

MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Projet de loi n° 2 intitulé *Loi resserrant l'encadrement
du cannabis*



13 février 2019

Mission du Barreau du Québec

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie le Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec pour la rédaction de ce mémoire :

M^e Nicolas Le Grand Alary

Édité en février 2019 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-924857-51-9

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2019

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1. HAUSSE DE L'ÂGE LÉGAL	1
1.1 Enjeux soulevés par la détermination de l'âge minimal légal.....	2
1.2 Position du Barreau du Québec sur l'âge légal.....	2
1.3 Risque de discrimination sur la base de l'âge	2
1.4 Application de ces principes à l'encadrement du cannabis	3
1.5 Efficacité des mesures proposées par le projet de loi.....	4
1.6 Possibilité d'avoir recours à d'autres mesures dissuasives.....	4
2. INTERDICTION DE FUMER DANS TOUS LES LIEUX PUBLICS.....	5
2.1 Interdiction complète de fumer du cannabis pour certains	6
2.2 Difficultés d'application de ces nouvelles interdictions	6
CONCLUSION.....	7

INTRODUCTION

Le 5 décembre 2018, le ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux, M. Lionel Carmant, a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 2 intitulé *Loi resserrant l'encadrement du cannabis* (ci-après le « projet de loi »).

Pour effectivement « resserrer l'encadrement du cannabis », le projet de loi propose de hausser à 21 ans l'âge minimal requis pour acheter du cannabis, en posséder et accéder à un point de vente de cannabis.

En matière d'usage de cannabis, le projet de loi ajoute aux interdictions de fumer déjà prévues par *la Loi encadrant le cannabis*¹ l'interdiction de fumer du cannabis sur les voies publiques, de même que dans tous les autres lieux extérieurs accueillant le public, notamment les parcs, les terrains de jeu, les terrains de sport et les terrains des camps de jour.

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi et vous soumet ses commentaires en lien avec ce resserrement des règles, notamment en ce qui a trait à la hausse de l'âge légal, mais également quant aux lieux où il est possible de fumer du cannabis.

1. HAUSSE DE L'ÂGE LÉGAL

Art. 4 de *la Loi encadrant le cannabis* modifié par l'art. 1 du projet de loi

Il est interdit à une personne âgée de moins de 21 ans d'avoir en sa possession du cannabis ou d'en donner.

Le mineur qui contrevient aux dispositions du premier alinéa en ayant en sa possession une quantité totale de cannabis équivalant à cinq grammes ou moins de cannabis séché selon l'annexe 3 de la Loi sur le cannabis (L.C. 2018, c. 16) ou en donnant du cannabis commet une infraction et est passible d'une amende de 100 \$.

Il en est de même de la personne âgée de 18, 19 ou 20 ans qui contrevient aux dispositions du premier alinéa en ayant en sa possession dans un lieu public une quantité totale de cannabis équivalant à 30 grammes ou moins de cannabis séché selon l'annexe 3 de la Loi sur le cannabis (Lois du Canada, 2018, chapitre 16), en ayant en sa possession du cannabis dans un lieu autre qu'un lieu public ou en donnant du cannabis.

Dans une poursuite intentée pour une contravention au présent article, il incombe au défendeur de prouver qu'il était alors majeur ou âgé de 21 ans ou plus, selon le cas.

Aux fins du présent article et des articles 6 et 7, l'expression « lieu public » a le sens que lui donne la Loi sur le cannabis.

¹ RLRQ, c. C-5.3.

Le projet de loi propose de hausser à 21 ans l'âge minimal requis pour acheter du cannabis, en posséder et accéder à un point de vente de cannabis. Les contrevenants seraient passibles d'une amende de 100 \$.

1.1 Enjeux soulevés par la détermination de l'âge minimal légal

Lors de la légalisation du cannabis, l'objectif avoué du gouvernement fédéral était de procéder à la légalisation du cannabis afin de protéger les Canadiennes et les Canadiens du cannabis de contrebande qui provient du crime organisé et qui peut souvent être mélangé à d'autres substances encore plus nocives. Dans le cadre de cette réflexion, il était important de déterminer un âge minimal adéquat pour la vente, l'achat, la possession et la consommation de cannabis.

Au Canada, l'établissement d'un âge minimal peut être de compétence fédérale ou provinciale. Le gouvernement fédéral a choisi de prévoir un âge minimal de 18 ans par le biais de sa compétence en droit criminel. Il a donc laissé le champ libre aux provinces de hausser cet âge si elles le souhaitent. Toutes les provinces canadiennes ont choisi d'harmoniser l'âge minimal légal avec celui applicable à l'alcool, soit 18 ou 19 ans.

