

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Amendements au projet de loi no 157 :
Loi constituant la Société québécoise du cannabis,
édicte la Loi encadrant le cannabis et modifiant
diverses dispositions en matière de sécurité routière

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Mai 2018

SOMMAIRE EXÉCUTIF

a. Définition du problème

Le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-45 visant à légaliser le cannabis et il a annoncé l'entrée en vigueur de la loi au cours de l'été 2018. Le gouvernement du Québec doit conséquemment intervenir sur le plan législatif pour encadrer plusieurs aspects découlant de la légalisation de cette substance psychoactive qui comporte d'importants risques pour la santé et la sécurité des personnes, particulièrement celles des jeunes. Il se doit d'encadrer strictement cette substance afin de réduire ces risques. La légalisation offre à l'État la possibilité de déployer un spectre de mesures d'encadrement, soit des conditions pour assurer le contrôle de la production, de la distribution, de la vente et de l'usage du cannabis. Le gouvernement du Québec a donc déposé 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 (PL-157). Dans le cadre des travaux parlementaires sur le PL-157 et son cheminement, il apparaît nécessaire de répondre à certains commentaires et observations par des modifications conséquentes ainsi que de résoudre certains problèmes d'application relevés. L'un des amendements proposés requiert la réalisation d'une analyse d'impact réglementaire.

b. Proposition du projet

Des amendements au PL-157 sont proposés. Parmi ceux-ci, un en particulier est pertinent à la présente analyse, soit celui qui prévoit des mesures additionnelles relatives aux accessoires de cannabis, de façon à les encadrer de manière semblable aux accessoires de tabac.

c. Impacts

Il n'y a pas d'impact réglementaire prévu pour les entreprises. Il n'y a pas non plus de conséquence prévue sur l'emploi au Québec, si ce n'est de nouveaux emplois créés dans le réseau étatique de vente au détail de la Société québécoise du cannabis (SQDC).

d. Exigences spécifiques

Puisque l'amendement proposé n'a pas d'incidence sur les entreprises, il n'est pas nécessaire de prévoir un moyen complémentaire pour diminuer le fardeau de celles-ci. Il n'y a pas non plus d'analyse à réaliser relativement aux partenaires commerciaux du Québec ni de mesures prévues en matière d'harmonisation réglementaire.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Actuellement, la possession, l'utilisation, la production et la vente du cannabis à des fins récréatives sont interdites au Canada, contrairement à celles du cannabis consommé à des fins médicales, qui sont déjà légalisées à certaines conditions. Or, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-45 visant à légaliser le cannabis et il a annoncé l'entrée en vigueur de la loi au cours de l'été 2018.

Le gouvernement du Québec doit intervenir sur le plan législatif pour encadrer lui aussi plusieurs aspects découlant de la légalisation de cette substance psychoactive. La légalisation offre à l'État la possibilité de déployer un spectre de mesures d'encadrement, soit des conditions touchant le contrôle de la production, de la distribution, de la vente et de l'usage du cannabis.

Le gouvernement du Québec a donc déposé le projet de loi n° 157. Or, certains enjeux d'application ont été relevés depuis le dépôt du projet de loi et des amendements pour y trouver des solutions sont nécessaires. L'un des amendements requiert la réalisation d'une analyse d'impact réglementaire.

2. PROPOSITION DU PROJET

La légalisation offre à l'État la possibilité de déployer un éventail de mesures d'encadrement, soit des conditions associées au contrôle de la production, de la distribution, de la vente et de l'usage de la substance.

Les mesures indiquées au PL-157 reposent sur des principes de santé publique découlant des leçons apprises avec la consommation de l'alcool et du tabac ainsi que sur les principes de sécurité publique. En se basant sur des mesures d'encadrement strictes, le projet de loi vise principalement à réduire les risques et les méfaits sur la santé et la sécurité des individus, dans un souci d'éviter la banalisation de la substance et de son usage et la contribution à leur normalisation. Une attention particulière est portée aux populations vulnérables, notamment les adolescents et les jeunes adultes.

