

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 2,
*LOI RESSERRANT L'ENCADREMENT DU CANNABIS***

Document adopté à la 667^e séance de la Commission,
tenue le 22 février 2019, par sa résolution COM-667-6.1.1

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J.F. Trudel', with a stylized flourish at the end.

Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LE RESSERREMENT DES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE POSSESSION SUR LES LIEUX D'UN ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL OU UNIVERSITAIRE.....	3
1.1 Le droit à la vie privée et la protection contre les saisies, fouilles et perquisitions abusives	6
1.2 L'aménagement du droit à la vie privée dans une société démocratique.....	9
2 L'ÉTENDUE DES INTERDICTIONS DE FUMER DU CANNABIS.....	10
CONCLUSION.....	14

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁵, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁶. C'est en vertu de cette responsabilité que la Commission a analysé le projet de loi n° 2, *Loi resserrant l'encadrement du cannabis* présenté devant l'Assemblée nationale le 5 décembre 2018⁷.

Rappelons que la Commission avait également commenté 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* qui a été présenté devant l'Assemblée nationale le 16 novembre 2017⁸. L'article 23.20 que la *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité*

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ Charte, préc., note 2, art. 58 al. 2.

⁶ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *Loi resserrant l'encadrement du cannabis*, projet de loi n° 2 (présentation – 5 décembre 2018), 1^{re} sess., 42^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 2 »).

⁸ *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*, projet de loi n° 157 (présentation – 16 novembre 2017), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 157 »).

routière introduit à la *Loi sur la Société des alcools du Québec* a d'ailleurs été modifié avant l'adoption de la loi en juin 2018⁹ suivant la recommandation qu'avait faite la Commission.

La Commission note cependant que de nombreux amendements ont été apportés au projet de loi n° 157, dans le cadre du processus législatif précédant son adoption, et sans qu'elle ait eu l'occasion de les commenter. Elle tient ainsi à préciser que les présents commentaires ne portent que sur les dispositions du projet de loi n° 2 et ne constituent pas une analyse de la *Loi encadrant le cannabis*¹⁰ qui découle du projet de loi n° 157.

Au terme de son examen, la Commission souhaite principalement commenter deux dispositions du projet de loi n° 2, à savoir les articles 4 et 7 de celui-ci, eu égard à l'impact qu'elles risquent d'avoir sur les droits protégés par la Charte. Elle s'attardera dans un premier temps au resserrement des règles applicables en matière de possession de cannabis sur les terrains, dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement d'enseignement collégial ou universitaire, à l'exception des résidences universitaires¹¹. Puis, la Commission commentera l'étendue des interdictions de fumer du cannabis prévues au projet de loi¹².

Remarquons que les commentaires qui suivent ne portent pas sur les dispositions du projet de loi n° 2 qui visent l'augmentation, de 18 à 21 ans, de l'âge minimal requis pour acheter ou posséder du cannabis et accéder à un point de vente¹³. En plus d'introduire des distinctions dans la possibilité de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public¹⁴ ou dans l'accès aux établissements commerciaux¹⁵, l'interdiction d'accès aux points de vente de cannabis aux personnes âgées de moins de 21 ans

⁹ *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*, L.Q. 2018, c. 19.

¹⁰ *Loi encadrant le cannabis*, RLRQ c. C-5.3.

¹¹ Projet de loi n° 2, préc., note 7, art. 4.

¹² *Id.*, art. 7.

¹³ *Id.*, art. 1 à 3, 12 à 20.

¹⁴ Charte, préc., note 2, art. 10 et 12 : « Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public ».

¹⁵ *Id.*, art. 10 et 15 : « Nul ne peut, par discrimination, empêcher autrui d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics, tels les établissements commerciaux, hôtels, restaurants, théâtres, cinémas, parcs, terrains de camping et de caravaning, et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles ».

aurait notamment des effets en matière d'emploi¹⁶. À la différence de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁷, la Charte limite cependant le droit à l'égalité sans discrimination fondée notamment sur l'âge dans le cas d'une mesure prévue par la loi. Rappelons que l'État québécois pourrait néanmoins être appelé à justifier le caractère raisonnable d'une distinction législative fondée sur l'âge en fonction des critères de finalité, de rationalité et de proportionnalité¹⁸. En l'espèce, la fixation de l'âge minimal requis pour consommer du cannabis pose d'importants enjeux. Au moment d'écrire ses lignes, la Commission ne dispose pas de toutes les données nécessaires afin d'évaluer l'impact d'une telle mesure sur l'ensemble des droits protégés par la Charte, y compris le droit à l'égalité. Elle pourra intervenir ultérieurement à ce sujet si elle le juge nécessaire, et ce, en fonction des différentes responsabilités qui lui sont dévolues en vertu de la Charte.