L'établissement de cette norme soulève des enjeux au niveau de la santé publique. Il est important que l'âge choisi ne soit pas trop bas, ce qui pourrait causer un impact important sur la santé des jeunes et leur exposition au cannabis. En outre, l'âge ne devrait pas non plus être trop élevé : les dispositions législatives rateraient alors leur cible en continuant de faire en sorte qu'une partie importante de la population consommatrice de cannabis ait encore à faire avec le crime organisé et des substances de contrebande.

1.2 Position du Barreau du Québec sur l'âge légal

Lors de l'adoption de la *Loi encadrant le cannabis*, le Barreau du Québec avait accueilli favorablement la proposition faite quant à l'âge légal de 18 ans pour la consommation de cannabis. En effet, le choix de l'âge de 18 ans s'inspirait de l'âge légal fixé pour le tabac et l'alcool, des substances légales, mais contrôlées et dont les effets sont tout aussi nocifs que ceux du cannabis. C'est d'ailleurs l'âge fixé pour la majorité civile au Québec².

Le projet de loi propose maintenant de hausser l'âge légal à 21 ans. Le Barreau du Québec souhaite attirer l'attention du législateur sur certains enjeux qui pourraient survenir suite à l'adoption du projet de loi.

1.3 Risque de discrimination sur la base de l'âge

N'importe quelle fixation d'un âge minimal dans une loi est susceptible d'être contestée sur la base d'une discrimination fondée sur l'âge, tant en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*³ que de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴. Ce droit peut toutefois être restreint par une règle de droit fondée sur un objectif législatif important et dont la justification

² Art. 153 du *Code civil du Québec*.

³ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)] (ci-après « *Charte canadienne* »).

⁴ RLRQ, c. C-12 (ci-après « *Charte québécoise* »).

peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique⁵. Cela suppose qu'il existe un lien rationnel entre la règle de droit en cause et l'objectif législatif, que la mesure restreint le moins possible le droit garanti, et qu'il y a proportionnalité entre l'effet bénéfique de la règle pour la société en général et l'effet préjudiciable sur le droit garanti⁶.

En ce qui concerne la Charte québécoise, il est toutefois important de noter que l'article 10 interdit la discrimination sur la base de l'âge dans la seule mesure prévue par la loi. Ainsi, le droit est plus restreint et permet au législateur de justifier plus facilement ses normes potentiellement discriminatoires⁷. Cette particularité de la Charte québécoise pourrait toutefois être attaquée sur la base qu'elle est contraire à la Charte canadienne⁸.

1.4 Application de ces principes à l'encadrement du cannabis

En ce qui a trait à l'encadrement du cannabis, un âge minimal élevé et déterminé de façon arbitraire prêterait le flanc à des contestations judiciaires sur la base d'une discrimination fondée sur l'âge. Il reviendra donc au gouvernement de démontrer que l'âge choisi de 21 ans est justifié dans une société libre et démocratique, en prouvant l'existence d'un lien rationnel entre cette règle et l'objectif législatif de la mesure, que celle-ci restreint le moins possible les droits garantis par la Charte canadienne et qu'il y ait proportionnalité entre l'effet bénéfique de la règle pour la société en général et l'effet préjudiciable sur les droits garantis.

Cette justification du lien rationnel entre la problématique (le risque accru pour la santé de la consommation du cannabis chez les jeunes) et la mesure (établissement à 21 ans de l'âge minimal légal) devra se faire sur la base de données scientifiques probantes.

Plusieurs acteurs du domaine de la santé ont fait valoir qu'il n'existe actuellement aucune donnée scientifique permettant de déterminer un âge auquel la consommation de cannabis serait la plus sécuritaire⁹. D'autres études tendent à démontrer qu'il existe un lien entre la consommation de cannabis et le développement du cerveau qui continue à se développer jusqu'à l'âge de 25 ans¹⁰. Nous attirons l'attention sur les propos du Groupe de travail fédéral sur la légalisation et la réglementation du cannabis :

« Cependant, la science actuelle n'est pas définitive concernant l'âge sécuritaire pour la consommation du cannabis. Par conséquent, on ne peut pas se fier à la science actuelle seulement pour déterminer l'âge légal d'achat de cannabis. »¹¹ (Nos soulignés)

Nous croyons donc qu'il existe un risque sérieux d'invalidité constitutionnelle si le gouvernement établit un âge minimal élevé de 21 ans en s'appuyant sur des études scientifiques qui ne sont pas concluantes, surtout qu'il existe, comme nous l'expliquerons plus loin, des mesures

⁵ Charte canadienne, art. 1; Charte québécoise, art. 9.1.

