



CSSS – 031M
C.P. – P.L. 157
Loi constituant la
Société québécoise
du cannabis

Commentaires du CPQ sur le 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*

- Décembre 2017 -

Le CPQ a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Commentaires du CPQ sur le 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*

Décembre 2017

Introduction

Le CPQ remercie la Commission de la santé et des services sociaux de lui fournir l'occasion de soumettre ses commentaires sur le 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 CPQ est une confédération patronale représentant directement et indirectement plus de 70 000 employeurs, tant du secteur privé que du secteur public, ayant des activités au Québec. Il a pour mission de s'assurer que les employeurs au Québec disposent des meilleures conditions possible pour prospérer.

En tant que membre actif de la société civile et seule confédération patronale du Québec, le CPQ est préoccupé par les questions de santé publique, mais aussi par les impacts que la légalisation du cannabis pourrait avoir sur la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que par les mesures qui seront mises en place pour soutenir sa commercialisation.

D'entrée de jeu, le CPQ salue les consultations menées au cours des derniers mois par le gouvernement du Québec ainsi que les travaux effectués par ce dernier, qui ont conduit au dépôt du projet de loi n° 157¹. Dans l'ensemble, le CPQ ne s'oppose pas aux mesures prévues par le projet de loi, bien qu'il ait quelques réserves à l'égard de certains éléments. Au surplus, il note que les employeurs sont préoccupés par la mise en œuvre de leurs obligations en matière de santé et de sécurité du travail, particulièrement dans un contexte où la consommation de cannabis pourrait devenir banalisée.

Ainsi, le CPQ présentera un bref portrait du projet de loi, pour ensuite formuler quelques commentaires généraux sur la législation entourant le cannabis, puis des remarques plus spécifiques sur le contenu du projet de loi. Préalablement, il juge pertinent de rappeler le contexte dans lequel s'inscrit le dépôt du projet de loi n° 157.

Contexte

Le 13 avril 2017, le gouvernement du Canada a déposé 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 la production, la distribution, la vente et la possession du cannabis au Canada.

De façon générale, la loi proposée a pour but :

- de restreindre l'accès des jeunes au cannabis;

¹ Les consultations publiques sur l'encadrement du cannabis au Québec et le Forum d'experts sur l'encadrement du cannabis au Québec.

- de protéger la santé et la sécurité publiques en instaurant des exigences strictes en ce qui a trait à la sécurité et à la qualité des produits offerts;
- de décourager les activités criminelles en imposant d'importantes sanctions pénales aux personnes qui contreviennent à la loi;
- d'alléger le fardeau du système de justice pénale relativement au cannabis.

Sous réserve de l'adoption du projet de loi par le parlement fédéral, l'entrée en vigueur de la loi est prévue pour l'été 2018.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont notamment la responsabilité de régler la prévention, la promotion de la santé, la sécurité publique (incluant la sécurité routière), l'encadrement dans les milieux de travail, la distribution, la vente et le respect de la réglementation, l'octroi des permis, ainsi que la surveillance de la distribution et de la vente du cannabis en respect des conditions fédérales minimales.

Les faits saillants du projet de loi n° 157

Le projet de loi crée d'une part une filiale de la Société des alcools du Québec et édicte, d'autre part, la Loi encadrant le cannabis, en plus de modifier certaines dispositions en matière de sécurité routière.

Constitution de la Société québécoise du cannabis

- La Société québécoise du cannabis (SQC) aura le monopole pour l'achat au producteur, la vente aux consommateurs, le transport et l'entreposage du cannabis;
- La SQC devra maintenir la vente, sans toutefois la favoriser;
- La société sera administrée par un conseil d'administration composé de neuf à onze membres.

Loi encadrant le cannabis

- La possession de cannabis par un mineur est interdite;
- La possession maximale de cannabis est de 30 grammes sur soi et de 150 grammes à domicile;
- La culture du cannabis à des fins personnelles dans une maison d'habitation est interdite;
- L'usage est interdit aux mêmes endroits que le tabac;
- La production de cannabis à des fins commerciales est interdite, sauf exception;
- Tolérance zéro au volant;
- Pouvoirs du gouvernement de mener des projets pilotes et de conclure des ententes spécifiques avec les autochtones;
- Mise sur pied d'un Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis;
- Création d'un comité de vigilance qui surveillera les activités de la Société québécoise du cannabis.

Commentaires généraux sur la législation du cannabis

Comme mentionné précédemment, le CPQ, en tant que membre actif de la société civile et représentant de dizaines de milliers d'employeurs, est interpellé par le dépôt du projet de loi n° 157, notamment en raison des impacts que pourrait avoir la légalisation du cannabis dans le monde du travail et en matière de santé publique en général. Tout comme le gouvernement du Québec, le CPQ est soucieux qu'il n'y ait pas de banalisation de la consommation de cannabis.

Quelques considérations sur le monde du travail

D'emblée, nous reconnaissons que la légalisation du cannabis n'aura pas pour effet de permettre aux employés de consommer cette substance avant ou durant leur prestation de travail. Toutefois, l'adoption d'une législation qui vise à rendre légales la possession et la consommation de cannabis peut vraisemblablement provoquer une augmentation de la consommation en général dans la population, ce qui aura potentiellement plus d'impacts sur les lieux de travail.

Ce phénomène amènera les employeurs à être confrontés à des enjeux croissants. Les gestionnaires, principalement dans des industries plus critiques pour la sécurité sont particulièrement inquiets : notamment les milieux de la santé, de la construction et des transports, de même que certains milieux industriels.

Généralement, l'adoption et la diffusion d'une politique limitant ou interdisant la consommation, la possession et le commerce de drogues, d'alcool et de médicaments sur les lieux de travail est le meilleur moyen pour l'employeur d'édicter des règles spécifiques, adaptées à l'environnement dans lequel évoluent les employés.

À l'heure actuelle, beaucoup d'employeurs ont déjà une politique en place. Dans le cadre de la légalisation du cannabis, ceux-ci devront, sans aucun doute, revoir et mettre à jour leur politique reliée aux drogues, à l'alcool et aux autres substances sur les lieux de travail, notamment afin d'assurer la santé et la sécurité des employés. Ces politiques, rappelons-le, s'inscrivent dans un cadre juridique, balisé par une jurisprudence abondante.

Remarques sur le cadre juridique actuel

Alors qu'il serait inopportun d'exposer de manière détaillée le cadre juridique qui régit les employés et les employeurs concernant leurs obligations en matière de santé et de sécurité ainsi que des méthodes de dépistage, nous souhaitons formuler quelques commentaires sur certains éléments du cadre juridique actuel, afin de guider le gouvernement en vue d'éventuelles modifications au projet de loi ou encore de l'adoption de futures orientations.

(a) Les obligations en matière de santé et de sécurité du travail

De nombreuses lois énoncent les obligations auxquelles les employeurs et les employés doivent se soumettre en matière de santé et de sécurité du travail, principalement la Loi sur la santé et la sécurité du travail².

D'une part, l'employeur doit prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique du travailleur. Pour ce faire, il doit notamment s'assurer que l'organisation du travail et les méthodes et les techniques utilisées pour l'accomplir sont sécuritaires et ne portent pas atteinte à la santé et à la sécurité du travailleur. Il doit aussi informer adéquatement le travailleur sur les risques reliés à son travail et lui assurer la formation, l'entraînement et la supervision appropriés afin de faire en sorte que le travailleur ait l'habileté et les connaissances requises pour accomplir de façon sécuritaire le travail qui lui est confié³.

D'autre part, le travailleur doit prendre les mesures nécessaires pour protéger sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique et veiller à ne pas mettre en danger la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des autres personnes qui se trouvent sur les lieux de travail ou à proximité des lieux de travail⁴.

² R.L.R.Q., c. S-2.1.

³ R.L.R.Q., c. S-2.1, art. 51.

⁴ R.L.R.Q., c. S-2.1, art. 49.

Il en ressort qu'un employé intoxiqué par le cannabis encourt lui-même sa propre responsabilité, en plus de pouvoir créer d'importants inconvénients pour l'entreprise et ses collègues. Quant à l'employeur, il doit s'assurer que les employés évoluent dans un milieu de travail sécuritaire. Bien que la Loi énonce ces obligations, un travail de sensibilisation et d'éducation devra en ce sens être fait dans les entreprises.

De plus, le projet de loi prévoit qu'un Fonds de prévention sera mis sur pied et servira notamment à mettre en œuvre des « activités et [des] programmes de surveillance et de recherche concernant les effets du cannabis sur l'état de santé de la population ». À notre avis, une partie des activités de recherche pourraient être consacrées à étudier les effets du cannabis sur l'état de santé des travailleurs, ses impacts dans leur milieu de travail et les outils offerts aux employeurs pour améliorer la gestion de ces cas.

(b) Le dépistage

L'état du droit actuel délimite assez bien les situations dans lesquelles un employeur est en droit de soumettre son employé à un test de dépistage. À cet égard, il faut éviter de dresser un portrait trop global, puisque de nombreuses nuances sont nécessaires.

En règle générale, l'employeur doit avoir des motifs raisonnables de croire que l'employé est intoxiqué pour le soumettre à un test de dépistage. De plus, plusieurs composantes doivent être examinées délicatement dans chacune des situations. Par exemple, le dépistage survient-il à l'embauche ou à la suite d'un accident? Sommes-nous dans un milieu de travail où les risques sont importants? Les employés sont-ils régis par une convention collective? Que dit la politique de l'entreprise à ce sujet? Ainsi, la croyance de certains individus selon laquelle un employeur peut effectuer un test de dépistage à tout moment est fautive.

Pour justifier une politique qui autorise le dépistage aléatoire de substances dans un milieu de travail, un employeur doit prouver l'existence d'un problème généralisé. La Cour suprême du Canada a rendu une décision en ce sens en 2013, dans l'arrêt *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée (Irving)*⁵.

Malgré tout, l'administration d'un test de dépistage à un employé ayant consommé du cannabis avant d'arriver sur les lieux de travail demeure problématique dans plusieurs situations, en grande partie à cause des limites technologiques actuelles en matière de dépistage. Actuellement, selon les outils dont les employeurs disposent, il ne semble pas possible de savoir si un individu a consommé du cannabis strictement dans les dernières heures précédant le dépistage. Selon les études, un test détectera généralement la consommation de cannabis sur une période pouvant aller jusqu'à cinq semaines.

Ainsi, bien qu'un employeur mette sur pied une politique « tolérance zéro », le dépistage des substances demeure un défi, particulièrement en l'absence d'outils adéquats de détection.

Commentaires spécifiques sur le projet de loi n° 157

Outre certaines préoccupations générales sur la légalisation du cannabis, le CPQ tient à formuler dans la présente section des commentaires spécifiques sur certains éléments du projet de loi.

(1) La constitution de la Société québécoise du cannabis

Le gouvernement du Québec, par le projet de loi n° 157, décide de devenir l'unique agent responsable de l'achat au producteur de cannabis et de la vente du produit aux consommateurs.

⁵ 2013 CSC 34.

Lors des consultations menées à l'été 2017, le CPQ avait soumis quelques réserves à ce que l'État devienne l'unique responsable de la commercialisation du cannabis. Il se préoccupe notamment de l'éventuelle responsabilité de l'État dans des litiges qui impliqueraient la SQC. De plus, il ne voit pas en quoi donner à l'entreprise privée la responsabilité de vendre le cannabis rendrait systématiquement le produit plus accessible ou plus banal, dans la mesure où nous sommes en présence d'une réglementation stricte.

En effet, si l'objectif de l'État en créant la SQC est véritablement d'assurer la vente du cannabis dans une perspective de protection de la santé afin d'intégrer les consommateurs au marché licite du cannabis et de les y maintenir sans favoriser la consommation, le CPQ croit que cet objectif peut aussi être atteint par la commercialisation du produit par le secteur privé.

Par exemple, le Québec offre déjà la possibilité à certaines entreprises de vendre du tabac et de l'alcool. Ces produits font aussi l'objet de restrictions en matière de vente aux mineurs et soulèvent des enjeux de santé publique. Ces entreprises ont pu, au fil du temps, développer une expertise dans la gestion d'un vaste réseau de vente de ces produits d'une manière diligente, selon des règles sévères. Au surplus, elles ont su s'adapter à travers les décennies à une réglementation en constante évolution et ont su se moderniser, toujours en gardant l'objectif que ces produits ne puissent être pas achetés par des personnes âgées de moins de 18 ans.

Quoi qu'il en soit, si le gouvernement allait de l'avant avec la SQC telle qu'elle apparaît dans le projet de loi, le CPQ souhaite qu'elle fasse l'objet d'une administration rigoureuse de la part de ses administrateurs et que les conditions en place puissent permettre à la SQC de réellement compétitionner avec le marché illicite de la vente de cannabis, sans être toutefois trop complaisante. Ainsi, une série de décisions, telle la détermination du prix et de l'emplacement des succursales, devront être prises en tenant compte d'un équilibre délicat : celui d'avoir la possibilité de concurrencer le marché illicite, tout en évitant la banalisation du produit.

(2) Les projets pilotes

L'article 55 de l'éventuelle Loi encadrant le cannabis énonce que :

« Le gouvernement peut, par décret, autoriser le ministre à mettre en œuvre un projet pilote relatif à toute matière visée par la présente loi ou un règlement pris pour son application, dans le but d'étudier, d'améliorer ou de définir des normes applicables en ces matières.

Il peut également autoriser le ministre des Finances à mettre en œuvre un projet pilote concernant la vente au détail de cannabis.

Le gouvernement peut déterminer, pour de tels projets, des normes et obligations qui diffèrent de celles prévues par les dispositions de la présente loi, à la section II.1 de la Loi sur la Société des alcools du Québec ou par un règlement pris pour leur application.

Un projet pilote est établi pour une durée maximale de trois ans, que le gouvernement peut prolonger d'au plus un an. Le gouvernement peut, en tout temps, modifier un projet pilote ou y mettre fin.

Il peut également déterminer, parmi les dispositions d'un projet pilote, celles dont la violation constitue une infraction et fixer le montant de l'amende dont est passible le contrevenant, lequel ne peut être inférieur à 200 \$ ni supérieur à 3 000 \$.

Cette disposition est intéressante et permettra au gouvernement d'explorer certaines avenues autres que la vente du cannabis par une société d'État, et laisse ainsi possiblement la chance à certains modèles d'affaires d'émerger.

Le CPQ croit qu'il serait pertinent d'autoriser la mise en œuvre d'un certain nombre de projets pilotes, afin de réellement mesurer les impacts de ces modèles. Un nombre trop restreint de projets pilotes sur une courte période ne saurait être adéquat afin de mesurer concrètement les avantages et les désavantages de la commercialisation du cannabis en dehors du cadre étatique. De plus, bien que l'on doive laisser une certaine flexibilité à ceux qui mèneront les projets pilotes, nous souhaitons que la vente au détail du cannabis se fasse minimalement selon les restrictions applicables aux détaillants de tabac, notamment en ce qui concerne l'étalage.

(3) La législation du tabac et celle de la marijuana : une question d'équité

Les risques associés à la fumée de cigarette, tout comme ceux associés à la consommation de cannabis, sont importants et peuvent causer des problèmes de santé. Dans cette optique, le CPQ croit qu'il devrait exister une certaine équité et une cohérence entre les lois et les règlements qui encadrent le tabac et le cannabis. Le projet de loi marque quelques bons coups à cet égard.

Par exemple, l'usage du cannabis sera interdit sensiblement aux mêmes endroits que le tabac. De plus, le projet de loi n° 157 semble s'inspirer de la Loi québécoise visant à renforcer la lutte contre le tabagisme en matière de restriction de la promotion et de la publicité des produits, ce qui est aussi positif. Par ailleurs, le CPQ note que certaines différences semblent exister entre les lois encadrant le tabac et celles qui encadreront éventuellement le cannabis, et que le gouvernement provincial serait vraisemblablement en mesure de corriger cette situation.

Le projet de loi C-45 énonce une série de restrictions sur l'emballage et l'étiquetage du cannabis; l'emballage ne doit pas être attrayant pour les jeunes et aucune attestation ou aucun témoignage ne doivent être exposés. Le projet de loi n° 157 reprend à juste titre ces critères à l'article 49 de la Loi encadrant le cannabis. À notre avis, le gouvernement doit aller plus loin et rendre obligatoire l'exposition d'un avis de santé d'une manière importante sur les emballages de cannabis. À cet égard, nous constatons que l'article 50 de la Loi encadrant le cannabis énonce que le gouvernement peut, par règlement, « obliger tout producteur de cannabis à inscrire sur l'emballage certains renseignements qu'il détermine ainsi que les messages attribués au ministre qu'il indique soulignant les effets nocifs du cannabis sur la santé ».

Selon nous, le gouvernement devrait aller plus loin en prévoyant, directement dans la loi, des mesures plus contraignantes pour l'emballage. Sinon, nous invitons le gouvernement à élaborer un projet de règlement rapidement à la suite de l'adoption du projet de loi. Rappelons que tout comme pour la fumée de cigarette, la consommation du cannabis comporte une série de risques. Pourtant, les compagnies de tabac ont l'obligation de recouvrir d'un avis de santé au moins 75 % de la surface de leur emballage⁶.

(4) La prévention

Le CPQ constate qu'un Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis sera mis sur pied. D'emblée, il est intéressant de noter qu'une partie du Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis ira au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis⁷. Cette mesure est un pas dans la bonne direction, mais le projet de loi ne donne pas de balises assez claires afin de savoir dans quelle mesure les consommateurs de cannabis financeront le Fonds par leurs achats (c.-à-d. par le Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis).

En effet, le projet de loi indique qu'en plus de certaines sommes provenant de la vente du cannabis qui seront portées au crédit du Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis, d'autres sommes

⁶ Règlement sur l'étiquetage des produits du tabac (cigarettes et petits cigares), DORS/2011-177, art 13.

⁷ 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*, art. 52(1).

telles « les sommes virées par un ministre sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement » et celles versées « par le ministre des Finances en application des articles 53 et 54 de la Loi sur l'administration financière » serviront à financer le Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis.

À notre avis, il pourrait être intéressant de détailler davantage cette disposition (art. 52) afin d'établir la proportion minimale dans laquelle le Fonds des revenus provenant de la vente du cannabis contribuerait au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis.

Il pourrait ici y avoir une occasion intéressante de privilégier la mise en place d'un modèle « utilisateur-payeur », comparable à celui d'Éduc'alcool, bien que nous comprenions que les objectifs d'Éduc'alcool et ceux du Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis sont différents. Dans le cas d'Éduc'alcool, une cote sur les produits de la vente d'alcool sert à financer l'organisme qui met sur pied des programmes de prévention⁸.

(5) Le comité de vigilance

Le CPQ appuie aussi l'initiative de la ministre de se doter d'un comité de vigilance. Ce comité devra notamment donner avis à la ministre sur toute question relative au cannabis qu'elle lui soumet, évaluer l'application des mesures prévues dans la loi et saisir la ministre de tout phénomène émergent en matière de cannabis.

Ce comité sera constitué de membres nommés par la ministre, dont la majorité possèdent collectivement une compétence ou une expérience significative en santé publique, en toxicomanie, en intervention auprès des jeunes, en matière municipale et en sécurité publique et dont les autres possèdent collectivement une compétence ou une expérience significative en gouvernance et éthique, en gestion des risques et en finances et vérification⁹.

De l'avis du CPQ, cette initiative du gouvernement démontre son intention de demeurer proactif et vigilant dans le dossier, ce que nous accueillons positivement.

Conclusion

En somme, le CPQ adhère à la vision du gouvernement de réglementer strictement la vente et la consommation du cannabis, mais souhaite qu'il demeure ouvert aux moyens autres que la vente au détail par un monopole d'État.

En ce sens, il accueille positivement la volonté du gouvernement d'autoriser des projets pilotes, mais rappelle l'importance de créer un cadre législatif pour la vente et la consommation de cannabis qui soit cohérent avec celui du tabac. Enfin, il encourage le gouvernement à investir en matière de prévention et à sensibiliser le public, particulièrement les plus jeunes, aux risques inhérents à la consommation de cannabis.

⁸ Le budget d'Éduc'alcool provient des cotisations versées par ses membres institutionnels : les agents promotionnels, les distillateurs, les cidriculteurs, les producteurs de vin et les vigneron. Les cotisations sont fonction des ventes d'alcool faites par chacun d'entre eux.

Les contributions des membres institutionnels qui vendent leurs produits à la SAQ sont prélevées par la Société, qui agit comme agent perceuteur, à même les ventes de leurs produits dans son réseau. Les membres institutionnels qui ne vendent pas leurs produits dans le réseau de la SAQ versent directement leurs cotisations à l'organisme. Source : <http://educalcool.qc.ca/a-propos-de-nous/la-gouvernance/#.Wia55IXibLU>

⁹ 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*, art. 59.



WWW.CPQ.QC.CA

Conseil du patronat du Québec
1010, rue Sherbrooke Ouest, bureau 510
Montréal (Québec) H3A 2R7

Téléphone : 514 288-5161
ou 1 877 288-5161
Télécopieur : 514 288-5165

www.cpq.qc.ca