèle proposé ne prévoit aucun revenu pour celles-ci. Elles devront pourtant assumer de nombreuses dépenses.

Certains éléments devront aussi être précisés afin de faciliter la mise en œuvre de la loi dans les municipalités, notamment en ce qui concerne l'emplacement des points de vente, la culture de cannabis à des fins personnelles, la conduite avec les facultés affaiblies et les lieux où il sera permis ou interdit de fumer du cannabis.

Malgré le fait qu'ils interpellent de nombreux services municipaux, les enjeux liés à la production du cannabis ne seront pas abordés dans ce mémoire, puisque celle-ci sera encadrée par le gouvernement fédéral.

1. Partage équitable des revenus

Dans son Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités, le gouvernement du Québec s'est engagé à prendre en considération, dans l'élaboration de ses lois et règlements, les capacités des municipalités qui peuvent varier en fonction de leur taille ou de leurs particularités géographiques.

Dans le cas où les initiatives gouvernementales sont susceptibles de se traduire par un accroissement significatif des responsabilités ou des coûts pour les municipalités, les ministères doivent procéder à une consultation et faire une évaluation des coûts engendrés par une nouvelle loi ou un nouveau règlement.

La mise en œuvre des nouvelles lois et des règlements encadrant le cannabis à compter de juillet 2018 entraînera inévitablement des dépenses supplémentaires pour les municipalités. Les services municipaux suivants seront concernés :

- les services de police pour la formation des policiers et l'achat des appareils pour détecter la présence de cannabis dans l'organisme des conducteurs;
- les services de sécurité en incendie pour les inspections et le respect des règlements sur la prévention des incendies dans les lieux de production de cannabis;
- les cours municipales pour l'application des nouvelles sanctions relevant de leur compétence;
- les différents services municipaux pour l'adaptation des règlements municipaux et pour l'affichage dans les lieux publics en lien avec l'interdiction de fumer du cannabis;
- les services des ressources humaines pour la formation des employés municipaux (gestionnaires, préposés aux appels des centres d'appels non urgents 311, employés en contact avec les jeunes dans les services de loisirs, etc.);
- les services de communication pour la diffusion de l'information et des campagnes de prévention auprès des citoyens et des organismes partenaires.

Il est difficile d'estimer à ce moment-ci la valeur réelle du marché du cannabis au Québec et au Canada, mais il représente plusieurs centaines de millions de dollars. Le gouvernement du Canada a annoncé son intention d'imposer une taxe d'accise sur les produits du cannabis au montant d'un dollar si le prix d'un gramme de cannabis séché est de 10 \$ ou de 10 % du prix s'il est supérieur à 10 \$. Le gouvernement du Québec imposera également une taxe de vente sur le cannabis.

Puisque les municipalités ne pourront pas imposer de taxes sur cette substance, ce qui leur aurait permis d'assumer les dépenses liées à l'implantation de la nouvelle législation, les gouvernements du Canada et du Québec doivent partager avec elles une partie de ces revenus. La mise en place d'un mécanisme complexe de remboursement des dépenses des municipalités ne conviendrait pas. Il ne s'agit pas ici de demander de nouvelles sources de revenus pour les municipalités, mais bien de les aider à assumer leurs responsabilités. Seul un réel partage des revenus permettra aux municipalités d'atteindre cet objectif.

Recommandation

1. Qu'un partage équitable des revenus de la taxation des produits du cannabis soit établi, selon une formule de partage un tiers/un tiers/un tiers entre les municipalités, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada, afin que les municipalités puissent assumer les nouvelles dépenses liées à l'implantation et à la mise en œuvre des lois et des règlements liés à la légalisation du cannabis.

2. Points de vente du cannabis

Le projet de loi prévoit que la Société québécoise du cannabis (SQC) soit une filiale de la Société des alcools du Québec (SAQ). À ce titre, l'UMQ comprend que cette filiale sera assujettie à l'article 22 de la *Loi sur la Société des alcools* qui prévoit que « la Société doit se conformer sur tout territoire municipal local où elle établit ses magasins, entrepôts ou autres établissements aux règlements d'urbanisme et de zonage en vigueur. »

La SAQ procède également par appel d'offres pour trouver des locaux commerciaux sur un territoire donné afin d'établir ses succursales. Ces locaux doivent répondre à certains critères financiers, commerciaux et de construction.

Bien que le projet de loi indique des dispositions générales pour les lieux physiques où sera vendu le cannabis (lieu fixe doté de cloisons ou murs continus, etc.), rien n'est précisé quant aux critères qui seront établis pour le choix des emplacements des nouvelles succursales. Le seul fait qu'un local disponible respecte le zonage commercial de la municipalité ne devrait pas être jugé suffisant par la SQC.

Il serait inopportun que le choix des futurs emplacements des points de vente du cannabis ne repose que sur des critères commerciaux ou financiers et qu'ils soient situés dans des zones commerciales où l'on retrouve une plus grande concentration de personnes vulnérables. L'exemple des appareils de loterie vidéo, gérés par une société d'État, que l'on retrouvait en plus grand nombre dans les quartiers défavorisés, ne doit absolument pas être reproduit dans ce cas-ci. Des règles claires doivent être établies à ce sujet afin d'éviter cette situation.

Les municipalités, par leurs connaissances précises de leur territoire et de la vie communautaire de leur milieu, sont donc bien placées pour donner certaines orientations à ce sujet et supporter la SQC dans son plan de déploiement des points de vente du cannabis. Elles pourraient ainsi désigner les zones commerciales les plus appropriées sur leur territoire pour la localisation des points de vente.

Recommandations

2. Que des critères socioéconomiques pour le choix des emplacements des points de vente du cannabis soient inclus au projet de loi.
3. Que les municipalités, qui sont responsables de l'aménagement de leur territoire, soient consultées afin qu'elles puissent donner des orientations sur les zones commerciales les plus appropriées pour la vente de cannabis.

3. Culture de cannabis à des fins personnelles

L'UMQ accueille favorablement l'interdiction de cultiver du cannabis à des fins personnelles prévue dans le projet de loi. Les municipalités anticipaient des problèmes importants si cela avait été permis, notamment dans les logements sous la responsabilité des offices d'habitation.

Toutefois, l'UMQ se demande comment cette mesure pourra être respectée si le gouvernement fédéral permet la culture personnelle de cannabis dans sa loi. Il serait contreproductif que les amendes prévues dans la loi québécoise soient systématiquement contestées devant la cour, créant du même coup des dépenses inutiles en ressources humaines pour traiter ces contestations.

L'UMQ se questionne aussi sur le montant des amendes prévues pour les contrevenants. Ces amendes doivent être réellement dissuasives compte tenu de la valeur d'un plant mature de cannabis sur le marché. De plus, le projet de loi ne précise pas si les municipalités pourront conserver le montant des amendes perçues à ce sujet sur leur territoire, ni si elles seront indexées avec le temps. Elles doivent pouvoir les conserver afin de couvrir une partie des dépenses liées au travail des corps de police municipaux.

Recommandations

4. Que le gouvernement du Québec s'assure que les amendes prévues pour l'interdiction de la culture de cannabis à des fins personnelles ne soient pas systématiquement contestées devant la cour en raison de la loi fédérale qui permettra cette culture.
5. Que le gouvernement du Québec précise le partage des compétences entre les cours municipales et la Cour du Québec pour le traitement des infractions afin que les municipalités puissent conserver les amendes perçues sur leur territoire, ce qui leur permettra de couvrir une partie des dépenses liées au travail des corps de police municipaux.