⁶ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

⁷ À titre d'exemple voir l'arrêt *Velk c. Université McGill/McGill University*, 2011 QCCA 578.

⁸ *Re Blainey and Ontario Hockey Association*, [1986] 14 O.A.C. 194.

⁹ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LÉGALISATION ET LA RÉGLEMENTATION DU CANNABIS, *Un cadre pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada – Rapport final*, Ottawa, Santé Canada, 2016, p. 21.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

alternatives qui peuvent être employées pour réduire la consommation de cannabis chez les jeunes.

1.5 Efficacité des mesures proposées par le projet de loi

Parallèlement à cette réflexion sur le potentiel discriminatoire de la hausse de l'âge minimal, le Barreau du Québec s'interroge sur l'efficacité des mesures proposées par le projet de loi.

Il ne faut pas oublier que les personnes de moins de 25 ans sont celles qui consomment le plus de cannabis¹² et que pour réduire leurs contacts avec le crime organisé, l'encadrement du cannabis ne devra pas les laisser pour compte. En effet, si ce sont elles qui en consomment le plus, ce sont forcément ces mêmes personnes qui bénéficieraient d'un cannabis de qualité dépourvu d'additifs dangereux et d'un système de distribution ouvert et encadré qui ne fait pas appel au crime organisé. Nous croyons que l'accès au régime légal de distribution du cannabis pour les jeunes adultes permettra de mieux répondre aux objectifs de la légalisation en les protégeant davantage.

1.6 Possibilité d'avoir recours à d'autres mesures dissuasives

Le Barreau du Québec, dans le cadre de son analyse concernant la constitutionnalité de la hausse de l'âge minimal légal, a évalué d'autres options permettant d'assurer la sécurité des jeunes adultes qui consomment du cannabis, tout en s'assurant que les mesures choisies respectent le critère de l'atteinte minimale.

Ainsi, un régime complémentaire pourrait être mis en place, prévoyant des règles différentes quant à la possession de cannabis chez les jeunes adultes de moins de 21 ans (ex. quantité moins élevée, accès différents aux succursales de la SQDC, etc.). Nous avons également étudié le régime de l'Uruguay, où le gouvernement joue un rôle plus proactif dans la vérification des quantités consommées par les individus, y compris les jeunes¹³.

Le Barreau du Québec croit qu'une façon similaire de procéder permettra de mieux protéger les jeunes adultes, tout en limitant les impacts sur ceux qui consomment de façon responsable. Ce choix n'est pas sans rappeler les mécanismes mis en place pour les jeunes conducteurs afin de réduire le risque d'accident la nuit¹⁴. Sans leur interdire tout simplement la conduite de nuit, on limite certaines circonstances pour lesquelles les risques sont plus élevés, comme lorsque plusieurs jeunes prennent place dans la même voiture.

¹² GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LÉGALISATION ET LA RÉGLEMENTATION DU CANNABIS, *Un cadre pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada – Rapport final*, préc., p. 21.

¹³ Les quantités achetées par les particuliers sont versées dans une banque de données administrée par l'État. Voir à ce sujet GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LÉGALISATION ET LA RÉGLEMENTATION DU CANNABIS, *Un cadre pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada – Rapport final*, préc., p. 48.

¹⁴ *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions*, L.Q. 2018, c. 7 (ancien projet de loi n° 165).

2. INTERDICTION DE FUMER DANS TOUS LES LIEUX PUBLICS

Art. 16 de la *Loi encadrant le cannabis* modifié par l'art. 7 du projet de loi

Il est interdit de fumer du cannabis dans tous les lieux suivants :

1° les voies publiques au sens du troisième alinéa de l'article 66 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1);

2° les abribus;

3° les tentes, chapiteaux et autres installations semblables montés de façon temporaire ou permanente et qui accueillent le public;

4° les terrasses et les autres aires extérieures exploitées dans le cadre d'une activité commerciale et qui sont aménagées pour y permettre le repos, la détente ou la consommation de produits;

5° les terrains sur lesquels sont situés des lieux fermés assujettis à l'interdiction de fumer prévue au premier alinéa de l'article 12, à l'exception des terrains des immeubles d'habitation comportant uniquement deux logements ou plus ou une résidence privée pour aînés visés respectivement aux paragraphes 8° et 9° de cet alinéa;

6° tous les autres lieux extérieurs qui accueillent le public, notamment les parcs, les terrains de jeu, les terrains de sport, les terrains des camps de jour et les terrains des camps de vacances.

Lorsqu'un immeuble comporte à la fois une résidence privée et un lieu fermé assujetti à l'interdiction de fumer prévue au premier alinéa de l'article 12, l'interdiction ne s'applique pas à toute partie du terrain de l'immeuble réservée à l'usage exclusif des personnes qui habitent dans cette résidence.