À ces fins, l'encadrement prévoit des conditions relatives à la possession ainsi qu'à la production commerciale et personnelle de cannabis, il restreint son usage dans certains lieux, encadre les conditions dans lesquelles sa production, sa distribution et sa vente sont permises et prévoit les cas d'infraction ainsi que les sanctions adaptées aux objectifs.

Cela étant, les amendements proposés au PL-157, dont celui qui fait l'objet de la présente analyse d'impact réglementaire, visent tous à favoriser l'atteinte des objectifs de santé et de sécurité mentionnés ci-dessus.

L'amendement dont il est question dans la présente analyse est à l'effet de prévoir des mesures additionnelles d'encadrement des accessoires de cannabis, de la même façon qu'on encadre les accessoires de tabac en vertu de la Loi concernant la lutte contre le

tabagisme (LCLT). En effet, comme le cannabis et ses accessoires ne seront plus assimilés à un produit du tabac conformément à la LCLT à la suite de l'adoption du PL-157, il est nécessaire de prévoir également un encadrement complet des accessoires de cannabis dans le cadre spécifique du projet de loi. Une exception s'appliquerait toutefois à la vente et à l'étalage des accessoires de cannabis par la SQDC, celle-ci pouvant déjà légalement vendre et étaler du cannabis en boutique et sur son site Web.

Il est ainsi proposé de prévoir que les dispositions de la LCLT relatives à la vente au détail, y compris celles portant sur l'étalage et l'affichage, s'appliquent à la vente au détail d'accessoires de cannabis par tout exploitant d'un commerce autre que la SQDC. Il est également suggéré de prévoir que les dispositions sur la promotion, la publicité et l'emballage du cannabis s'appliquent aussi aux accessoires de ce produit.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Outre diverses stratégies de prévention, de sensibilisation et d'information qui sont intégrées dans une politique, le pilier de l'intervention en matière de cannabis légalisé sera une intervention législative québécoise forte.

Les paramètres couverts par les lois existantes ne considèrent pas l'ensemble des enjeux et des aspects que comporte l'encadrement du cannabis destiné à un usage non thérapeutique. Cette situation était d'ailleurs prévue par le gouvernement fédéral lorsqu'il a déposé son projet de loi. Dans ce contexte, des restrictions supplémentaires doivent être prévues en vue d'ajuster l'encadrement légal du cannabis pour répondre aux objectifs que se fixe le Québec. C'est dans la perspective de favoriser l'atteinte desdits objectifs de santé et de sécurité publiques que s'inscrivent les propositions d'amendements. Puisque les autres véhicules d'intervention n'ont qu'une portée complémentaire à celle des dispositions législatives, ces dernières sont incontournables.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

Les secteurs d'entreprise qui pourraient être touchés par cet amendement réglementaire sont les exploitants de commerces faisant la vente au détail d'accessoires de cannabis. Il n'est toutefois pas possible de répertorier le nombre exact de ce type de commerce. En effet, bien qu'ils aient l'obligation légale selon la LCLT de déclarer leur activité de « vente de tabac au détail » au Registraire des entreprises, il n'est pas possible de distinguer ces exploitants de boutiques d'accessoires par rapport à ceux vendant des produits du tabac comme des cigarettes. Selon la Direction de l'inspection et des enquêtes du ministère de la Santé et des Services sociaux qui applique la LCLT dans ces lieux, leur nombre est estimé à plus d'une centaine.

4.1. Coûts pour les entreprises

Il s'agit d'une mesure qui n'aura pas pour effet de modifier l'état du droit ou de la situation en ce qui a trait à l'étendue des obligations et des responsabilités de ces exploitants de commerces. En effet, l'ensemble des règles encadrant la vente au détail de leurs produits qui sont des accessoires de cannabis est déjà applicable en vertu du régime de la LCLT, qui vise aussi ce type d'accessoires. L'amendement n'a pas pour effet de créer de nouvelles obligations pour les entreprises ni de leur imposer un coût ou une formalité administrative qu'elles n'avaient pas auparavant. Les mêmes règles leur seront applicables, dorénavant, en vertu de la Loi encadrant le cannabis. Dans cette mesure, il n'y aura aucun impact réglementaire découlant de cette mesure.

Advenant même le cas où l'on considérerait que la mesure aurait des conséquences comme des manques à gagner, il ne serait pas possible de les évaluer concrètement. En effet, une vérification auprès de l'Institut de la statistique du Québec a permis de confirmer qu'il n'est pas possible d'avoir des données sur l'activité économique de ce type de commerce d'accessoires de cannabis. Cela n'est guère surprenant, notamment parce qu'il est question d'articles liés au cannabis, une drogue illégale encore à ce jour.

Pour ce qui est des commerces vendant ou souhaitant vendre au détail des accessoires de production du cannabis, rappelons que cette culture à des fins personnelles sera interdite au Québec. Ces commerces ne pourraient donc prétendre subir des conséquences liées aux règles encadrant la vente au détail d'accessoires de production de cannabis.

4.2. Économies pour les entreprises

Nous ne pensons pas que les amendements puissent générer des économies pour les exploitants de commerces d'accessoires de cannabis.

4.3. Synthèse des coûts et des économies

Il n'y a pas de coûts ni d'économies prévus pour les entreprises au regard de l'amendement proposé.

4.4. Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies

Sans objet.

4.5. Consultation des parties prenantes

Puisque les règles applicables sont déjà en place pour les exploitants, en vertu du régime de la LCLT, et que l'amendement ferait uniquement en sorte de transférer les mêmes obligations et règles sous la Loi encadrant le cannabis, la consultation des parties prenantes n'étaient pas pertinentes.

4.6. Autres avantages, bénéfiques et inconvénients de la solution projetée

Outre les avantages propres aux mesures prévues à l'amendement dont il est question dans la présente analyse d'impact, ci-après décrits, il est essentiel de rappeler les avantages généraux de l'encadrement global du cannabis au Québec en ce qu'il permettra de minimiser les risques et les méfaits de cette substance psychoactive sur la santé et la sécurité des individus, dans un souci d'éviter la banalisation de la substance et de son usage et la contribution à leur normalisation. Il permettra également de faire migrer des consommateurs existants vers un marché licite dont l'intégrité est assurée et où se trouveront des produits dont la provenance et la qualité sont contrôlées.

Le projet de loi tel qu'il a été présenté à l'Assemblée nationale prévoit quelques mesures d'encadrement des accessoires de cannabis, soit des dispositions indiquant qu'ils peuvent être vendus par la SQDC et qu'ils ne doivent pas être aromatisés. Or, sans exiger que les accessoires soient uniquement et seulement vendus par la SQDC, il apparaît important de prévoir des mesures encadrant notamment leur vente au détail, leur étalage et leur promotion, de façon à ce que ces accessoires ne puissent notamment être vendus à des mineurs ou contribuer à faire la promotion du cannabis et de son usage, une promotion par ailleurs strictement encadrée dans le projet de loi. Un certain nombre de boutiques vendent des accessoires de cannabis avec d'autres accessoires pour fumeurs (pipes, pipes à eau, bongs et vaporisateurs). À ce jour, elles doivent respecter les dispositions de la LCLT qui régit les accessoires pour fumeurs comme un produit du tabac. Elles font l'objet de visites d'inspection des inspecteurs du ministère de la Santé et des Services sociaux. Plusieurs font aussi la vente d'autres produits, certains pouvant être attrayants pour les mineurs (chandails, casquettes et affiches de groupes musicaux). Or, le projet de loi prévoit que le cannabis et ses accessoires ne seront plus assimilés à un produit du tabac conformément à la LCLT. Il est donc nécessaire de prévoir également un encadrement complet des accessoires de cannabis dans le cadre spécifique du projet de loi.

En effet, cet encadrement est nécessaire pour éviter la banalisation et l'initiation au cannabis, particulièrement chez les jeunes et les jeunes adultes, un objectif primordial de l'encadrement envisagé par le Québec. Or, les accessoires constituent de la promotion indirecte pour le cannabis et l'usage du cannabis. Cet encadrement sera d'autant plus important du fait que le nombre de points de vente d'accessoires de cannabis risque de se multiplier à la suite de la légalisation prochaine du cannabis.

Ajoutons finalement que la définition d'accessoire prévue au PL-157 est assez large et couvre également les accessoires servant à la production du cannabis. Il ne s'agit pas d'un problème en l'occurrence, considérant le fait que la culture du cannabis à des fins personnelles est de toute façon interdite par le projet de loi.

Avantages

- La solution projetée a pour avantage d'éviter la vente aux mineurs de ces accessoires ainsi que l'étalage et la promotion d'accessoires qui contribueraient à la banalisation de la substance et de son usage, notamment auprès des jeunes.
- Cette mesure est cohérente avec plusieurs règles du projet de loi fédéral, dont celles relatives à l'interdiction de vente aux mineurs et à l'application des règles de promotion et de publicité au regard des accessoires de cannabis. Inclure ces dispositions dans la loi provinciale permet de mieux garantir l'application de ces mesures au Québec.
- Les inspecteurs nommés par le ministre de la Santé et des Services sociaux pourront appliquer les mêmes règles à ces points de vente d'accessoires en matière de cannabis et en matière de tabac. Cela est d'autant plus pertinent du fait que certains accessoires peuvent servir à consommer les deux produits.
- Les points de vente exploités par des entités privées n'auront pas le droit de vendre des accessoires de cannabis par Internet ni de les étaler en boutique, comme c'est déjà le cas en vertu du régime de la LCLT.

Inconvénients

- La solution projetée a pour inconvénient que les points de vente privés n'auront pas le droit de vendre des accessoires par Internet ni d'étaler leurs produits en boutique, même en restreignant l'accès aux mineurs, alors que la SQDC aura ce droit. Les exploitants des boutiques privées pourraient s'en plaindre. La SQDC a toutefois une mission bien particulière en vertu du PL-157, soit celle de vendre les produits pour amener les consommateurs vers un marché licite, tout en assurant la protection de la santé et en ne favorisant pas la consommation. Elle est également obligée par le projet de loi à ne pas admettre de mineurs et à étaler les produits de façon à ce qu'ils ne soient visibles que de l'intérieur. Elle doit en outre prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les mineurs ne pourront pas accéder aux informations sur les produits disponibles sur son site Web. Ajoutons que les préposés de la SQDC auront l'obligation de réussir une formation relative à la vente de cannabis déterminée par le ministre de la Santé et des Services sociaux et la SQDC et doivent, lors de la vente du cannabis, communiquer à l'acheteur les renseignements prescrits par un règlement du ministre.

4.7. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

L'amendement proposé ne touchera pas le niveau d'emploi. Il est tout de même pertinent de rappeler que des emplois seront créés à la SQDC.

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

L'amendement proposé n'a pas de conséquence prévue sur les entreprises, peu importe leur taille ou leur secteur d'activités. Aucune modulation n'est envisagée pour tenir compte de la taille des entreprises.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

L'amendement proposé n'aura pas pour effet de compromettre la compétitivité des entreprises québécoises.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

Aucune mesure de coopération et d'harmonisation réglementaire n'est nécessaire.

8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Les règles ont été formulées en fonction des principes de bonne réglementation et des fondements de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif. Des consultations auprès de ministères, d'organismes publics et du public ont été menées en amont de l'élaboration du PL-157 et de ses amendements.

9. CONCLUSION

L'amendement proposé n'aura pas d'incidence sur les entreprises du Québec.

10. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Puisqu'il n'y aura aucune conséquence négative pour les entreprises, aucune mesure d'accompagnement ne sera nécessaire.

11. PERSONNE-RESSOURCE

D^r Horacio Arruda, directeur national de santé publique et
sous-ministre adjoint
Direction générale de la santé publique
Ministère de la Santé et des Services sociaux
1075, chemin Sainte-Foy, 12^e étage
Québec (Québec) G1S 2M1
Tél. : 418 266-6700
Courriel : horacio.arruda@msss.gouv.qc.ca