4. Conduite avec les facultés affaiblies par le cannabis

L'UMQ est d'accord avec le principe de tolérance zéro pour la conduite avec les facultés affaiblies par le cannabis proposé par le projet de loi. Un tel principe se doit toutefois d'être réellement applicable. Les policiers doivent avoir accès à des tests fiables permettant de détecter le niveau d'intoxication d'une personne par le cannabis. Cela n'est pas encore le cas selon de nombreux experts et de l'aveu même de la ministre déléguée à la Réadaptation, à la Protection de la jeunesse, à la Santé publique et aux Saines habitudes de vie, madame Lucie Charlebois,¹ selon des propos rapportés récemment dans les médias. Selon madame Charlebois, il est nécessaire d'attendre que les nouveaux tests soient homologués par Santé Canada avant de pouvoir mettre en application le principe de tolérance zéro. Nous ne savons pas encore quand cela sera fait, mais il est fort probable que ce soit après l'entrée en vigueur de la loi fédérale prévue pour juillet 2018.

Il importe de clarifier ce qui sera en vigueur une fois la loi québécoise adoptée. Il faut éviter qu'il y ait des contestations systématiques en cour en raison du manque de fiabilité des tests pour les personnes qui auront été arrêtées à ce sujet. Cela entraînera des frais importants en ressources humaines tant du côté des cours de justice que du côté des services policiers.

La formation des policiers constitue également un enjeu important. Il est nécessaire qu'il y ait des policiers formés en quantité suffisante et déployés partout au Québec lors de l'entrée en vigueur de la loi, tant dans les municipalités qui ont leur propre corps de police que pour celles qui sont desservies par la Sûreté du Québec. Puisque la formation d'un agent évaluateur coûte plus de 10 000 \$, l'UMQ s'attend à ce que les sommes annoncées par le gouvernement fédéral pour la formation et l'achat d'équipements pour les services de sécurité publique soient rapidement disponibles² pour les policiers québécois.

¹ Le Devoir, « La tolérance zéro pour le cannabis au volant devra attendre », 21 novembre 2017.

² Communiqué : « Le gouvernement du Canada annonce des fonds en appui aux forces de l'ordre pour appuyer la légalisation et la réglementation du cannabis », 8 septembre 2017, https://www.canada.ca/fr/securite-publique-canada/nouvelles/2017/09/le_gouvernement_ducanadaannoncedesfondsenappuiauxforcesdelordrep.html?wbdisable=true

Recommandations

6. Que le gouvernement du Québec précise l'application du principe de tolérance zéro prévu pour les conducteurs d'ici à ce que des tests fiables pour la détection du cannabis soient homologués par Santé Canada.
7. Qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi, la formation nécessaire sur les effets du cannabis sur la conduite automobile ait été donnée à un nombre suffisant de policiers afin de couvrir l'ensemble du territoire québécois.

5. Lieux où il sera permis ou interdit de fumer du cannabis

L'UMQ est satisfaite de constater dans le projet de loi que les lieux où il sera interdit de fumer du cannabis seront les mêmes que pour ceux pour le tabac. Quelques précisions s'avèrent toutefois nécessaires afin de faciliter la mise en œuvre de la loi pour les municipalités.

5.1 Logements sous la responsabilité des offices d'habitation

Plusieurs offices d'habitation (OH) possèdent déjà des règlements interdisant aux locataires de fumer la cigarette afin de préserver l'intégrité physique des logements et éviter que la fumée secondaire ne s'infilte dans les logements voisins et incommode ainsi leurs occupants. La fumée du cannabis peut elle aussi causer des problèmes importants dans ces logements.

La mise en œuvre de tels règlements antifumée par les OH n'est toutefois pas simple. Certains y vont progressivement et appliquent le nouveau règlement lorsqu'un logement se libère et est occupé par un nouveau locataire qui accepte, à la signature du bail, de s'y conformer. Certains autres décident d'appliquer la nouvelle règle à la date prévue pour le renouvellement de tous les baux. Les locataires doivent alors être avertis trois mois à l'avance de cette modification qu'ils peuvent accepter ou refuser. En cas de refus, le dossier peut être soumis à la Régie du logement et le locataire peut invoquer un droit acquis. Le locateur aura alors à prouver que la fumée cause un préjudice sérieux au logement et aux autres locataires.

Ainsi, à part l'interdiction de fumer dans les aires communes des édifices de plus de deux logements, rien n'indique dans le projet de loi qu'il sera possible de modifier les baux de location existants afin d'y interdire de fumer du cannabis dans les logements sous la responsabilité des OH. Il apparaît donc nécessaire d'inclure dans le projet de loi une disposition permettant aux OH de modifier les baux existants de leurs locataires afin d'y inclure l'interdiction de fumer du cannabis dans les logements.

Recommandation

8. Que soit prévue une disposition afin de permettre aux offices d'habitation de modifier les baux existants pour y ajouter l'interdiction de fumer du cannabis dans les logements.

5.2 Sur la voie publique

Selon le projet de loi, l'interdiction de fumer du cannabis ne s'applique pas à la voie publique, c'est-à-dire les rues et autres endroits publics comme les parcs (à l'exception des aires de jeux pour enfants) et les lieux extérieurs où peuvent avoir lieu des événements culturels ou sportifs.

Les municipalités ont actuellement des règlements de paix et bon ordre qui interdisent à une personne se trouvant dans une rue ou dans un endroit public de consommer de l'alcool. Certaines interdisent aussi d'être en état d'ivresse ou sous l'influence d'une drogue sur la voie publique.

Le projet de loi identifie des lieux où il sera interdit de fumer du cannabis, qui sont sensiblement les mêmes que ceux prévus dans la *Loi concernant la lutte contre le tabagisme*. Ceux-ci ne sont toutefois pas les mêmes que ceux identifiés par les municipalités dans leurs règlements sur la paix et le bon ordre en ce qui a trait à la consommation de drogues sur la voie publique. Dans un souci de cohérence avec leurs règlements, les municipalités doivent avoir le pouvoir de déterminer des lieux publics extérieurs où il sera interdit de fumer du cannabis. Les dispositions du projet de loi ne doivent donc pas venir invalider les règlements municipaux en vigueur.

Recommandation

9. Que les dispositions du projet de loi respectent les compétences des municipalités en matière de paix et bon ordre concernant la consommation d'alcool ou de drogues sur la voie publique et qu'il leur permette de déterminer des endroits publics extérieurs où il sera interdit de fumer du cannabis.

5.3 Règles d'affichage

Comme prévu dans la *Loi concernant la lutte contre le tabagisme*, les municipalités sont tenues d'installer des affiches, à la vue des personnes qui fréquentent les lieux ou bâtiments sous leur responsabilité, dans les endroits où il est interdit de fumer du tabac. Les mêmes règles s'appliqueront pour la fumée de cannabis.

Par contre, le projet de loi ne précise pas s'il faudra un affichage différent de celui existant pour le tabac pour indiquer l'interdiction de fumer du cannabis. L'installation d'un nouvel affichage engendrerait des dépenses importantes pour les municipalités.

Recommandation

10. Que le projet de loi permette aux municipalités d'utiliser le même affichage que celui utilisé pour le tabac dans les lieux municipaux où il sera interdit de fumer du cannabis.

6. Comité de travail

Un comité de vigilance sera chargé de conseiller le ministre responsable de l'application de la loi sur toute question relative au cannabis. Ce comité devra compter, parmi ses membres, des personnes ayant des compétences ou des expériences significatives en matière municipale.

Considérant que les municipalités auront à mettre en œuvre ces nouvelles règles au quotidien, l'UMQ estime qu'il serait important de créer un comité de travail avec les municipalités et les ministères responsables pour discuter des difficultés d'application de la loi. Ce comité pourrait également travailler à la préparation d'outils dont auront besoin les municipalités une fois que le cannabis aura été légalisé.

Recommandation

11. Que soit créé un comité de travail avec les municipalités et le gouvernement du Québec d'ici l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la légalisation du cannabis en juillet 2018.

CONCLUSION

L'UMQ adhère aux objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec dans le projet de loi n° 157 qui vise, d'abord et avant tout, à protéger la santé du public une fois que le cannabis aura été légalisé. Il importe de se donner les bons outils et les moyens pour y arriver et l'apport du milieu municipal s'avère essentiel à cet effet.

L'UMQ a également souligné dans ce mémoire certains éléments qui doivent être précisés d'ici l'entrée en vigueur de la loi. Il importe que les nouvelles règles, autant celles des gouvernements du Canada et du Québec que celles des municipalités, soient claires, faciles d'application et cohérentes les unes avec les autres.

Parmi les principales recommandations, rappelons que l'UMQ revendique le tiers des revenus de la vente du cannabis afin de permettre aux municipalités d'assumer leurs nouvelles dépenses ainsi que l'importance pour elles d'être consultées en amont pour le choix des points de vente du cannabis afin que ceux-ci soient situés dans les endroits causant le moins de méfaits pour les citoyens des quartiers environnants.

Comme l'UMQ l'a déjà mentionné, les municipalités vivront au quotidien les impacts de cette nouvelle législation et elles devront être présentes pour informer et sensibiliser leurs citoyens, mais aussi pour veiller à ce que les règles liées à la consommation de cannabis dans l'espace public soient bien comprises par tous. À cet égard, l'UMQ s'attend à ce que le gouvernement du Québec poursuive la diffusion à grande échelle des campagnes de sensibilisation à ce sujet. Finalement, l'UMQ offre son entière collaboration afin que la légalisation de cette drogue se fasse de façon harmonieuse dans notre société.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

1. Qu'un partage équitable des revenus de la taxation des produits du cannabis soit établi, selon une formule de partage un tiers/un tiers/un tiers entre les municipalités, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada, afin que les municipalités puissent assumer les nouvelles dépenses liées à l'implantation et à la mise en œuvre des lois et des règlements liés à la légalisation du cannabis.
2. Que des critères socioéconomiques pour le choix des emplacements des points de vente du cannabis soient inclus au projet de loi.
3. Que les municipalités, qui sont responsables de l'aménagement de leur territoire, soient consultées afin qu'elles puissent donner des orientations sur les zones commerciales les plus appropriées pour la vente de cannabis.
4. Que le gouvernement du Québec s'assure que les amendes prévues pour l'interdiction de la culture de cannabis à des fins personnelles ne soient pas systématiquement contestées devant la cour en raison de la loi fédérale qui permettra cette culture.
5. Que le gouvernement du Québec précise le partage des compétences entre les cours municipales et la Cour du Québec pour le traitement des infractions afin que les municipalités puissent conserver les amendes perçues sur leur territoire, ce qui leur permettra de couvrir une partie des dépenses liées au travail des corps de police municipaux.
6. Que le gouvernement du Québec précise l'application du principe de tolérance zéro prévu pour les conducteurs d'ici à ce que des tests fiables pour la détection du cannabis soient homologués par Santé Canada.
7. Qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi, la formation nécessaire sur les effets du cannabis sur la conduite automobile ait été donnée à un nombre suffisant de policiers afin de couvrir l'ensemble du territoire québécois.
8. Que soit prévue une disposition afin de permettre aux offices d'habitation de modifier les baux existants pour y ajouter l'interdiction de fumer du cannabis dans les logements.
9. Que les dispositions du projet de loi respectent les compétences des municipalités en matière de paix et bon ordre concernant la consommation d'alcool ou de drogues sur la voie publique et qu'il leur permette de déterminer des endroits publics extérieurs où il sera interdit de fumer du cannabis.
10. Que le projet de loi permette aux municipalités d'utiliser le même affichage que celui utilisé pour le tabac dans les lieux municipaux où il sera interdit de fumer du cannabis.
11. Que soit créé un comité de travail avec les municipalités et le gouvernement du Québec d'ici l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la légalisation du cannabis en juillet 2018.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**Sylvie Pigeon
Conseillère aux politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : 514-282-7700, poste 272
Courriel : spigeon@umq.qc.ca**

www.umq.qc.ca

@UMQuebec 



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC