



Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi 157 (*Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*).

Mémoire de l'Association des Directeurs de Police du Québec
(ADPQ)

Présenté à la Commission de la santé et des services sociaux.
Assemblée nationale du Québec.

Québec

4 décembre 2017

Contexte

Le 13 avril 2017, le Gouvernement du Canada déposait le projet de loi C-45 (Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois). Celui-ci vise à encadrer de façon stricte la production, la distribution, la vente et la possession de cannabis au Canada. Sous réserve de l'adoption du projet de loi par le parlement fédéral, l'entrée en vigueur de la loi est prévue le 1^{er} juillet 2018.

Souhaitant encadrer la légalisation du cannabis, suite à la tenue de consultations publiques, le gouvernement du Québec déposait, en novembre 2017, le projet de loi 157 (Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière).

Le projet de loi 157 mentionne que le cannabis n'est pas un produit inoffensif ni un produit de consommation courante. En ce sens, la loi vise notamment à réduire les risques du cannabis sur la santé et la sécurité des individus en :

- Protégeant la santé et la sécurité de la population;
- Stimulant le transfert des consommateurs actuels vers le marché licite suivant la logique qu'une vente encadrée de produits dont la qualité contrôlée réduira les risques pour la santé;
- Prévenant l'initiation au cannabis surtout chez les adolescents, les jeunes adultes et les groupes vulnérables;
- Assurant la sécurité routière.

Introduction

Fondée il y a plus de 80 ans, l'Association des directeurs de police du Québec (*ADPQ*) est un organisme à but non lucratif dont la mission première consiste à représenter les dirigeants policiers et leurs partenaires afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité des citoyens du Québec. Elle compte dans ses rangs l'ensemble des dirigeants des 30 organisations policières municipales, de la Sûreté du Québec, de la Gendarmerie Royale du Canada et autres services de sécurité publique œuvrant partout au Québec.

Dans la foulée des consultations publiques tenues récemment par 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, l'*ADPQ*, s'est prononcée publiquement la veille du dépôt du projet de loi 157.

À ce moment, nous soulignons notamment que, dans l'éventualité où le projet de loi fédéral soit adopté le 1^{er} juillet prochain, les policières et les policiers devraient être prêts et adéquatement équipés pour remplir leur rôle.

Nous indiquons que, malgré les nombreux efforts et travaux qui avaient (et qui ont toujours) cours au sein des différents ministères, comités et organismes concernés par la question, nous avons la conviction que nos policières et policiers n'étaient pas prêts à faire face aux différentes situations qu'engendrera la légalisation du cannabis et qu'il s'agissait d'une des raisons pour lesquelles nous travaillions, comme nous le faisons encore, en étroite collaboration avec le Ministère de la sécurité publique du Québec afin d'identifier le plus rapidement possible les solutions qui permettront un travail policier efficace.

Nous croyons que la formation des policières et des policiers ainsi que les équipements de détection en matière de conduite avec les facultés affaiblies représenteront un défi de taille pour la plupart des organisations policières au Québec. Les organisations policières vont voir leur charge de travail augmenter considérablement.

Par ailleurs, outre le financement additionnel, la formation adéquate et les équipements nécessaires, l'*ADPQ* croit que des efforts, voir des campagnes, de sensibilisation et d'information auprès du public et, plus particulièrement auprès des jeunes, seront essentiels.

L'*ADPQ* accueille favorablement le projet de Loi du gouvernement du Québec. Le cœur de notre mission étant de contribuer à l'amélioration de la sécurité des citoyennes et des citoyens du Québec, ce mémoire souhaite attirer l'attention du gouvernement du Québec sur certains éléments, sur certains points de vigilance, dont plusieurs sont abordés dans le projet de loi.

Sans être une liste exhaustive, l'*ADPQ* retient les points de vigilance suivant et soumet les recommandations qui suivent. Certaines sont déjà considérées par le projet de loi. D'autres sont de juridiction fédérale. D'ailleurs, nous partageons plusieurs de ces préoccupations avec nos collègues membres de l'Association canadienne des chefs de police et souscrivons à plusieurs recommandations du Groupe de travail fédéral sur la législation et la réglementation du cannabis.