Le projet de loi propose de revoir les lieux publics extérieurs où il est interdit de fumer du cannabis, en y ajoutant toutes les « voies publiques » au sens de la *Loi sur les compétences municipales*¹⁵. Ces « voies publiques » y sont définies à l'article 66 de cette loi comme :

« [...] une voie publique inclut toute route, chemin, rue, ruelle, place, pont, voie piétonnière ou cyclable, trottoir ou autre voie qui n'est pas du domaine privé ainsi que tout ouvrage ou installation, y compris un fossé, utile à leur aménagement, fonctionnement ou gestion. » (Nos soulignés)

Cette définition large de « voie publique », couplée aux autres interdictions prévues à l'article 16 de la *Loi encadrant le cannabis*, crée de manière factuelle une interdiction complète de fumer du cannabis dans tous les lieux publics au Québec.

Parallèlement, rien n'empêche les locateurs d'interdire dans les nouveaux baux de logement de fumer du cannabis. La *Loi encadrant le cannabis* permet d'ailleurs spécifiquement au locateur, à titre de disposition transitoire, de modifier les conditions d'un bail de logement en y ajoutant

¹⁵ RLRQ, c. C-47.1.

une interdiction de fumer du cannabis suite à la remise d'un avis écrit de modification qui ne peut être refusé par le locataire que pour des raisons médicales¹⁶.

2.1 Interdiction complète de fumer du cannabis pour certains

Le Barreau du Québec s'interroge sur le bien-fondé de ces modifications à la loi. Au courant de l'année 2017, les législateurs fédéral et provincial ont fait le choix de légaliser le cannabis et de l'encadrer par un ensemble de règles législatives et réglementaires. Comme énoncé précédemment, l'objectif premier était de procéder à la légalisation du cannabis afin de protéger les Canadiennes et les Canadiens du cannabis de contrebande qui provient du crime organisé.

La nouvelle interdiction de fumer dans les lieux publics, couplée à une interdiction dans un bail de logement pour certains de fumer à la maison, fait en sorte que beaucoup de Québécois se retrouveront sans possibilité de légalement fumer du cannabis. Nous nous interrogeons sur la portée d'une telle interdiction et son éventuelle efficacité.

2.2 Difficultés d'application de ces nouvelles interdictions

De tout temps, le Barreau du Québec a préconisé l'existence d'un système de justice fondé sur des règles de droit prévisibles et intelligibles qui peuvent être mises en application avec succès. L'interdiction proposée par le projet de loi risque simplement d'être ignorée par des personnes qui souhaitent consommer du cannabis, une substance pourtant légale et réglementée, mais qui n'ont aucune opportunité légitime et légale de le faire.

En adoptant des règles sévères qui seront tout simplement ignorées, c'est l'ensemble de la *Loi encadrant le cannabis* qui peut en subir les effets et qui risque de ne pas remplir son objectif « de prévenir et de réduire les méfaits du cannabis afin de protéger la santé et la sécurité de la population, particulièrement celles des jeunes »¹⁷.

Il a toujours été acquis que la surveillance des violations à la loi allait être difficiles de par la nature des infractions prévues et des difficultés d'en faire la preuve. La loi repose en grande partie sur l'adhésion de la population à ses objectifs et sur le respect de ceux-ci dans une perspective de santé publique. Or, en imposant des règles sévères, les autres règles importantes de la loi risquent également d'être violées, comme celles entourant les quantités limites de possession légale ou celles de distribution à des jeunes.

Nous craignons donc que les modifications proposées n'aient pas l'effet escompté et qu'elles ne permettent pas la réduction de la consommation du cannabis par les personnes vulnérables, dont les jeunes.

¹⁶ Art. 107 de la *Loi encadrant le cannabis*.

¹⁷ *Id.*, art. 1.

CONCLUSION

En terminant, le Barreau du Québec souhaite rappeler qu'une modification par la hausse de l'âge légal doit être réfléchie à la lumière des principes suivants :

- ✓ Il est important de considérer les impacts sur la santé publique et le développement des jeunes en établissant l'âge minimal;
- ✓ Un âge trop élevé sera contesté devant les tribunaux;
- ✓ Il faut s'assurer que le système de réglementation ne soit pas trop coercitif, mais qu'il soit capable de répondre aux problématiques de consommation chez les jeunes.

Le Barreau du Québec souligne également que toute modification aux interdictions de consommation ou de possession prévues par la loi doit pouvoir être mise en application de manière efficace afin de remplir les objectifs de santé publique déterminés par la *Loi encadrant le cannabis*.