1 LE RESSERREMENT DES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE POSSESSION SUR LES LIEUX D'UN ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL OU UNIVERSITAIRE

L'article 8 de la *Loi encadrant le cannabis* prescrit qu'il est interdit d'avoir en sa possession du cannabis dans certains lieux. Cette disposition se lit comme suit :

« 8. Il est interdit à quiconque d'avoir en sa possession du cannabis :

1° sur les terrains, dans les locaux ou dans les bâtiments mis à la disposition d'un établissement d'enseignement qui dispense, selon le cas, des services d'éducation préscolaire, des services d'enseignement primaire ou secondaire, des services éducatifs

¹⁶ *Id.*, art. 10 et 16. Lia LÉVESQUE, *SQDC : 15 employés de moins de 21 ans pourraient perdre leur emploi*, La Presse canadienne, 7 février 2019.

¹⁷ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 15.

¹⁸ *Id.*, art. 15 et 1. Dans un tel cas, on devrait ainsi s'assurer du caractère urgent et réel de l'objectif poursuivi ainsi que de la rationalité et la proportionnalité des moyens prescrits pour atteindre cet objectif, tenant compte de l'ensemble des effets que cela entraînerait sur les personnes visées.

Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement et des équipements sur le projet de loi n° 12, Loi modifiant le Code de la sécurité routière*, (Cat. 2.412.35), 1996; BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec. 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*, 2018, p. 3, [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CSSS/mandats/Mandat-38809/memoires-deposes.html>; BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec. Projet de loi n° 2 intitulé Loi resserrant l'encadrement du cannabis*, février 2019, p. 6, [En ligne]. <https://www.barreau.qc.ca/media/1665/memoire-pl2.pdf>

en formation professionnelle ou des services éducatifs pour les adultes en formation générale;

2° dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement d'enseignement collégial, à l'exception des résidences pour étudiants;

3° sur les terrains et dans les installations d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1);

4° sur les terrains et dans les locaux ou dans les bâtiments utilisés pour la détention de personnes au sens de la Loi sur le système correctionnel du Québec (chapitre S-40.1).

Le gouvernement peut, par règlement, prévoir d'autres lieux où il est interdit d'avoir en sa possession du cannabis.

Quiconque contrevient aux dispositions du premier alinéa ou à celles d'un règlement pris en application du deuxième alinéa en ayant en sa possession une quantité totale de cannabis équivalant à 30 grammes ou moins de cannabis séché selon l'annexe 3 de la Loi sur le cannabis (L.C. 2018, c. 16) commet une infraction et est passible d'une amende de 250 \$ à 750 \$. En cas de récidive, ces montants sont portés au double.¹⁹ »

D'abord, retenons que le deuxième paragraphe de cet article n'était pas initialement prévu au projet de loi n° 157. Il a plutôt été ajouté au projet de loi dans le cadre de son étude détaillée précédant son adoption²⁰ et c'est pourquoi les commentaires de la Commission sur le projet de loi n° 157 étaient silencieux à cet égard.

L'article 4 du projet de loi n° 2 propose de modifier ce même paragraphe. En vertu de la modification prévue, il serait interdit d'avoir en sa possession du cannabis « sur les terrains, dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement d'enseignement collégial ou universitaire, à l'exclusion des résidences pour étudiants d'un établissement d'enseignement universitaire ». Malgré cela, le projet de loi n° 2 prévoit néanmoins qu'« une personne âgée de 21 ans ou plus qui habite dans une résidence pour étudiants d'un établissement d'enseignement universitaire peut avoir en sa possession du cannabis sur les terrains de cet

¹⁹ *Loi encadrant le cannabis*, préc., note 10, art. 8.

²⁰ *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*, préc., note 9, art. 8. Voir notamment : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 1^{re} sess., 41^e légis., 29 mars 2018, « Étude détaillée 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* », 15h20.

établissement lorsqu'elle se déplace de sa résidence vers un lieu situé à l'extérieur de ces terrains, et inversement »²¹.

En cas d'infraction à ces dispositions, la *Loi encadrant le cannabis* prescrit une amende de 250 \$ à 750 \$²². Ces montants sont portés au double en cas de récidive²³.

Contrairement aux lieux énumérés à la disposition relative à l'interdiction de possession de cannabis initialement prévue au projet de loi n° 157, le deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 8 de la *Loi encadrant le cannabis* — relatif aux locaux ou bâtiments d'un établissement collégial — vise des lieux largement ouverts à un public en âge de consommer légalement du cannabis²⁴. Le projet de loi projette en outre d'étendre à nouveau la portée de l'interdiction d'avoir du cannabis en sa possession prévue à ce paragraphe.

Or, de très nombreuses personnes ont à circuler sur les terrains d'un établissement collégial ou universitaire, et ce, pour différentes raisons. À titre d'exemple, cette interdiction pourrait viser le fait pour un employé ou un étudiant d'une institution universitaire ou collégiale (toujours en âge de consommer légalement du cannabis) de garder cette substance dans sa voiture sur le terrain de l'institution en vue d'en faire usage en dehors du cadre de son travail ou de ses études. De même, l'interdiction pourrait viser la clientèle d'une salle de spectacle, d'un bar ou d'un centre sportif situés dans un établissement collégial ou universitaire, mais ouverts au public qui ne fréquente pas les services éducatifs de celui-ci.

De l'avis de la Commission, une telle interdiction risque ainsi de compromettre le droit au respect de la vie privée protégé par la Charte de même que la protection qu'elle offre contre les saisies, perquisitions ou fouilles abusives, sans que la portée de l'interdiction puisse être justifiée.

²¹ Projet de loi n° 2, préc., note 7, art. 4. Soulignons qu'aux fins de concordance, l'article 5 du projet de loi n° 2 prévoit par ailleurs abroger l'article 12 al. 1 (2) de la *Loi sur l'encadrement du cannabis* suivant lequel il est actuellement interdit de fumer du cannabis dans les locaux ou les bâtiments d'un établissement universitaire.

²² *Loi encadrant le cannabis*, préc., note 10, art. 8 al. 3.

²³ *Id.*, art. 8 al. 3 et art. 12 al. 2.

²⁴ C'est le cas que cet âge soit fixé à 18 ou 21 ans.

1.1 Le droit à la vie privée et la protection contre les saisies, fouilles et perquisitions abusives

Dans un ouvrage récent, les auteurs Karim Benyekhlef et Pierre-Luc Déziel reprennent l'analyse développée dès la fin des années 1980 par le juge La Forest dans l'arrêt *Dyment*²⁵ et expliquent le droit à la vie privée en fonction des trois champs d'application de cette notion : la vie privée personnelle, la vie privée territoriale et la vie privée informationnelle²⁶.

Ainsi, la vie privée personnelle réfère d'abord « à la faculté fondamentale des individus de faire des choix essentiellement privés sans subir de restrictions inopportunes »²⁷. Dit autrement, le droit à la vie privée inclut « la sphère limitée d'autonomie personnelle où se forment des choix intrinsèquement privés »²⁸.

À ce sujet, la Cour suprême notait en 2003 dans l'affaire *Clay* que « fumer de la marijuana à des fins récréatives n'a rien d'« essentiellement personnel » ou d'« intrinsèquement privé » »²⁹. Elle ajoutait que « la consommation à des fins récréatives n'est pas comparable aux autres activités considérées fondamentales à la vie privée d'un individu »³⁰.

Cela dit, la protection que confère la Charte s'applique également au champ d'application territoriale de la vie privée. Pour reprendre à nouveau le propos de Benyekhlef et Déziel, « la vie privée territoriale s'applique aux lieux et espaces dans lesquels l'individu évolue sans être soumis au regard ou à l'attention des autres »³¹. Le droit au respect de la vie privée inclut donc

²⁵ *R. c. Dyment*, [1988] 2 R.C.S. 417, par. 18 à 21.

²⁶ Karim BENYEKHLEF et Pierre-Luc DÉZIEL, *Le droit à la vie privée en droit québécois et canadien*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2018, p. 14.

²⁷ *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, par. 15.

²⁸ *Id.*, par. 97.

²⁹ *R. c. Clay*, 2003 CSC 75, par. 32. Dans cette affaire, la Cour est appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de l'interdiction criminelle de posséder de la marijuana à des fins personnelles. Cette interdiction était alors prévue par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, L.C. 1996, c. 19.

³⁰ *Id.*

³¹ K. BENYEKHLEF et P.-L. DÉZIEL, préc., note 26, p. 14.

« une sphère d'intimité »³². Il « assure à chaque individu un halo d'intimité capable de résister à l'intrusion d'autrui, État ou individu. Ce halo, quelque peu diffus, inclut au premier chef le corps et l'esprit de la personne, mais il s'étend à l'habitat, en passant par le nom, l'image, la voix et, dans une certaine mesure, les mœurs de la personne »³³.

Certes, la portée du droit à la vie privée dépend « du caractère plus ou moins privé ou public de la personne et de la situation plus ou moins centrale ou périphérique de l'élément d'intimité dont il s'agit »³⁴. Il faut pouvoir faire la démonstration d'une attente raisonnable subjective et objective de vie privée³⁵. La maison est un lieu où cette attente est très élevée, mais la Cour suprême a reconnu qu'on peut aussi avoir une attente raisonnable relative à la vie privée ailleurs, notamment au bureau³⁶ ou dans la voiture³⁷.

À titre d'exemple, les tribunaux ont en outre reconnu que le droit à la vie privée pouvait s'étendre aux sacs à main utilisés dans un lieu public³⁸ ou aux sacs des élèves en milieu scolaire³⁹. Les attentes raisonnables relatives à la vie privée peuvent être moindres lorsqu'on se trouve dans ces « lieux », mais on ne saurait exclure la protection du droit à la vie privée eu égard à ceux-ci. Comme le souligne la Cour d'appel, « la vie privée et la protection contre les

³² Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 1194. Voir également : *Syndicat des professionnelles du Centre jeunesse de Québec (CSN) c. Desnoyers*, [2005] R.J.Q. 414 (C.A.).

³³ *Id.*, p. 1195.

³⁴ *Id.*, p. 1195.

³⁵ Voir notamment : K. BENYKHEF et P.-L. DÉZIEL, préc., note 26, p. 88.

³⁶ *Id.*

³⁷ Voir notamment : *R. c. Mellenthin*, [1992] 3 R.C.S. 615.

³⁸ *Berthiaume c. Cinéma Guzzo Inc.*, J.E. 2009-1232 (C.Q.), conf. par 2011 QCCA 326.

³⁹ Voir : *R. c. M.(M.R.)*, [1998] 3 R.C.S. 393 et *R. c. A.M.*, [2008] 1 R.C.S. 569, 2008 CSC 19. Notons que, dans les deux cas, les faits se déroulent dans une école primaire ou secondaire et non dans une institution postsecondaire. En vue de définir la portée du droit à la vie privée, la Cour suprême fait par ailleurs une distinction entre une fouille effectuée par le personnel de l'école (jugée raisonnable dans la première affaire) ou par les policiers (jugée abusive dans le deuxième arrêt). Benykhlef et Déziel écrivent ainsi : « En somme, les arrêts *R. c. A.M.* et *R. c. M.(M.R.)*, n'établissent pas qu'il existe une attente raisonnable en matière de vie privée qui serait réduite, dans les établissements scolaires, lorsque ce sont les policiers ou leurs mandataires qui effectuent des fouilles ou des saisies. Cette diminution de l'attente raisonnable apparaît valide seulement en regard de l'action des professeurs ou directeurs d'école. Selon l'expression du juge Binnie, il n'y a pas une "exception pour les écoles" lorsque ce sont les actions des policiers qui procèdent à une fouille, une saisie ou une perquisition ». K. BENYKHEF et P.-L. DÉZIEL, préc., note 26, p. 393.

fouilles et perquisitions déraisonnables ne s'arrêt[ent] pas aux frontières d'un lieu. Ce droit suit plutôt la personne »⁴⁰.

La mise en œuvre du respect du droit à sa vie privée soulève par ailleurs d'importants enjeux eu égard à la protection prescrite à l'article 24.1 de la Charte relatif aux saisies, perquisitions et fouilles abusives⁴¹. Rappelons qu'en vertu de cette disposition : « Nul ne peut faire l'objet de saisies, perquisitions ou fouilles abusives ». La jurisprudence en matière du droit à la vie privée tient d'ailleurs compte des conditions établies en vertu de cette disposition.

Brièvement exposées, les exigences établies par la jurisprudence concernent :

- l'obtention d'une autorisation fondée sur une loi, une règle de droit ou un jugement préalable à la saisie, sans quoi la fouille est présumée abusive;
- l'existence de motifs raisonnables pour l'obtention d'une telle autorisation;
- et, le fait que la fouille elle-même soit effectuée de façon non abusive⁴².

Les dispositions proposées à l'article 4 du projet de loi n° 2 devraient ainsi être soumises à ces conditions pour respecter la Charte, ce qui laisse supposer d'importantes difficultés dans la mise en œuvre des nouveaux interdits envisagés. En effet, la seule possession de cannabis peut être difficilement détectable sans procéder à une fouille. Or, une telle fouille est soumise à d'importantes conditions si la substance se trouve dans un endroit où il y a attente raisonnable à la vie privée, par exemple, dans un sac à main, un sac à dos ou encore une voiture.

Pour reprendre l'exemple précédemment cité, parmi d'autres, comment assurer le respect des dispositions présentées dans le cas de l'employé ou de l'étudiant d'une université qui est en âge de consommer légalement du cannabis et en a dans sa voiture sur le terrain de l'institution

⁴⁰ *Syndicat des travailleurs(euses) de Bridgestone Firestone de Joliette (CSN) c. Trudeau*, [1999] R.J.Q. 2229 (C.A.).

⁴¹ *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations particulières sur le projet de loi n° 15, Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et la Loi sur les cours municipales concernant la sécurité dans les tribunaux judiciaires*, M^e Karina Montminy, (Cat. 2.412.109), 2009.

⁴² *Id.*

ou dans son sac, et ce, sans porter atteinte à son droit au respect de sa vie privée? Toujours à titre d'exemple, la même question se pose à l'égard de la clientèle d'une salle de spectacle, d'un bar ou d'un centre sportif situé sur les lieux d'un établissement collégial ou universitaire.

1.2 L'aménagement du droit à la vie privée dans une société démocratique

Il est vrai que l'exercice du droit à la vie privée peut être aménagé ou limité en vertu de l'article 9.1 de la Charte. Pour ce faire, l'État devrait toutefois justifier les dispositions du projet de loi n° 2 sur la possession de cannabis en démontrant qu'elles ne sont ni irrationnelles ni arbitraires et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé⁴³.

Dans un premier volet, le gouvernement devrait donc prouver que l'objectif poursuivi par la mesure contestée est suffisamment important pour justifier l'atteinte à une liberté ou un droit garantis par la Charte. Cet objectif doit être urgent et réel.

Si le fait d'interdire la possession de cette substance dans les lieux prévus à l'article 4 du projet de loi n° 2 poursuit un tel objectif, il faudrait encore que le gouvernement puisse établir que cette interdiction est un moyen raisonnable pour l'atteindre. Ce sera le cas si les conditions suivantes sont réunies :

- a) il a un lien rationnel avec l'objectif visé;
- b) il est de nature à porter le moins possible atteinte au droit touché; et
- c) il y a proportionnalité entre les effets préjudiciables de la mesure et ses effets bénéfiques⁴⁴.

Nous l'avons déjà souligné, le fardeau de cette démonstration appartient à l'État. Notons néanmoins que le fait d'étendre l'interdiction d'avoir en sa possession du cannabis à l'ensemble des terrains, locaux et bâtiments d'un établissement d'enseignement collégial ou universitaire est de nature à soulever certaines préoccupations, notamment quant aux deux derniers critères précités, à savoir l'atteinte minimale du droit à la vie privée des personnes visées et la proportionnalité des effets préjudiciables de cette mesure et de ses effets bénéfiques.

⁴³ Voir notamment : *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

⁴⁴ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, par. 70.

La Commission recommande donc de ne pas adopter l'article 4 du projet de loi n° 2. Elle recommande également que le libellé du paragraphe 8 al. 1 (2) de la *Loi encadrant le cannabis* soit revu afin qu'il cible la clientèle des établissements d'enseignement collégial non en âge de consommer du cannabis, conformément à l'objectif de protection de la *Loi encadrant le cannabis*, sans lui donner une portée injustifiée au sens de la Charte.

2 L'ÉTENDUE DES INTERDICTIONS DE FUMER DU CANNABIS

L'article 7 du projet de loi n° 2 prévoit modifier l'article 16 de la *Loi sur l'encadrement du cannabis* afin d'élargir les lieux publics où celle-ci interdit de fumer du cannabis. Outre les interdictions déjà inscrites à la *Loi sur l'encadrement du cannabis*⁴⁵, il serait ainsi interdit de fumer du cannabis sur :

- les terrains sur lesquels sont situés des lieux fermés assujettis à l'interdiction de fumer prévue au premier alinéa de l'article 12 de la loi, sauf exception⁴⁶;
- 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 vacances⁴⁷;
- les voies publiques au sens du troisième alinéa de l'article 66 de la *Loi sur les compétences municipales*, incluant « toute route, chemin, rue, ruelle, place, pont, voie piétonnière ou

⁴⁵ *Loi encadrant le cannabis*, préc., note 10, art. 16. Incluant notamment : les abribus; les tentes, chapiteaux et autres installations semblables montés de façon temporaire ou permanente et qui accueillent le public ainsi que 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.

⁴⁶ Le libellé actuel de l'article 16 al. 2 (2) de la *Loi encadrant le cannabis* prévoit l'interdiction de fumer du cannabis dans un rayon de neuf mètres « de toute porte, prise d'air ou fenêtre qui peut s'ouvrir d'un lieu fermé » listé au premier alinéa de l'article 12 de la loi, sauf s'il s'agit d'un immeuble d'habitation comportant deux logements ou plus, d'une résidence privée pour aînés ou d'un moyen de transport collectif ou d'autres moyens de transport utilisés dans le cadre d'un travail.

⁴⁷ Le libellé actuel de l'article 16 al. 1 de la *Loi encadrant le cannabis* énumère plutôt une liste fermée de lieux qui inclut entre autres 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; les aires extérieures de jeu destinées aux enfants et qui accueillent le public, y compris les aires de jeux d'eau, les pataugeoires et les planchodromes; les terrains sportifs et les terrains de jeux, y compris les aires réservées aux spectateurs, qui sont fréquentés par des mineurs et qui accueillent le public; les terrains des camps de jour et des camps de vacances de même que les patinoires et les piscines extérieures qui sont fréquentés par des mineurs et qui accueillent le public.

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 »⁴⁸.

Dans les faits, il serait ainsi proscrit de fumer du cannabis dans l'ensemble des lieux publics.

De plus, ces interdictions s'ajouteraient à celles qui visent les lieux fermés où il est actuellement interdit de fumer du cannabis en vertu de l'article 12 de la *Loi sur l'encadrement du cannabis*. Rappelons en outre qu'en vertu de l'article 107 de la *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*, un locateur pouvait — dans un délai de 90 jours suivant l'entrée en vigueur de la loi — modifier les conditions d'un bail de logement pour y ajouter une interdiction de fumer du cannabis. Sous réserve de certaines conditions, il peut également inscrire pareille interdiction dans tout nouveau bail de logement.

En cas d'infraction à ces dispositions, la *Loi encadrant le cannabis* prévoit une amende de 500 \$ à 1 500 \$ et ces montants peuvent être doublés en cas de récidive⁴⁹.

Une interdiction de fumer dans les lieux publics d'une telle portée semble d'abord aller à l'encontre de l'une des finalités recherchées lorsque le législateur a fait le choix de légaliser le cannabis⁵⁰. Pour rappel, il s'agissait alors notamment d'encadrer la possession et l'usage du cannabis tout en contribuant à « alléger le fardeau du système de justice pénale relativement [à celle-ci] »⁵¹.

De façon plus particulière, une interdiction aussi largement étendue de consommer du cannabis dans les lieux publics risque d'accroître la judiciarisation de certaines populations pour qui il n'est pas possible de consommer chez soi, entre autres les personnes en situation d'itinérance et les jeunes⁵².

⁴⁸ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 66 al. 3.

⁴⁹ *Loi encadrant le cannabis*, préc., note 10, art. 12 al. 2.

⁵⁰ Voir notamment : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 18, p. 6.

⁵¹ *Loi sur le cannabis*, L.C. 2018, c. 16, art. 7; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Encadrement du cannabis au Québec*, [En ligne]. <https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/loi/encadrement-du-cannabis-au-quebec/>

⁵² Voir notamment : Jeanne CORRIVEAU, « La légalisation du cannabis, un fardeau pour les itinérants? », *Le Devoir*, 6 octobre 2018, [En ligne]. <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/538527/interdire-le-cannabis->

Référons d'abord aux propos de la professeure Marie-Ève Sylvestre à ce sujet : « On craint évidemment qu'avec une interdiction complète du cannabis des constats d'infraction soient remis aux mêmes personnes qui sont présentement judiciairisées pour la consommation d'alcool. Et là, il y a des risques très importants de profilage social et de discrimination »⁵³.

Retenons également l'analyse de M^e Gilles Trudeau, secrétaire corporatif des Centres communautaires juridiques de Montréal : « On craint notamment les effets de ces règlementations [interdisant la consommation de cannabis sur le territoire de certaines municipalités] sur les populations marginales, comme les itinérants, les toxicomanes et les personnes avec des problèmes de santé mentale »⁵⁴.

L'Institut national de santé publique du Québec⁵⁵ le notait en outre dans son mémoire sur le projet de loi n° 157. On peut y lire ce qui suit :

« L'INSPQ accueille favorablement les dispositions concernant la possibilité de fumer dans la plupart des lieux extérieurs. [...] interdire complètement la consommation en public aurait pour effet de diriger l'usage dans les lieux privés et placer plusieurs usagers dans une impasse. De plus en plus de locataires et de propriétaires d'unité de logement en copropriété demandent des habitations totalement sans fumée afin de ne pas s'exposer ni exposer leurs enfants aux infiltrations de fumée qui se propagent dans leur logement. En outre, plusieurs personnes sans domicile seraient exposées à des sanctions qui nuiraient à leur situation sociale et de santé. »⁵⁶

-
- [en-public-nefaste-pour-les-itinerants](https://www.journaldequebec.com/2018/10/02/les-intervenants-de-la-rue-parlent-de-non-sens); Nicolas SAILLANT, « Interdiction du cannabis à Québec : les intervenants de la rue parlent de "non-sens" », *Le Journal de Québec*, 2 octobre 2018, [En ligne]. <https://www.journaldequebec.com/2018/10/02/les-intervenants-de-la-rue-parlent-de-non-sens>; Sara BARRIÈRE-BRUNET, « Les jeunes racisés feront les frais de la réforme de la loi québécoise sur le cannabis », *Vice*, 2018, [En ligne]. https://www.vice.com/fr_ca/article/yw7bq5/les-jeunes-racises-feront-les-frais-de-la-reforme-de-la-loi-quebecoise-sur-le-cannabis
- ⁵³ J. CORRIVEAU, préc., note 52.
- ⁵⁴ Jean-François PARENT, « Légalisation cannabis : vers un engorgement des tribunaux? » *Droit Inc.*, 22 octobre 2018, [En ligne]. <http://www.droit-inc.com/article23522-Legalisation-cannabis-vers-un-engorgement-des-tribunaux>
- ⁵⁵ Ci-après « INSPQ ».
- ⁵⁶ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Projet de loi 157 : Loi instituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière, Mémoire déposé à la Commission de la santé et des services sociaux*, 2018, p. 12, [En ligne]. https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2339_loi_157_memoire_cannabis_securite_routiere.pdf [mon soulignement]

L'INSPQ recommandait « que les restrictions de l'usage de cannabis dans les lieux publics intérieurs et extérieurs soient celles prévues dans le projet de loi 157 et qu'en conséquence, les municipalités ne soient pas autorisées à ajouter des restrictions, sauf dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, un festival destiné aux enfants) »⁵⁷.

Les travaux de la Commission en matière de profilage social et de judiciarisation des personnes en situation d'itinérance l'ont déjà largement démontré, « les stratégies de vie et de survie que les personnes en situation d'itinérance sont contraintes d'adopter les amènent à commettre plus souvent des infractions liées à l'occupation de l'espace public que les personnes qui disposent d'une résidence privée »⁵⁸. À l'instar de la professeure Sylvestre précitée, rappelons d'ailleurs que les infractions liées à la consommation de boissons alcoolisées sur le domaine public ou à l'ivresse sont celles qui sont le plus souvent imputées aux personnes en situation d'itinérance à Montréal⁵⁹.

L'impact que risque d'avoir l'interdiction de consommer du cannabis dans les espaces publics — que le projet de loi propose d'étendre — sur la surjudiciarisation des populations marginalisées, itinérantes ou jeunes pour qui il est plus difficile, voire impossible, de consommer dans un espace privé où il est permis de le faire pourrait ainsi s'avérer discriminatoire, notamment sur la base de la condition sociale.

La portée des interdictions de consommer du cannabis dans les espaces publics prévue au projet de loi n° 2 pourrait également s'avérer discriminatoire sur la base du handicap dans les cas de personnes itinérantes ayant une dépendance à cette substance⁶⁰ et qui n'auront d'autres endroits pour la consommer. Retenons à cet égard que près de 50 % des personnes itinérantes

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M^e Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), p. 20, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/itinérance_avis.pdf

⁵⁹ Voir notamment : Céline BELLOT et Marie-Ève SYLVESTRE, « La judiciarisation de l'itinérance à Montréal : les dérives sécuritaires de la gestion pénale de la pauvreté », (2017) 47 *Revue générale de droit* 11, 23; Céline BELLOT, Isabelle RAFFESTIN, Marie-Noëlle ROYER et Véronique NOËL, *Judiciarisation et criminalisation des populations itinérantes à Montréal*. Rapport de recherche préparé pour le Secrétariat National des Sans-abri, 2005, p. 58.

⁶⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Doucet*, (1999) R.J.Q. 2151 (T.D.P.).

au Québec ont présenté des problèmes d'abus ou de dépendance aux drogues au cours de leur vie et que la marijuana est la substance à laquelle elles ont le plus souvent recours⁶¹.

Enfin, il y a lieu de se demander quel impact pourra avoir une interdiction d'une telle portée sur les jeunes qui bien qu'en âge de consommer peuvent, eux aussi plus difficilement avoir accès à un espace privé pour consommer du cannabis. Cette interdiction aura-t-elle pour conséquence d'accroître la surveillance policière et le profilage visant déjà plus particulièrement les jeunes racisés⁶² et les Autochtones dans l'espace public?

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 7 du projet de loi n° 2.

CONCLUSION

Assumant les responsabilités que lui confère la Charte, la Commission a procédé à l'étude du projet de loi n° 2.

Ce faisant, la Commission s'est principalement attardée aux articles 4 et 7 du projet de loi n° 2. Ceux-ci concernent, d'une part, le resserrement des règles applicables en matière de possession de cannabis sur les terrains, dans les locaux ou dans les bâtiments d'un établissement d'enseignement collégial ou universitaire puis, d'autre part, l'étendue des interdictions de fumer du cannabis dans les lieux publics.

Dans un premier temps, le projet de loi n° 2 propose ainsi d'étendre la portée de l'interdiction d'avoir du cannabis en sa possession sur les terrains, dans les locaux ou les bâtiments d'un établissement d'enseignement collégial ou universitaire. Constatant qu'une telle interdiction risque de compromettre le droit au respect de sa vie privée de même que la protection contre les saisies, perquisitions ou fouilles abusives prévus aux articles 5 et 24.1 de la Charte, la

⁶¹ Jean-Pierre BONIN, Louise FOURNIER et Vincent GIRARD, « L'itinérance et la dépendance », dans Saïd BERGHEUL et Christopher McALL (dir.), *Regards croisés sur l'itinérance*, Montréal, Presse de l'Université du Québec, 2015, p. 77, à la page 81.

⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf

Commission recommande de ne pas adopter l'article 4 du projet de loi n° 2. Elle recommande également que le libellé du paragraphe 8 al. 1 (2) de la *Loi encadrant le cannabis* soit revu afin qu'il cible la clientèle des établissements d'enseignement collégial non en âge de consommer du cannabis, conformément à l'objectif de protection de la *Loi encadrant le cannabis*, sans lui donner une portée injustifiée au sens de la Charte.

Dans un deuxième temps, la Commission a analysé l'étendue de l'interdiction de consommer du cannabis dans les lieux publics à la lumière du droit à l'égalité garanti par l'article 10 de la Charte et de ses travaux en matière de profilage social et racial. Expriment d'importantes préoccupations à cet égard, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 7 du projet de loi n° 2.

Enfin, la Commission a tenu à préciser que les présents commentaires ne portent que sur le projet de loi n° 2 et qu'ils ne constituent pas une analyse de conformité de la *Loi encadrant le cannabis* aux dispositions de la Charte. La Commission se réserve le droit d'intervenir ultérieurement à ce sujet s'il s'avère nécessaire de le faire eu égard à l'ensemble des responsabilités qu'elle exerce en vertu de la Charte.