Ainsi,

- En matière de conduite avec les facultés affaiblies, procéder prudemment afin de permettre à tous de s'ajuster;
- Financer adéquatement la formation et les équipements nécessaires (pour notamment parer à l'absence de moyens scientifiques de mesurer les facultés affaiblies par la drogue);
- Sensibiliser et éduquer rapidement les différents publics face à la nouvelle politique et à la nouvelle législation;
- Utiliser les revenus comme source de fonds et investir pour la recherche, la prévention, l'éducation et l'application de la loi.
- Reconnaître l'augmentation de la charge du travail policier.
- Maintenir des infractions pénales pour la production illicite, le trafic, la possession aux fins d'importation ou d'exportation et le trafic visant les jeunes en protégeant l'esprit des lois existantes dont la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Outre ces recommandations, ce mémoire fait part de nos commentaires à l'égard de certaines questions et de certains articles du projet de loi.

Dirigeants d'organisations dont le personnel sera très régulièrement l'intervenant de première ligne qui fera face aux situations nouvelles et qui sera parmi les premiers en action sur le terrain pour faire respecter les nouvelles règles à venir, nous tenons à souligner que si, pour certains, la légalisation du cannabis est le reflet d'une évolution normale des choses, pour d'autres, il s'agit d'une source d'inquiétudes. À tout événement, à l'ADPQ, nous croyons que la légalisation du cannabis est un enjeu majeur de société qui oblige à ce que nous nous donnions le temps de bien faire les choses.

En ce sens, nous tenons à mentionner que l'ADPQ supporte totalement la motion adoptée unanimement par l'Assemblée nationale du Québec en novembre dernier demandant au gouvernement fédéral de reporter d'au minimum une année la mise en place de la légalisation du Cannabis.

Commentaires

Nous le mentionnions précédemment, de façon générale, l'ADPQ accueille favorablement le projet de loi du gouvernement. Nous nous attardons donc sur certains points/articles spécifiques du projet de loi pour lesquels, selon nous, le gouvernement devrait porter une attention particulière.

Société québécoise du cannabis (SQC)

Mise en marché et modèle de distribution

Art-23.1 Cet article parle de la création d'une filiale d'une société d'État existante, en l'occurrence la Société des alcools du Québec (SAQ), qui assurera la mise en marché du produit dans des boutiques distinctes, dans une approche de santé publique, soit la Société québécoise du cannabis (SQC).

- La SQC assurera la distribution et la vente du produit.
- La SQC pourra vendre du cannabis en ligne.

Art-23.22 L'ADPQ accueille favorablement cette initiative et supporte le modèle avec son accréditation sécuritaire centralisé à la Sureté du Québec en consultation avec les corps de police municipaux. Toutefois le délai de 30 jours pour s'acquitter de cette habilitation nous semble plutôt court.

Vente en ligne

Le contrôle de la vente en ligne restera un défi de taille ainsi que l'encadrement du transport et de la livraison (s'assurer que les normes de transport permettent d'éviter la livraison à des mineurs de même que la livraison de colis sans signature). Par ailleurs, nous soumettons qu'il est particulier que les revenus de la vente de produits du cannabis achetés en ligne se retrouvent à l'extérieur du Québec alors que les différents impacts sociaux négatifs potentiels se produiront sur notre territoire.

Organisme public

Que la vente du cannabis soit assurée par un organisme public, la Société québécoise du Cannabis, plutôt que laissée au secteur privé, répond à nos attentes puisque, selon nous, cette approche diminue le risque d'infiltration criminelle et ce, bien que le projet de loi comporte au chapitre X Art-55 la possibilité pour le gouvernement d'autoriser par décret un ministre à mettre en œuvre un projet pilote et déterminer des normes et obligations qui diffèrent de la loi.

Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis

Art-23.31 L'association accueille favorablement la mise en place d'un fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis quant aux effets sur la santé de la population.

- Création d'un fonds de revenus provenant de la vente du cannabis sous la responsabilité du ministre des Finances.
- Création d'un fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis sous la responsabilité du ministre de la Santé et des Services sociaux.
- Le gouvernement garantira un transfert minimum au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis de 25 M \$ par année pour 5 ans, et ce, dès 2018-2019.
- Le fonds du ministère des Finances devrait considérer l'ensemble des coûts de programmes de lutte à la contrebande que générera la nouvelle réglementation dans son appréciation des besoins budgétaires.

Loi encadrant le cannabis

Les notes explicatives concernant la Loi encadrant le cannabis mentionnent que cette loi prévoit différentes mesures concernant la possession et la culture de cannabis à des fins personnelles, notamment l'interdiction pour un mineur de posséder du cannabis ainsi que l'interdiction, pour tous, de cultiver du cannabis à des fins personnelles dans une maison d'habitation. La loi restreint la possibilité de fumer du cannabis dans les mêmes lieux que ceux où l'usage du tabac est interdit.

L'ADPQ reçoit favorablement les dispositions encadrant la possession et la culture du cannabis, notamment parce qu'elles respectent l'esprit de la loi sur les jeunes adolescents et l'objectif de les protéger.

Fins personnels

Art-9 L'interdiction de faire la culture de cannabis à des fins personnelles est bien accueillie mais pourrait faire l'objet de débats animés aux différentes instances judiciaires.

Lieux fermés où se déroulent des activités communautaires ou de loisirs destinés aux mineurs

Art 11 alinéa 5 stipule qu'il est interdit de fumer dans tous lieux fermés où se déroulent des activités communautaires ou de loisirs destinées aux mineurs, sauf si ces activités se déroulent à l'intérieur d'une résidence privée. Selon nous, le texte devrait être plus précis, plus restrictif afin de mieux protéger les personnes mineurs et outiller plus efficacement les intervenants de justice. L'article, tel que libellé, permettrait de consommer du cannabis chez soi dans le cadre d'un après-bal de finissants ou d'une fête de hockey mineur.

Fins de recherche

Art-14 fait mention de la possibilité de fumer du cannabis pour des fins de recherche. Le fait de pouvoir le faire dans un établissement collégial ou universitaire devrait faire l'objet d'une définition plus précise de ce qui peut être considéré comme de la recherche.

Lieux interdits

Art-15 fait part des différents lieux où il est interdit de fumer du cannabis. En cette matière, l'ADPQ croit qu'il devrait avoir une adéquation avec la réglementation municipale concernant la consommation d'alcool. Dans le même esprit, la loi devrait également respecter les compétences des municipalités en matière de paix et bon ordre en ce qui a trait à la consommation d'alcool ou de drogues sur la voie publique. Ainsi, les villes et les municipalités pourraient déterminer de façon conséquente les endroits publics extérieurs où il serait interdit de fumer du cannabis.

Emplacements des points de vente.

Art-28 Le gouvernement peut, par règlement, prévoir des normes relatives à l'emplacement des points de vente de cannabis. Nous sommes d'avis que ces normes devraient faire l'objet d'une consultation avec les intervenants en sécurité publique et les villes et municipalités concernées, dans le respect des différents plans d'urbanismes et de critères socio-économiques notamment.

Promotion, publicité et emballage.

L'ADPQ accueille bien les articles qui suivent mais se questionne sur les défis d'application et de surveillance.

- Art-41 L'interdiction de faire de la publicité de type style de vie, d'utiliser un slogan, des témoignages ou encore tout autre outil de communication qui vise les jeunes;
- Art-42 L'interdiction d'offrir un rabais en fonction de la quantité achetée;
- Art-43 L'interdiction de donner un produit, de le fournir à des fins promotionnelles ou de le faire déguster en boutique;
- Art-49 L'interdiction d'utiliser l'emballage comme véhicule promotionnel ou publicitaire;

Création d'un comité de vigilance.

Art-57. L'ADPQ est d'accord avec la création d'un comité ayant la responsabilité de faire toutes les observations et les recommandations qu'il juge nécessaire au ministre de la Santé et des services sociaux en matière de cannabis et d'application de la Loi, en ce qui concerne les activités de la SQC et de ses mandataires.

Art-59. L'article stipule que le comité est constitué de membres nommés par le ministre, dont la majorité possède une compétence en différentes matières,

notamment en intervention auprès des jeunes, en matière municipale et en sécurité publique. Puisque le comité sera chargé de conseiller le ministre sur toutes questions relatives au cannabis, nous soumettons que certaines organisations spécifiquement compétentes en ces matières soient représentées d'office à ce comité dont l'ADPQ.

Vérification. Surveillance.

Art-63 le ministre peut autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application de la présente loi et ses règlements.

L'ADPQ est d'avis que ces activités de surveillance doivent faire partie d'une stratégie gouvernementale programmée (tel que le programme accès Tabac ou alcool lutte à l'économie sous-terrain). L'autorisation ministérielle à agir comme inspecteur devrait être sensible à la séparation des pouvoirs et prérogatives entre inspecteurs et agents de la paix.

Art-66 confère aux policiers l'exclusivité de surveiller l'application des articles concernant la possession. Les policières et les policiers devront régulièrement assister les inspecteurs (aux pouvoirs restreints) dans leurs activités de surveillance. Il est donc important que cette exclusivité demeure avec policiers.

Sécurité routière

Tolérance zéro

L'ADPQ supporte le seuil zéro eu égard à la consommation de cannabis pour tous les conducteurs. Cependant, la mise en vigueur de ce seuil sera difficile d'ici à ce que des tests fiables soient homologués par Santé Canada. Par ailleurs, il est important de noter que l'ensemble des policières et policiers ont reçu la formation d'épreuves de coordination de mouvements (ECM). De leur côté, les agents évaluateurs policiers, seront mis à contribution en matière de recevabilité de preuve.

Contestations

Plusieurs contestations sont également à prévoir; ce qui représentera un surcharge de travail pour les témoins policiers et un engorgement potentiel des cours de justice.

Suspension du permis de conduire

Art-40 décrit les modalités de suspension du permis de conduire pour une période 90 jours pour une personne avec les capacité affaiblies par l'effet du cannabis ou autre drogue ou l'effet combiné drogue et alcool. Il est à noter que la suspension s'applique autant dans le cadre du code criminel que du code de la sécurité routière (CSR). Nous prévoyons aussi des contestations concernant l'application du CSR à cet égard et, conséquemment, un surcroit de travail.

Consommation de drogues dans un véhicule routier

Art-60 de la loi sur les véhicules hors route prévoit qu'aucun occupant d'un véhicule hors route ou remorque tiré par un tel véhicule ne peut y consommer de boissons alcoolisées ainsi que du cannabis ou toute autre drogue. Nous pouvons aussi faire le parallèle avec l'art. 443 du CSR qui stipule qu'aucun occupant d'un véhicule routier ne peut y consommer des boissons alcoolisées. Il serait avisé d'amender le CSR afin d'interdire également toute consommation de drogues dans un véhicule routier.

Formation. Coûts additionnels.

La formation, nous l'avons dit, sera un défi de taille. Notre capacité à former l'ensemble de nos forces au sujet de la nouvelle législation, les nouvelles formations et les mises à niveau pour les agents évaluateur sera mise à rude épreuve. Des coûts additionnels sont à prévoir. Nous comptons plus ou moins 15,000 policières et policiers au Québec. Bien qu'efficace, avec ses ressources actuelles, l'École nationale de police du Québec ne parviendra pas à former le personnel requis pour 1^{er} Juillet 2018. Notre laboratoire scientifique de médecine légale devra aussi faire l'objet d'ajout de ressources afin de répondre aux différentes demandes qui lui parviendront.

Que les villes et municipalités conservent les amendes perçues.

Un travail important devra être fait par les municipalités. L'encadrement de la légalisation devra se faire en travaillant avec tous les services de toutes les villes et municipalités. Les élus et leurs directions générales seront interpellés. Ils seront rapidement confrontés aux enjeux de ressources humaines et financières. À cet égard, nous sommes d'avis que les villes et municipalités puissent conserver les amendes perçues sur leur territoire pour réinvestir en prévention, sensibilisation et ressources policières.

CONCLUSION

En introduction, nous soulignons que les dirigeants policiers du Québec, représentés par l'ADPQ accueillent favorablement le projet de Loi du gouvernement du Québec. Le cœur de notre mission étant de contribuer à l'amélioration de la sécurité des citoyennes et des citoyens du Québec, nous disions souhaiter que ce mémoire attire l'attention du gouvernement du Québec sur certains éléments, sur certains points de vigilance, dont plusieurs sont abordés dans le projet de loi.

Nous avons abordé différents aspects du projet de loi qui, selon nous, demandaient à être précisés, à être mieux définis. Nous avons également tenté d'attirer l'attention du législateur aux impacts réels, immédiats, qu'engendrera pour les organisations policières et les communautés qu'elles desservent la légalisation du cannabis. Plusieurs aspects opérationnels fondamentaux doivent être réglés afin d'assurer une entrée en vigueur efficace, sur le terrain, de la nouvelle réglementation; ce qui nous a amené à identifier enjeux particuliers dont la formation de nos policières et policiers, le nécessaire financement additionnel et la dotation en équipements adéquats. Plusieurs autres points restent cependant à aborder. De nombreux exemples existent.

Ainsi, en terme de gestion d'effectifs, le simple fait que les tests et rapports que devra faire un agent évaluateur dans les cas impliquant le cannabis prendront le double de temps qu'il consacre présentement à effectuer un alcootest donne la mesure des changements à venir et ce, sans compter le temps que nos policières et policiers devront passer en cour suite aux contestations de toutes sortes qu'engendrera la nouvelle loi.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la consommation responsable et/ou l'interdiction de consommer sera un enjeu de gestion de ressources humaines dans différentes organisations en milieu de travail. Cet enjeu se posera avec encore plus d'acuité en ce qui concerne le personnel de nos différents services. Le rôle de la policière et du policier au sein de la société et la nature de son travail, conjugués à ses droits, viennent ajouter à la sensibilité de la question et à l'importance pour les directions policières d'avoir en main les outils de gestion appropriés (à titre d'exemple, la possibilité de procéder à des tests aléatoires afin de détecter la présence de drogue). Des campagnes internes d'information et de sensibilisation devront être déployées en amont avec la participation de différents partenaires dont l'École nationale de police et les syndicats.

D'autres questions se poseront, sur le plan éthique notamment. À titre d'exemple, quelles positions devront nous tenir, que pourrons-nous permettre, interdire, comme organisations face à la volonté d'employés et/ou de cadres œuvrant au sein de nos services d'investir dans des entreprises reliées à l'industrie du cannabis ou qui souhaiteraient participer à la production de chanvre industriel avec 0,3%THC ou moins ? Ces situations de déontologie pourraient advenir. Elles seraient éventuellement solutionnées. Cependant, pour être résous, elles auront demandé du temps et des ressources.

La dotation en équipements mobilisera beaucoup de ressources. Sans présumer de l'attitude des fournisseurs d'équipements, avec un délai si court pour l'entrée en vigueur de la loi (qui rendent les délais d'homologation et d'approvisionnement presque impossibles à respecter), la rareté potentielle des équipements pourrait faire augmenter leur valeur.

Le peu de temps alloué à la mise en place de programmes de prévention et/ou de campagnes de sensibilisation nous inquiète. Le trop peu de temps disponible aux policières et policiers pour s'approprier et correctement appliquer, selon nous, les nouveaux éléments qui auront à être intégrés au cadre d'intervention en milieu scolaire nous préoccupe également.

En terminant, nous l'avons déjà souligné plus haut, nos policières et policiers seront très régulièrement les intervenants de première ligne à faire face aux situations nouvelles et seront parmi les premiers en action sur le terrain pour faire respecter les nouvelles règles en vigueur. Nous réitérons que si, pour certains, la légalisation du cannabis est le reflet d'une évolution normale des choses, pour d'autres, il s'agit d'une source d'inquiétudes. À tout événement, à l'ADPQ, nous croyons que la légalisation du cannabis est un enjeu majeur de société qui oblige à ce que nous nous donnions le temps de bien faire les choses.

Le projet de loi 157 vise notamment à encadrer le transfert des consommateurs actuels vers le marché licite suivant la logique qu'une vente encadrée de produits dont la qualité est contrôlée réduit les risques pour la santé et la sécurité de la population, prévient l'initiation au cannabis surtout chez les adolescents, les jeunes adultes et les groupes vulnérables tout en assurant la sécurité routière. Or, le transfert ne s'effectuera pas sans compter tenir compte que le crime organisé ne laissera pas facilement tomber ce marché. Il nous appartient donc de poser les bons gestes, en se dotant des moyens nécessaires, au bénéfice de tous, afin d'assurer une application efficace de la loi qui reflète la volonté du législateur.

En introduction, nous mentionnions que l'ADPQ supporte totalement la motion adoptée unanimement par l'Assemblée nationale du Québec, en novembre dernier, demandant au gouvernement fédéral de reporter d'au minimum une année la mise en place de la légalisation du cannabis. À ce stade-ci, l'ADPQ considère que trop de questions fondamentales demeurent sans réponse pour que le gouvernement fédéral demeure insensible à cette motion et qu'il ne repousse pas la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi.