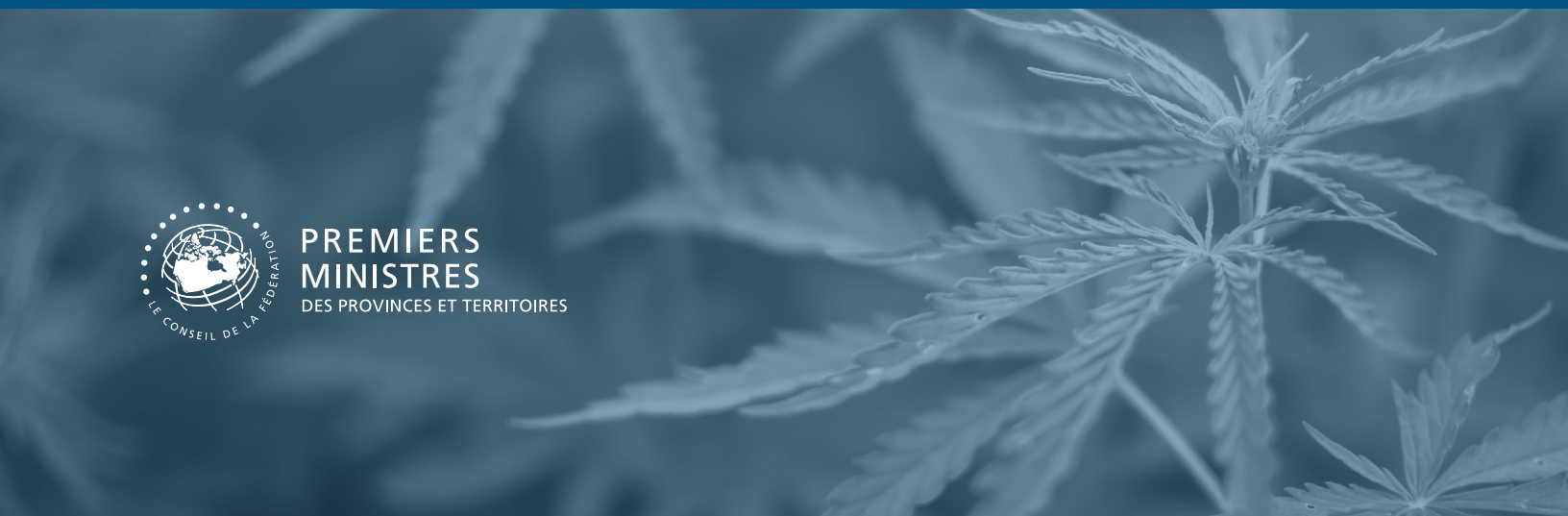
RAPPORT SUR

LA LÉGALISATION ET LA RÉGLEMENTATION DU

CANNABIS

NOVEMBRE 2017



LE CONSEIL DE LA FÉDÉRATION

PREMIERS MINISTRES
DES PROVINCES ET TERRITOIRES

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif 5

Introduction et contexte 13

Objectif du présent rapport 14

Approches provinciales et territoriales de la légalisation du cannabis 15

Approches pour la légalisation du cannabis 15
Possibilités de collaboration provinciale-territoriale continue 21

Préparer la mise en œuvre 23

Approvisionnement et production de cannabis 23
Arrangements fiscaux et répartition des coûts 28
Application des lois pour la conduite avec facultés affaiblies et sécurité publique 36
Information et sensibilisation du public 41
Le cadre de réglementation fédéral 44

Conclusion 48

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La légalisation du cannabis est un enjeu politique complexe, qui doit être abordé de manière rigoureuse et coordonnée pour atteindre les objectifs souhaités de protection de la santé et de la sécurité publiques, empêcher les jeunes d'y avoir accès et réduire les activités illicites. Une large part du travail lié à la mise en œuvre et à la surveillance de la légalisation du cannabis incombera aux provinces et aux territoires. On songe par exemple à l'accès au cannabis dans un cadre légalisé, aux endroits où il pourra être consommé et à application du nouveau régime et notamment des mesures visant à prévenir la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue.

Devant des responsabilités d'une telle ampleur, et compte tenu des préoccupations suscitées par le fait que la date de légalisation imposée par le gouvernement fédéral est peut-être trop ambitieuse, les premiers ministres des provinces et territoires estiment que le gouvernement fédéral devrait s'impliquer beaucoup plus et transmettre davantage d'information concernant plusieurs aspects importants, soit :

- la sécurité routière et les mécanismes d'application des lois;
- la préparation et la formation liées au réseau de distribution (notamment ce qui a trait au cadre de réglementation fédéral);
- les arrangements fiscaux et la répartition des coûts;
- les campagnes d'information du public;
- l'approvisionnement et la demande, et les relations avec le marché illicite.

Les premiers ministres des provinces et territoires ont fait savoir que si ces questions encore en suspens ne sont pas prises en charge adéquatement par le gouvernement fédéral dans un délai opportun, notamment en ce qui concerne le financement approprié, les provinces et les territoires pourraient demander un report de la date de prise d'effet de la légalisation. Lors de la rencontre de juillet 2017 du Conseil de la fédération, les premiers ministres ont annoncé la création du Groupe de travail provincial-territorial sur la légalisation et la réglementation du cannabis et ont demandé à leurs ministres responsables de cerner les considérations communes et de leur faire rapport sur ces questions et sur les pratiques exemplaires en matière de légalisation et de réglementation du cannabis, dans une perspective de réduction des méfaits, de protection de la sécurité publique et de réduction des activités illicites, qui sont les trois grands objectifs de la légalisation. Ce rapport présente donc :

- les activités en cours dans les provinces et les territoires pour préparer la légalisation du cannabis et les domaines où une éventuelle collaboration serait possible;
- les points communs de préoccupation où une plus grande implication du gouvernement fédéral sera nécessaire, et les aspects pour lesquels un financement du gouvernement fédéral ou d'une autre source pourrait être nécessaire.

Approches provinciales et territoriales de la légalisation du cannabis

La décision de légaliser le cannabis d'ici juillet 2018 est celle du gouvernement fédéral. La préparation à la légalisation exige des provinces et des territoires qu'ils procèdent à une vaste consultation publique, qu'ils élaborent des politiques, modifient la réglementation et les lois, organisent et mettent sur pied des structures pour le contrôle, la distribution et la vente au détail et assurent la formation et l'éducation relatives à ces nouvelles structures. Toutes ces activités sont complexes et auront des conséquences importantes, sur le plan des ressources, pour les

provinces et les territoires, aussi bien que pour les municipalités et les communautés autochtones (y compris pour les administrations ayant conclu des ententes d'autonomie gouvernementale). La décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis a entraîné un déplacement des priorités existantes des provinces et des territoires et une réattribution des ressources rendue nécessaire pour que les administrations soient prêtes d'ici la date de mise en œuvre proposée.

Les provinces et les territoires sont tous en train de travailler à ces questions et ont pu réaliser des progrès malgré un échéancier très serré. La plupart des administrations ont déjà procédé à des rencontres avec des membres du public et des intervenants, ou le font en ce moment même, afin de définir une approche qui répondra à leurs besoins et aux objectifs qu'ils se sont fixés. Bien que peu de décisions officielles aient encore été prises, certaines administrations ont commencé à divulguer le cadre stratégique qui guidera leur approche. Tous tentent d'établir les éléments de base de leur cadre juridique et réglementaire, notamment en ce qui concerne les réseaux de distribution et de vente, avant la date prévue d'entrée en vigueur de la légalisation. On ignore toutefois, pour le moment, si ces réseaux seront entièrement prêts et en fonction (au lieu d'être progressivement mis en place) à temps pour juillet 2018.

Les provinces et les territoires travaillent maintenant à trouver des solutions aux questions de politiques qu'ils ont en commun et qui relèvent de leurs compétences. De façon générale, ils s'appuient pour ce faire sur des considérations communes, bien qu'il faille s'attendre à ce que certaines réalités et priorités provinciales et territoriales entraînent des variations dans les approches qui seront établies. Il sera difficile d'établir une collaboration à grande échelle sur certains enjeux particuliers, compte tenu de l'échéancier serré prévu pour la mise en œuvre. Les grands enjeux relevant des provinces et de territoires, en tout ou en partie, et pour lesquels des décisions ont été prises et certaines pratiques exemplaires commencent à se dégager, sont les suivantes :

- **Âge minimal** – Jusqu'à maintenant, l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont annoncé leur intention d'harmoniser l'âge minimal pour la consommation de cannabis à l'âge prescrit chez eux pour l'achat et la consommation d'alcool. Harmoniser l'âge de consommation du cannabis à celle de l'alcool fait consensus chez un certain nombre de gouvernements, qui estiment qu'il s'agit là d'une avenue raisonnable.

- **Distribution et vente au détail** – La plupart des provinces et des territoires examinent présentement les divers modèles possibles pour le contrôle, la distribution et la vente au détail. Certaines administrations envisagent d'avoir recours aux établissements qui, chez eux, sont déjà responsables de la distribution et du contrôle de l'alcool. Sur le plan du commerce de détail, les gouvernements étudient présentement diverses avenues, qui vont d'un réseau de vente au détail exploité par l'État et dont il serait propriétaire, à des réseaux privés contrôlés et réglementés par les gouvernements. Bien que la plupart des décisions entourant la vente au détail soient encore à l'étude, l'Ontario a fait part de son intention d'avoir recours à des établissements distincts et à un réseau de vente en ligne qui sera exploité par une nouvelle filiale de la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO). Les provinces et les territoires considèrent également qu'un réseau de vente en ligne offrirait la possibilité de contrer le marché illicite et offrirait un accès au cannabis aux communautés rurales ou éloignées.

- **Possession chez les jeunes** – Les gouvernements envisagent d'adopter des sanctions pénales provinciales et territoriales pour la possession de 5 grammes ou moins chez les jeunes, ce que le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de criminaliser dans le cadre

du projet de loi C-45. Les approches envisagées pourraient inclure des saisies, des amendes minimes et de l'information à l'intention de ces jeunes. Protéger les jeunes contre les effets néfastes reconnus sur la santé d'une consommation précoce est une priorité commune de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux.

- **Conduite avec les facultés affaiblies par la drogue** – Toutes les provinces et tous les territoires estiment que la prévention de la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue est une priorité de premier plan et devront déterminer si des outils additionnels sont nécessaires pour faire respecter la loi. Plusieurs provinces et territoires ont déjà adopté des sanctions administratives supplémentaires pour la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue ou sont sur le point de le faire. Le Manitoba a adopté une loi permettant aux policiers de suspendre pour 24 heures le permis de conduire de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle n'est pas en mesure de conduire un véhicule de manière sécuritaire parce qu'elle est sous l'effet de la drogue. L'Ontario travaille également à l'élaboration de nouvelles mesures qui interdiraient aux jeunes conducteurs (21 ans et moins), aux apprentis conducteurs et aux conducteurs de véhicules commerciaux d'avoir dans leur organisme toute drogue susceptible d'affaiblir leurs facultés.

- **Consommation dans les lieux publics** – L'un des principaux enjeux pour les provinces et les territoires a trait à la nécessité de s'assurer que l'arrivée du cannabis en tant que substance légale ne porte pas ombrage aux progrès accomplis dans la lutte contre le tabagisme. Plusieurs provinces et territoires réfléchissent encore à l'approche qui devra être mise de l'avant pour protéger la santé publique tout en considérant les lieux publics appropriés où il sera permis de consommer du cannabis légalement.

- **Recherche, information du public et formation** – La majorité des gouvernements provinciaux et territoriaux travaillent encore à définir quels seront les approches et les outils informatifs les plus appropriés. Il pourrait être nécessaire d'offrir des ressources à l'intention des organismes de réglementation, des enseignants, des professionnels de la santé, des détaillants, des clients, des responsables de l'application de la loi et du public en général. Les provinces et les territoires sont également conscients de la nécessité de réaliser plus de recherches et de se pencher plus en profondeur sur les risques et les bienfaits pour la santé du cannabis, et sur les questions de contrôle et d'évaluation des effets systémiques de la légalisation (sur les plans de la santé, de la santé mentale et de la toxicomanie, des services sociaux et autres). À cet égard, la Nouvelle-Écosse a mis sur pied un projet de surveillance et de contrôle du cannabis et l'Ontario travaille aussi à la création d'un cadre de mesure du rendement qui permettra de faire rapport sur les indicateurs généraux pour le cannabis.

Dans le cadre de l'examen de leur approche de la légalisation du cannabis, les provinces et les territoires ont défini plusieurs aspects où une collaboration constante contribuera au succès de la légalisation. Ces aspects incluent, sans s'y limiter :

1. **Partage en continu de l'information et des pratiques exemplaires** – Lors d'échanges réguliers entre les hauts fonctionnaires, d'un suivi rigoureux du partage des compétences et d'autres mécanismes.

2. **Harmonisation des mesures de sensibilisation et d'information du public** – Grâce, par exemple, à l'élaboration en commun de matériel informatif et de ressources de

formation et à l'étude d'une éventuelle harmonisation des projets de recherche et des priorités en la matière.

3. **Circulation interprovinciale du cannabis** – On devra chercher à harmoniser la réglementation et les politiques dans la mesure du possible afin d'éviter d'ériger sans le vouloir des obstacles au commerce ou d'ajouter à sa complexité.

Préparer la mise en œuvre

Les provinces et les territoires continuent de travailler avec le gouvernement fédéral à résoudre les enjeux d'intérêt commun et de responsabilité partagée. Les discussions se poursuivent dans les domaines où les premiers ministres estiment qu'une plus grande implication et plus de clarté sont nécessaires de la part du gouvernement fédéral, le plus souvent dans le cadre de groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux formés de hauts fonctionnaires.

Dans ces domaines, aucun progrès n'a encore été réalisé sur certaines questions importantes; le gouvernement fédéral devrait y consacrer plus de ressources et envisager de modifier éventuellement son approche pour réussir la mise en œuvre de la légalisation du cannabis et protéger la santé et la sécurité des Canadiens. Les provinces et les territoires insistent sur le fait que les coûts associés à la conception, à la mise sur pied et à l'application d'une structure pour le cannabis légalisé incomberont principalement aux gouvernements provinciaux et territoriaux, surtout dans les premières années suivant la légalisation. Il appartient donc au gouvernement fédéral, qui a décidé de légaliser le cannabis et fixé l'échéancier pour ce faire, d'investir les ressources appropriées pour soutenir la mise en œuvre.

1. Approvisionnement et production de cannabis

Un approvisionnement suffisant de cannabis issu de la production légalisée demeure un préalable essentiel à un réseau de vente et de distribution efficace, apte à remplacer le marché illicite. Bien que ce remplacement s'effectuera de manière graduelle, l'assurance d'un approvisionnement est nécessaire pour permettre une planification et une mise en œuvre viable des réseaux de vente au détail. Le gouvernement fédéral a récemment accéléré le traitement des demandes de permis pour les producteurs de cannabis à des fins médicales et a fait part de ses projections de haut niveau en matière d'approvisionnement. Une analyse plus approfondie du gouvernement fédéral concernant la demande, qui comprendra aussi un aperçu des variations régionales, est toujours attendue. Des incertitudes persistent également quant à la façon dont les gouvernements et les détaillants pourront s'assurer de réserver des quantités suffisantes en prévision de la légalisation. Un partage efficace et rapide de l'information avec le gouvernement fédéral sera nécessaire pour avoir un portrait plus juste de la situation au cours des prochains mois. Certains gouvernements ont fait part de leur intérêt pour des discussions sur les mesures possibles pour s'assurer que des quantités suffisantes seront disponibles pour toutes les provinces et tous les territoires. La manière dont les gouvernements pourront légalement s'approvisionner en cannabis avant la légalisation officielle est encore incertaine, bien que le gouvernement fédéral ait commencé à se pencher sur les dispositions à mettre en place pour la période de transition.

En plus d'un approvisionnement adéquat, un système efficace de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente sera nécessaire pour réglementer efficacement l'industrie et protéger l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement. Les hauts fonctionnaires fédéraux ont proposé un échéancier pour la mise sur pied d'un tel système, pour lequel les provinces et les territoires pourront imposer des exigences et participer aux composantes en matière de rapports. Cet

échéancier est pour le moins ambitieux et une somme considérable de discussions devra encore avoir lieu pour assurer l'efficacité et le bon fonctionnement de l'ensemble du système, notamment sur le partage et l'intégration de l'information dans le cadre des fonctions de contrôle, de distribution et de vente assurées par les provinces et les territoires.

Continuer d'échanger avec le gouvernement fédéral afin d'obtenir plus de précisions sur les stocks et la demande projetés pour le cannabis légal, et sur le moment où il sera disponible afin de faciliter la planification et la mise sur pied de leurs réseaux de vente et de distribution. Ces précisions devraient aussi inclure les mesures potentielles qui seront en place d'ici le 1er avril 2018 afin d'assurer un approvisionnement initial adéquat pour toutes les provinces et tous les territoires.

Obtenir un engagement officiel du gouvernement fédéral pour que soit mis sur pied un système efficace de suivi, qui permettra une réglementation et un meilleur contrôle du marché du cannabis légal, d'ici le 1er avril 2018 afin de disposer de suffisamment de temps pour le déploiement et la formation.

2. Arrangements fiscaux et répartition des coûts

Les provinces et les territoires reconnaissent que l'approche en matière de taxation du cannabis doit être conforme aux objectifs de protection de la santé et de la sécurité publiques et de réduction du marché illicite, et ne pas être axée sur la maximisation des revenus. Les gouvernements provinciaux et territoriaux insistent également avec vigueur sur l'importance de tenir compte, dans la répartition des revenus, du fait que les provinces et les territoires devront acquitter la plus grande part des coûts associés à la légalisation du cannabis. L'actuelle proposition du gouvernement fédéral pour un partage des recettes fiscales à parts égales – moitié-moitié entre le fédéral et l'ensemble des provinces et des territoires – ne tient pas compte du déséquilibre dans le fardeau financier et les responsabilités qui incombent à chacun des deux ordres de gouvernement.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux devront concevoir, mettre sur pied et assurer le contrôle réglementaire des réseaux légaux de distribution et de vente au détail dans l'ensemble du pays. De plus, il leur appartiendra de fixer les règles établissant où et comment le cannabis peut être consommé et ils devront aussi assurer l'application des lois et règlements fédéraux, provinciaux et territoriaux régissant l'utilisation du cannabis à des fins non médicales dans leur province ou dans leur territoire. Les provinces et les territoires seront aussi responsables de remédier aux effets de la consommation de cannabis légalisé sur la santé, un aspect qui n'est pas encore pleinement compris et qui risque d'entraîner des pressions accrues sur les systèmes de santé provinciaux et territoriaux, notamment sur les services de toxicomanie et de santé mentale. Rien ne permet de croire que les provinces et les territoires auront accès à des recettes fiscales adéquates pour faire face à la demande accrue en ressources qu'entraînera ce nouveau système chez eux. À ce jour, le gouvernement fédéral n'a confirmé de financement particulier que pour certains aspects de l'application de la loi sur la conduite avec les facultés affaiblies et pour les campagnes d'information du public qui seront menées à l'échelle fédérale.

Rien n'indique également qu'une aide financière initiale sera accordée pour la mise en œuvre du système. Aucune recette fiscale, sans égard à la proportion allouée aux provinces et aux territoires, ne sera disponible au cours de la période précédant la mise en œuvre et les revenus seront vraisemblablement extrêmement limités au cours des premières années. Cette situation sera particulière difficile pour les plus petites provinces ou les territoires plus petits, où les dépenses pour la mise sur pied d'un réseau de distribution et la prestation de services ne

pourront être compensées par les revenus anticipés dans d'aussi petits marchés. Les ministres provinciaux et territoriaux des Finances feront parvenir une lettre au ministre fédéral pour lui faire part de leurs préoccupations devant un modèle de partage des recettes fiscales à parts égales entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces et des territoires, et de la nécessité de faire preuve de plus de souplesse afin de s'adapter aux situations particulières de chaque province et de chaque territoire.

Continuer d'exercer des pressions soutenues pour la mise en place d'une approche de taxation qui permettrait d'atteindre les objectifs en matière de politique, qui offrirait une souplesse suffisante, offrirait beaucoup plus que 50 % des revenus aux provinces et aux territoires et tiendrait compte des conséquences financières disproportionnées pour les gouvernements provinciaux et territoriaux qu'entraîne directement la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis, et la possibilité que les coûts encourus surpassent les revenus au cours des premières années.

3. Conduite avec les facultés affaiblies par la drogue et sécurité publique

La conduite avec les facultés affaiblies par la drogue est un problème connu, mais il prend une nouvelle importance dans le contexte de la légalisation prochaine du cannabis et des changements proposés par le gouvernement fédéral aux dispositions du *Code criminel* de visant la conduite avec les facultés affaiblies dans le cadre du projet de loi C-46. Ces changements supposent notamment la création de nouvelles infractions criminelles liées à la concentration limite de drogue dans le sang (limites « per se »). Les provinces et les territoires doivent être en mesure d'appliquer efficacement la loi et de poursuivre les contrevenants en vertu de ces dispositions et être prêts à prendre en charge les répercussions possibles de ces changements sur leurs systèmes de justice.

Le nombre d'agents formés dans tout le pays, notamment les experts en reconnaissance de drogues (ERD), n'est pas suffisant pour répondre aux besoins liés à l'application des lois pour la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue. Leur formation nécessitera des investissements considérables en temps et en ressources financières. Des questions restent encore en suspens quant à la validité scientifique des tests réalisés à l'aide d'appareils de détection de liquide buccal, à l'achat de ces appareils et la capacité des laboratoires existants à traiter les échantillons sanguins dans les délais prescrits. Bien que les 161 millions de dollars qu'a annoncés le gouvernement fédéral à titre de financement pour l'application des lois et la formation soient bien accueillis, la part provinciale et territoriale de ce financement sur cinq ans, qui se chiffre à 81 millions de dollars, ne sera vraisemblablement pas suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins liés à l'application de la loi. De plus, un mécanisme transparent de répartition du financement, en fonction des commentaires des provinces et des territoires, devra être mis sur pied.

Plusieurs de ces questions nécessiteront des précisions techniques et pourront être réglées dans le cadre des groupes de travail de hauts fonctionnaires déjà formés. Même si le gouvernement fédéral a établi un échéancier et une approche pour aplanir ces difficultés, des efforts considérables et l'attention concertée des intervenants seront nécessaires pour s'assurer que les travaux relatifs à ces enjeux d'importance continuent de progresser.

Obtenir un engagement officiel du gouvernement fédéral afin qu'il réponde pleinement aux besoins en ressources des provinces et des territoires pour l'application des lois relatives à la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue issues du projet de loi C-46.

4. Éducation et sensibilisation du public

Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont conscients que l'information et la sensibilisation du public sont primordiales pour que la mise en place d'un système de cannabis légalisé puisse atteindre les objectifs communs que sont la réduction des méfaits et des activités illicites et la protection de la sécurité publique. L'enveloppe initiale de 9,6 millions de dollars sur cinq ans que le gouvernement fédéral alloue à des campagnes d'information pour le public ne suffit pas à assurer la bonne marche des campagnes d'information et de sensibilisation qui seront nécessaires avant juillet 2018. La récente annonce d'une somme supplémentaire de 36,4 millions de dollars sur cinq ans est bien accueillie, mais rien n'indique que ces fonds seront alloués directement aux provinces et aux territoires, en tout ou en partie.

De plus, une coordination supplémentaire entre les gouvernements provinciaux et territoriaux sera nécessaire pour s'assurer que les campagnes de sensibilisation du public conviennent bien à l'auditoire et aux régions auxquels elles sont destinées. Des échanges en continu avec les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral, dans le cadre du groupe de travail fédéral-provincial-territorial existant sur les communications, seront nécessaires pour établir dans quelle mesure et sous quels aspects il sera possible de mettre à profit et de partager les ressources en matière d'information et de sensibilisation du public, quels éléments peuvent être ou non harmonisés et quelles ressources supplémentaires seront disponibles pour les provinces et les territoires.

Demander au gouvernement fédéral de mettre en place, de manière immédiate, des campagnes d'information énergiques et complètes.

Rechercher une plus grande collaboration entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires pour la mise sur pied d'activités d'information et de sensibilisation qui aideront à coordonner les approches et permettront de répondre aux besoins régionaux. Ce soutien devrait comprendre les ressources adéquates et nécessaires aux provinces et aux territoires pour mettre en place des campagnes locales et régionales dès que possible.

5. Cadre de réglementation du gouvernement fédéral

Le projet de loi C-45 crée un cadre juridique pour la réglementation du cannabis à des fins non médicales. Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il publiera en novembre 2017 un document de consultation sur son approche en matière de réglementation. Certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont relevé des questions concernant leur capacité à légiférer au-delà des quantités minimales prescrites par le gouvernement fédéral et souhaitent obtenir des précisions sur les responsabilités de leur palier de gouvernement dans le cadre du projet de loi C-45. Les hauts fonctionnaires continueront de discuter des enjeux liés au cadre de réglementation fédéral dans le cadre du Groupe de travail provincial-territorial sur la légalisation et la réglementation du cannabis, notamment en ce qui concerne le fonctionnement de la solution de deuxième ligne proposée par le gouvernement fédéral pour la vente de cannabis par Internet.

Les provinces et les territoires ont également fait part de leur préoccupation concernant le régime de contraventions proposé par le gouvernement fédéral pour les infractions mineures en vertu du projet de loi C-45. On croit que ce régime imposera un fardeau administratif inutile aux systèmes de justice provinciaux et aux organismes chargés de l'application de la loi. Les provinces et les territoires s'inquiètent également du fait que ces infractions continueront de valoir un casier judiciaire aux contrevenants qui plaident coupables ou qui sont condamnés et

qu'elles n'inciteront pas les accusés, comme prévu, à plaider coupable plutôt que de passer devant les tribunaux. Cette question a d'ailleurs été soulevée auprès des hauts fonctionnaires et a fait l'objet de discussions entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice et de la Sécurité publique. À ce jour, le gouvernement fédéral semble bien avoir l'intention d'aller de l'avant avec l'approche proposée dans sa forme actuelle, ce qui continue de préoccuper grandement les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Faire part officiellement des préoccupations devant l'approche du gouvernement fédéral relative au régime de contraventions, afin que ces préoccupations soient prises en compte avant que le projet de loi C-45 soit adopté.

Le Groupe de travail du Conseil de la fédération sur la légalisation et la réglementation du cannabis a constaté que des progrès constants ont été accomplis à tous les ordres de gouvernement pour la préparation au cannabis légalisé. Toutefois, certains grands enjeux précisés par les provinces et les territoires n'ont pas été résolus et exigent une attention urgente de la part du gouvernement fédéral. En l'absence de solutions appropriées offertes en temps opportun, aller de l'avant avec une mise en œuvre à la date prévue par le gouvernement fédéral pourrait mettre sérieusement en péril les objectifs établis pour la légalisation, notamment la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens, la restriction de l'accès au cannabis pour les jeunes et la réduction du marché illicite.

INTRODUCTION ET CONTEXTE

Le 13 avril 2017, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi C-45, *Loi concernant le cannabis,* en vue de légaliser et de réglementer l'utilisation du cannabis à des fins non médicales pour les adultes canadiens. Les intentions déclarées de cette loi sont « de restreindre l'accès des jeunes au cannabis, de protéger la santé et la sécurité publiques par l'établissement d'exigences strictes en ce qui a trait à la sécurité et à la qualité des produits et de décourager les activités criminelles par l'imposition d'importantes sanctions pénales aux personnes agissant en dehors du cadre juridique. Elle vise également à alléger le fardeau du système de justice pénale relativement au cannabis. »

La loi proposée, dont on prévoit l'entrée en vigueur en juillet 2018, impose des limites en matière de possession criminelle, interdit la production, la distribution et la vente de cannabis au-delà de ce que permet la Loi et impose des peines sévères à quiconque fournit du cannabis à des personnes mineures. Dans le cadre juridique fédéral proposé, les domaines de compétence fédérale pourraient être, entre autres, la réglementation de la production, l'élaboration de règles pour l'industrie quant aux types de produits qu'il sera permis de vendre, ainsi que la création de règles visant à encadrer la promotion, l'emballage, l'étiquetage et l'étalage du cannabis et des accessoires pour la consommation du cannabis.

La *Loi concernant le cannabis* reconnaît aux provinces et aux territoires le pouvoir de contrôler la distribution et la vente au détail du cannabis, sous réserve du respect de conditions fédérales minimales. Il appartiendra aux gouvernements des provinces et des territoires de concevoir et de mettre en place des mécanismes réglementaires de contrôle, de créer des structures de distribution et de vente au détail, de décider où il sera possible de consommer du cannabis et de prendre en charge les répercussions de la légalisation sur d'autres domaines de politiques, notamment la santé et la sécurité au travail et la santé publique. Le gouvernement fédéral a également fait savoir que pour les provinces et les territoires qui ne posséderont pas de structure de distribution et de vente du cannabis légal d'ici juillet 2018, il mettra en place une solution de deuxième ligne pour la vente en ligne afin que les Canadiens puissent avoir accès au marché légal.

Bien que la législation fédérale fixe à 18 ans l'âge minimal pour la possession de cannabis, et permettra la possession d'un maximum de 30 grammes de cannabis frais ou séché et la culture d'un maximum de quatre plantes par résidence, les provinces et les territoires pourront, à leur seule discrétion, imposer une réglementation plus stricte à l'égard de l'âge, des quantités que l'on pourra avoir en sa possession, de la culture à domicile, de la publicité et de la promotion du produit.

Le gouvernement fédéral a aussi déposé le projet de loi C-46, *Loi modifiant le Code criminel* (infractions relatives aux moyens de transport) *apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.* Le projet de loi C-46 comporte deux grands objectifs : moderniser et renforcer le régime en place pour la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-45, et réformer le régime de transport du *Code criminel* afin de créer un système simplifié qui permettra de mieux prévenir la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue ou par l'alcool.

OBJECTIF DU PRÉSENT RAPPORT

La légalisation du cannabis est un enjeu politique complexe, qui entraîne un changement sociétal important, pour lequel les gouvernements provinciaux et territoriaux devront adopter une approche ciblée. Lors de la rencontre du Conseil de la fédération de juillet 2017, les premiers ministres des provinces et territoires ont annoncé la formation du Groupe de travail provincial-territorial sur la légalisation et la réglementation du cannabis, dont le mandat consistera à répertorier les considérations communes et les pratiques exemplaires liées à la légalisation du cannabis, en tenant compte des objectifs communs que sont la réduction des méfaits, la protection de la sécurité publique et la réduction des activités illicites. Les premiers ministres ont aussi demandé aux ministres de la Justice de l'Alberta et du Manitoba de diriger ce groupe de travail.

Les premiers ministres ont dit craindre que l'échéancier imposé par le gouvernement fédéral pour la légalisation du cannabis soit irréaliste et ont insisté sur la nécessité d'une plus grande implication et d'un meilleur partage de l'information par le gouvernement fédéral pour une transition réussie vers un système de cannabis légalisé. Plusieurs facteurs sont considérés comme des aspects problématiques auxquels il faudra apporter des solutions, soit :

- la sécurité routière et les mécanismes d'application;
- la préparation et la formation liées au réseau de distribution (notamment ce qui a trait au cadre de réglementation fédéral);
- les arrangements fiscaux et la répartition des coûts;
- les campagnes d'information du public;
- l'offre et la demande de cannabis, et les relations avec le marché illicite.

Les premiers ministres ont déclaré que si ces questions encore en suspens ne sont pas réglées adéquatement et en temps opportun par le gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne son engagement pour un financement approprié, les provinces et les territoires pourraient demander que la date d'entrée en vigueur de la légalisation soit reportée. On a demandé aux ministres responsables de cerner les considérations communes et de leur faire rapport sur ces questions et sur les pratiques exemplaires en matière de légalisation et de réglementation du cannabis, dans une perspective de réduction des méfaits, de protection de la sécurité publique et de réduction des activités illicites, qui sont les trois grands objectifs de la légalisation. Le présent rapport présente donc :

- les activités en cours dans les provinces et les territoires pour la préparation à la légalisation du cannabis, et les domaines où une collaboration serait possible;
- les aspects problématiques communs, où des échanges plus approfondis avec le gouvernement fédéral seront nécessaires, et où un financement du gouvernement fédéral ou une autre forme de soutien fédéral pourrait être nécessaire.

Le présent rapport résume et fait le bilan des progrès accomplis et des difficultés qu'il reste encore à surmonter ou qui risquent de survenir alors que se rapproche l'échéance proposée de juillet 2018. L'information contenue dans le présent rapport vise à permettre au Conseil de la fédération de déterminer les prochaines étapes, alors que les provinces et les territoires travaillent à mettre en place les structures nécessaires à la légalisation du cannabis dans leurs administrations respectives.

APPROCHES PROVINCIALES ET TERRITORIALES DE LA LÉGALISATION DU CANNABIS

La décision de légaliser le cannabis d'ici juillet 2018 est celle du gouvernement fédéral. La préparation à la légalisation exige des provinces et des territoires qu'ils procèdent à une vaste consultation publique, qu'ils élaborent des politiques, modifient la réglementation et les lois, organisent et mettent sur pied des structures pour le contrôle, la distribution et la vente au détail et assurent la formation et l'information relatives à ces nouvelles structures. Toutes ces activités sont complexes et auront des conséquences importantes, sur le plan des ressources, pour les provinces et les territoires, mais aussi pour les municipalités et les communautés autochtones.

De plus, la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis a entraîné un déplacement des priorités des provinces et des territoires et une réattribution des ressources en conséquence, afin que les administrations soient prêtes d'ici la date de mise en œuvre proposée.

Depuis le dépôt du projet de loi par le gouvernement fédéral, en avril 2017, les gouvernements des provinces et des territoires ont travaillé sans relâche à aplanir les nombreux obstacles sur le plan politique liés à la légalisation du cannabis et relevant de leur compétence. Cette section fait le point sur le degré actuel de préparation des gouvernements en vue de la légalisation, livre un survol des pratiques et des approches émergentes et des aspects pour lesquels des décisions ont déjà été prises. Elle précise aussi où en sont les provinces et les territoires dans leur réflexion sur les approches anticipées des principaux aspects politiques et précise les domaines où une coopération provinciale et territoriale serait éventuellement possible. Bien qu'une somme considérable de travail ait été accomplie par les provinces et les territoires sur ces questions, plusieurs aspects du dossier demeurent préoccupants en raison du manque d'information de la part du gouvernement fédéral. Ces aspects sont résumés dans cette section et exposés plus en détail dans les sections suivantes du présent rapport.

Approches pour la légalisation du cannabis

Bien que des inquiétudes soient constamment soulevées concernant l'échéancier proposé par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont accompli un travail colossal en vue d'élaborer des approches pour la légalisation du cannabis en tenant compte des objectifs généraux de réduction des méfaits, de protection de la sécurité publique et de réduction des activités illicites liées au cannabis dans l'ensemble du pays. Toutes les provinces et tous les territoires travaillent à concevoir des réseaux de distribution et de vente avant la date proposée pour la légalisation, en juillet 2018, car ils préfèrent ne pas se tourner vers la solution de deuxième ligne proposée par le gouvernement fédéral. Toutefois, la plupart des administrations n'ont encore pris aucune décision officielle concernant les modèles qui seront adoptés pour la distribution et la vente au détail.

À ce jour, plusieurs provinces et territoires ont terminé ou sont en train de procéder à de vastes consultations auprès du public et des intervenants afin d'établir la meilleure approche pour élaborer un cadre de travail propre au cannabis légalisé qui répondra aux besoins et permettra d'atteindre les objectifs des diverses communautés au sein de leurs gouvernements respectifs. En plus des consultations actuelles avec le gouvernement fédéral, les hauts fonctionnaires provinciaux et territoriaux de plusieurs secteurs ont discuté des divers moyens d'aborder les problèmes de politique qui relèvent des provinces ou des territoires. Au fil des discussions à la suite du dépôt du projet de loi, les provinces et les territoires se sont rejoints sur plusieurs points dans leur réflexion et leur approche pour aborder les enjeux complexes associés à la légalisation du cannabis.

Âge minimal
La loi fédérale proposée établirait à 18 ans l'âge minimal pour la possession légale, la culture et l'achat de cannabis. Le gouvernement fédéral a fait savoir que les provinces et les territoires ont la possibilité d'imposer un âge minimal plus élevé s'ils le souhaitent.

À ce jour, l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont fait part officiellement de leur intention d'harmoniser l'âge minimum pour utiliser du cannabis avec l'âge actuel permettant l'achat et la consommation d'alcool. Pour l'Alberta et le Québec, cela veut donc dire que l'âge minimal pour l'utilisation de cannabis sera de 18 ans. L'Ontario a fait savoir que l'âge minimal pour le cannabis sera de 19 ans dans sa province. Bien qu'une majorité de provinces et de territoires travaillent encore à établir l'âge minimal chez eux, plusieurs gouvernements harmonisent les règles relatives au cannabis avec l'âge en vigueur chez eux pour la consommation d'alcool. À l'échelle régionale, les premiers ministres de l'Atlantique ont livré des directives à leurs hauts fonctionnaires afin qu'ils examinent la possibilité d'adopter une position commune concernant l'âge, entre autres considérations politiques.

Vente au détail et distribution
Le gouvernement fédéral a indiqué que les gouvernements des provinces et des territoires seront responsables de l'élaboration des cadres juridiques et réglementaires ainsi que de la mise sur pied et du contrôle des réseaux de distribution et de vente au détail pour le cannabis dans leur province ou leur territoire.

À l'exception de l'Ontario, de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, la plupart des provinces et des territoires se penchent présentement sur les avenues possibles concernant leur approche de la distribution. L'Alberta et l'Ontario ont indiqué que leurs entreprises publiques de vente d'alcool, soit la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO) et l'Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC), vont sans doute superviser la distribution du cannabis chez eux. Le Nouveau-Brunswick a indiqué que le contrôle de son réseau de distribution sera assuré par une société d'État. Parmi les gouvernements qui continuent d'étudier diverses avenues pour la distribution, un certain nombre envisage d'avoir recours à leurs sociétés existantes, qui s'occupent déjà de la distribution et de la supervision de la vente d'alcool, ou se penchent sur des moyens de mettre à profit leurs structures existantes et l'expérience déjà acquise pour la mise sur pied d'un réseau de distribution et d'un cadre de réglementation avant la mise en œuvre de la légalisation, compte tenu de l'échéancier serré.

En plus de la distribution, les gouvernements des provinces et des territoires devront décider comment sera vendu le cannabis chez eux. Les gouvernements se penchent présentement sur un large éventail d'options qui vont d'un réseau de vente entièrement public, propriété et exploité par l'État, à des structures entièrement privées dont le contrôle et la réglementation seraient assurés par l'État. Plusieurs gouvernements étudient aussi la possibilité de mettre en place une composante de vente en ligne. L'Ontario, seul gouvernement à ce jour à avoir décidé d'un modèle pour la vente du détail, mettra sur pied des magasins dédiés à la vente de cannabis et créera un réseau de ventes en ligne qui sera exploité par une nouvelle société d'État, filiale du LCBO.

Bien que l'Ontario et l'Alberta aient tous deux indiqué que la vente de cannabis en ligne sera offerte tôt ou tard dans leur province, les détails complets concernant ces réseaux de vente restent encore à préciser. Dans l'ensemble, les provinces et les territoires envisagent d'avoir recours à la vente par Internet, qui pourrait aider à contrer le marché illicite et à joindre les marchés des collectivités rurales et éloignées.

Plusieurs provinces et territoires reconnaissent que certaines communautés autochtones, surtout celles situées dans les régions éloignées et dans le Nord, pourraient souhaiter imposer, pour le cannabis, des restrictions similaires à celles qu'elles imposent à l'heure actuelle pour l'alcool. Tout en reconnaissant qu'il faut jouer de prudence pour éviter d'aller à l'encontre de l'intention du gouvernement fédéral, plusieurs provinces et territoires travaillent présentement avec les communautés et les gouvernements autochtones afin de discuter des mécanismes par lesquels les communautés autochtones pourraient adopter leurs propres mesures pour faire face aux problèmes sociaux liés à l'abus d'alcool et de drogues. Des discussions ont aussi eu lieu dans plusieurs administrations sur la façon dont les Premières Nations dotées de gouvernements autonomes seraient en mesure d'adopter leurs propres lois et approches en matière de légalisation du cannabis.

Possession de cannabis

Le projet de loi C-45 fixe à 30 grammes la limite de possession de cannabis séché chez un adulte de 18 ans ou plus. Malgré le fait qu'en vertu du projet de loi C-45, il sera interdit aux 18 ans et moins d'acheter ou de cultiver du cannabis, les jeunes pourront quand même en posséder jusqu'à 5 grammes ou son équivalent d'autres produits du cannabis. Le gouvernement fédéral a fait part de son intention, avec cette disposition, d'empêcher que des personnes mineures soient criminalisées pour des infractions mineures liées au cannabis. Le gouvernement fédéral a aussi pressé les gouvernements des provinces et des territoires d'adopter des règlements visant à décourager l'utilisation de cannabis chez les jeunes.

En ce qui concerne les limites pour la possession chez les adultes, certains gouvernements ont fait savoir qu'ils n'ont pas l'intention d'imposer d'autres restrictions concernant la quantité de cannabis que les adultes pourront posséder en toute légalité dans un lieu public. Cela dit, aucun gouvernement, sauf ceux de l'Alberta et de l'Ontario, n'a formulé de directive officielle sur cette question et la possibilité d'imposer des quantités plus faibles pour la possession par les adultes dans un lieu public est encore à l'étude dans certaines provinces et certains territoires. L'Alberta et l'Ontario ont proposé de s'en tenir à la limite de possession établie par le gouvernement fédéral, qui est de 30 grammes.

Les provinces et les territoires ont dit examiner la possibilité d'adopter des lois visant la possession de 5 grammes ou moins par des jeunes, et pour combler les lacunes, sur le plan législatif, si jamais l'âge minimal fixé par une province est supérieur à celui de la loi fédérale. L'Ontario, par exemple, a fait savoir qu'en vue d'éviter les interactions entre les jeunes et le système de justice, les agents de la paix pourront confisquer aux jeunes les petites quantités de cannabis trouvés en leur possession. L'Alberta se propose d'adopter une approche similaire, qui permettrait la confiscation du produit chez les jeunes au moment des faits et l'imposition de faibles amendes dans le cadre d'un régime provincial de contraventions. Bien que la majorité des administrations poursuivent leur travail afin d'établir un modèle particulier de traitement, en vertu de la loi, des cas de possession de moins de 5 grammes chez les jeunes par les forces de l'ordre, la sécurité et la protection des jeunes contre les conséquences néfastes pour la santé de la consommation précoce de cannabis demeurent des préoccupations partagées par tous les gouvernements des provinces et des territoires.

Conduite avec les facultés affaiblies par la drogue

On s'attend à ce que la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue continue de poser des difficultés considérables et continues pour les gouvernements provinciaux et territoriaux de tout le Canada à la suite de la légalisation du cannabis à des fins non médicales. Les provinces et les territoires devront décider si des outils supplémentaires sont nécessaires pour l'application de la loi afin de faire face aux problèmes de conduite avec les facultés affaiblies par la drogue

dans leur province ou leur territoire respectif et, surtout, si des mesures supplémentaires, autres que celles proposées dans le projet de loi C-46, seront nécessaires. Les provinces et les territoires ont fait part de la nécessité d'assurer la sécurité sur les routes et un contrôle strict de la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue, et d'en faire des priorités absolues lors de l'élaboration de leur cadre juridique relatif au cannabis légalisé. Les administrations se sont dites préoccupées par les coûts élevés et continus que devront assumer les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que les municipalités, et ont indiqué que des négociations continues sur la disponibilité d'un financement et de ressources de la part du gouvernement fédéral devront avoir lieu.

En juin 2017, le Manitoba a adopté une loi permettant aux policiers de suspendre pour 24 heures le permis de conduire de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle n'est pas en mesure de conduire un véhicule de manière sécuritaire parce qu'elle est sous l'effet de la drogue; la nouvelle loi interdit aussi la consommation de cannabis dans un véhicule, et impose des restrictions à l'égard des endroits où le cannabis doit être placé dans un véhicule pour le transporter. Plusieurs provinces et territoires disposent déjà de sanctions administratives pour la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue ou ont fait part de leur intention d'instaurer de nouvelles sanctions à cet égard. L'Ontario, par exemple, travaille à l'élaboration de nouvelles mesures qui incluront notamment la mise en place d'une approche de « tolérance zéro » qui interdira aux jeunes conducteurs (de 21 ans et moins), aux apprentis conducteurs et aux conducteurs de véhicules commerciaux la présence de drogue dans leur organisme, laquelle pourrait être détectée par un appareil de détection de liquide buccal homologué par le gouvernement fédéral. L'Ontario a l'intention d'harmoniser les sanctions existantes associées à la tolérance zéro pour l'alcool à celles proposées pour la tolérance zéro en matière de drogues, comme l'a fait la Saskatchewan. D'autres gouvernements, dont ceux de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, ont dit explorer la possibilité d'imposer d'autres sanctions pour la conduite avec les facultés affaiblies.

Consommation dans les lieux publics

Les gouvernements provinciaux et territoriaux devront établir les règles entourant la consommation dans les lieux publics dans leur province ou leur territoire respectif. Ils estiment que cette question soulève une difficulté considérable, surtout pour les administrations municipales. On s'attend en effet à une augmentation des plaintes pour nuisance si des personnes se mettent à fumer du cannabis. L'un des points importants également soulevés est un désir de s'assurer que l'arrivée du cannabis en tant que substance légale ne porte pas ombrage aux progrès accomplis dans la lutte contre le tabagisme. Les difficultés posées par l'application de la réglementation relative à l'usage du cannabis dans les lieux publics ont aussi été évoquées.

La plupart des provinces et des territoires n'ont pas encore pris de décisions et travaillent encore à définir une approche qui permettra de protéger la santé publique tout en permettant la consommation dans certains endroits légaux. Le Manitoba a adopté une loi qui étend les interdictions actuelles visant l'usage du tabac dans les espaces publics clos et les lieux de travail à l'utilisation du cannabis. L'Alberta et l'Ontario ont fait part de leurs approches générales de la consommation de cannabis dans les cadres qui sont les leurs. Dans l'approche proposée par l'Ontario, il serait interdit de consommer toute forme de cannabis (fumer, vapoter, manger ou consommer le cannabis sous forme d'extrait) à des fins non médicales dans les endroits publics, sur les lieux de travail ou dans un véhicule. Des exemptions limitées s'appliqueraient toutefois aux personnes consommant du cannabis à des fins médicales. Avec l'approche proposée par l'Alberta, fumer ou vapoter du cannabis sera permis dans certains endroits

publics, mais sera interdit dans des lieux fréquentés par des enfants, dans les véhicules et partout où fumer du tabac est interdit. Malgré le fait que l'Alberta et l'Ontario ont fait savoir qu'ils n'autoriseront pas, au départ, l'ouverture de cafés ou de salons pour consommer du cannabis, cette question pourrait être réévaluée une fois que le gouvernement fédéral aura mis en place la réglementation concernant les produits comestibles contenant du cannabis.

Santé et sécurité en milieu de travail
Les provinces et territoires devront définir si des mesures supplémentaires seront nécessaires pour s'assurer que la santé et la sécurité en milieu de travail ne seront pas mises en péril à la suite de la légalisation du cannabis. Les provinces et les territoires ont constaté qu'il faudra trouver un équilibre pour assurer le respect des droits des travailleurs, particulièrement ceux qui font usage de cannabis à des fins médicales, et assurer du même coup la sécurité de tous les employés.

Recherche et évaluation, information et sensibilisation du public et formation
L'information et la sensibilisation du public sont primordiales pour que la mise en place d'un système où le cannabis sera légalisé puisse atteindre les objectifs communs que sont la réduction des méfaits, la protection de la sécurité publique et la réduction des activités illicites. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de Santé Canada et en collaboration avec plusieurs organismes non gouvernementaux, a conçu des ressources axées sur les jeunes et portant aussi sur une utilisation à faible risque et sur le cannabis et la santé. Ces ressources seront disponibles avant la date de légalisation proposée. Les gouvernements des provinces et des territoires sont conscients que tous les secteurs des gouvernements devront contribuer à la conception et à la diffusion d'outils de sensibilisation et d'information du public. La plupart des administrations ont fait savoir qu'elles entendent mettre à profit le travail de Santé Canada pour assurer la diffusion de messages uniformes concernant les enjeux de santé et de sécurité associés à l'utilisation du cannabis.

Malgré le fait que bien des décisions doivent encore être prises, les gouvernements des provinces et des territoires travaillent à établir quelles seraient les meilleures approches pour élaborer des outils informatifs qui permettront de s'assurer que le public comprend bien le fonctionnement des mécanismes propres au cannabis légalisé chez eux, et les nouvelles règles entourant le cannabis. Bien qu'au sein de chaque gouvernement, certains détails particuliers restent encore à préciser, les provinces et les territoires étudient quels outils de formation et d'information seront nécessaires pour s'assurer que les personnes qui interagissent avec le cannabis – organismes de réglementation, enseignants, professionnels de la santé, détaillants, clients, responsables de l'application de la loi et public en général – soient bien informées et/ou formées adéquatement.

En plus de l'information et de la formation, les provinces et les territoires reconnaissent aussi la nécessité de recherches supplémentaires et en continu sur le cannabis et ses effets. Ces travaux de recherche devront porter sur les risques et les bienfaits pour la santé qu'offre le cannabis. On devra aussi redoubler d'efforts pour s'assurer que les effets de la légalisation du cannabis sur le système soient contrôlés et fassent l'objet d'un suivi adéquat. À l'heure actuelle, les travaux se concentrent principalement sur le suivi et le contrôle. La Nouvelle-Écosse, par exemple, a mis sur pied un projet de surveillance et de contrôle du cannabis qui s'est amorcé par une analyse des effets sur le système de santé pour éventuellement s'étendre à d'autres secteurs. Ces travaux portent principalement sur la surveillance des effets de la légalisation sur les indicateurs à l'échelle provinciale. L'Ontario travaille aussi à la création d'un cadre de mesure du rendement qui permettra de faire rapport sur les indicateurs généraux pour le cannabis. Ce cadre sera utilisé pour évaluer et réaliser des rapports de rendement dans les

domaines d'intérêt particulier comme la santé, la jeunesse, la sécurité routière, les avantages économiques et la réduction du marché illicite.

En se penchant sur les aspects ci-dessus, tous les gouvernements se sont dits préoccupés par les coûts permanents qui incomberont aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Ils estiment que des discussions additionnelles doivent avoir lieu sur la disponibilité d'un financement du gouvernement fédéral et de ressources supplémentaires pour la formation, l'information et l'évaluation.

Culture à domicile
Le projet de loi C-45 permet la culture à domicile, à raison d'un maximum de quatre plantes de cannabis par résidence. Il est entendu que les provinces et les territoires sont en mesure de restreindre davantage la capacité d'un individu à cultiver du cannabis, en réglementant par exemple le lieu où il peut être cultivé, le nombre de plantes et tout autre élément lié à la sécurité. Toutes les provinces et tous les territoires se penchent présentement sur la nécessité de restrictions supplémentaires pour la culture à des fins personnelles, cependant l'Alberta a décidé d'adopter la limite de quatre plantes, tout en interdisant la culture en plein air. Plusieurs questions se posent quant à la capacité des gouvernements provinciaux et territoriaux, des communautés ou des gouvernements autochtones et des municipalités à faire respecter ces règles, tant sur le plan des ressources que sur le plan strictement pratique. Des questions ont également été soulevées concernant les difficultés que risquent de poser le contrôle de la culture dans les immeubles à logements multiples, dans des espaces intérieurs ou en plein air, la question des quantités que l'on pourrait garder à des fins personnelles dans une unité d'habitation, et les conséquences de tous ces aspects sur l'accès au cannabis chez les jeunes.

Publicité et emballages
Le projet de loi C-45 impose des restrictions pour la publicité et la promotion des produits du cannabis et établit l'autorité pour réglementer l'emballage et l'étiquetage. S'ils le souhaitent, les provinces et les territoires peuvent renforcer les exigences minimales du gouvernement fédéral concernant la publicité et l'étalage de ces produits chez eux. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral a livré un survol de haut niveau sur la façon dont les exigences en matière de publicité et d'emballage seront traitées dans la réglementation, mais n'a encore rien dit sur les détails ou la formulation de la réglementation, ce qui rend les choses difficiles pour les provinces et territoires qui essayent de déterminer s'ils ont besoin d'exigences supplémentaires. Certaines provinces et certains territoires estiment que les emballages et l'étiquetage pourraient être des véhicules de première importance pour informer et guider les choix du consommateur et favoriser une consommation sécuritaire. Bien qu'aucune décision n'ait encore été prise, les provinces et les territoires continuent d'évaluer les options qui s'offrent à eux chez eux.

À l'avenir, les provinces et les territoires ont fait part de la nécessité de continuer d'échanger de l'information concernant l'approche qu'ils entendent adopter en matière de publicité et d'emballage, puisque les décisions dans ce domaine pourraient avoir des conséquences directes sur d'autres domaines tels que le commerce interprovincial et la capacité d'obtenir des produits et un approvisionnement auprès de producteurs titulaires de permis à la suite de la légalisation. Les provinces et les territoires devraient être partenaires et participer de près à l'élaboration de la réglementation fédérale pour chacune des catégories de cannabis précisées dans l'annexe 4 du projet de loi C-45, y compris les produits comestibles et les concentrés.

Approvisionnement et production de cannabis
Plusieurs questions restent encore en suspens quant au rôle particulier que seront appelés à jouer les gouvernements des provinces et des territoires en matière d'approvisionnement et de production de cannabis.

Une réduction notable du recours au marché illicite – l'un des objectifs centraux associés à la légalisation du cannabis – ne pourra se concrétiser sans un approvisionnement suffisant en cannabis de source légale. Plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux s'interrogent sur la capacité du gouvernement fédéral à assurer des approvisionnements suffisants en cannabis de source légale dans les mois et les années suivant immédiatement la légalisation. La plupart des gouvernements évaluent à l'heure actuelle quelles options seront disponibles pour s'assurer que leur province ou leur territoire sera bien en mesure de répondre à la demande de cannabis dans leur marché dans le cadre d'un système où il sera légalisé. Le Nouveau-Brunswick, par exemple, a conclu des ententes avec des producteurs autorisés pour garantir son approvisionnement. Toutefois, la plupart des provinces et des territoires travaillent encore à déterminer quelles mesures particulières seront nécessaires à cet égard et continuent d'encourager le gouvernement fédéral à s'assurer qu'un approvisionnement adéquat de cannabis de source légale sera disponible pour soutenir les réseaux de vente au détail.
À la suite de la légalisation, et s'il y a éventuellement pénurie, les provinces et les territoires pourraient explore la possibilité de transférer leurs excédents d'une province à l'autre au besoin.

Certaines administrations ont soulevé des questions sur l'autorité exclusive du gouvernement fédéral sur la production et se demandent si les provinces et les territoires ne devraient pas aussi avoir le pouvoir de légiférer dans ce domaine.

Possibilités de collaboration provinciale-territoriale continue

Plusieurs des aspects considérés comme des domaines d'intérêts et des sujets de préoccupation pour les gouvernements des provinces et des territoires nécessiteront une prise de décision de leur part, en fonction des solutions qui sont les plus efficaces pour eux. De même, les provinces et les territoires pourraient souhaiter continuer de collaborer dans plusieurs domaines, ou à tout le moins tenter de le faire, une fois que les résultats des consultations du public et des parties intéressées seront disponibles et que les décisions seront examinées plus en détail. Ces domaines, sans s'y limiter, sont les suivants.

1. **Échange d'information en continu**
   Pour la préparation du présent rapport, les gouvernements des provinces et des territoires ont échangé une somme considérable d'information sur les préparatifs entourant la légalisation du cannabis chez eux. Pour ce faire, ils ont conçu des outils d'analyse des compétences que les hauts fonctionnaires P-T ont utilisés et partagés. Durant cet exercice, la valeur de l'information échangée a été maintes fois évoquée comme réponse à la question des aspects pour lesquels les provinces et les territoires pourraient le mieux collaborer.

   Pour la suite des choses, ces outils constitueront autant d'outils précieux pour assurer un partage efficace et rapide de l'information entre les gouvernements. Les hauts fonctionnaires ont mis en place un mécanisme continu de surveillance pour s'assurer que les approches en matière de légalisation et de réglementation continuent de faire l'objet d'échanges entre les provinces et les territoires.

2. Harmoniser les messages de sensibilisation et d'information du public

Toutes les provinces et tous les territoires ont désigné l'information comme une composante essentielle à la réussite de la mise sur pied d'un système de cannabis légalisé. Les provinces et les territoires s'accordent aussi sur l'importance de livrer des messages uniformes concernant les effets sur la santé et la sécurité de l'usage du cannabis.

En plus de l'harmonisation des messages plus généraux sur les effets pour la santé de la consommation de cannabis, comme ceux auxquels travaille présentement Santé Canada, les provinces et les territoires pourraient travailler encore davantage en collaboration pour la création de documents d'information et de formation et pour mettre à profit leurs ressources communes, et ce, dans plusieurs domaines, notamment :

- les directives pour une utilisation responsable du cannabis;
- le matériel d'information destiné aux points de vente;
- les documents destinés à la formation de personnel de première ligne et des détaillants.

Les provinces et les territoires conviennent également de la nécessité de réaliser plus de recherche sur les conséquences pour la santé de l'utilisation du cannabis et estiment qu'il y aurait là des possibilités de partager de l'information et de mettre à profit, en commun, les ressources des gouvernements afin de maximiser les résultats et d'éviter les dédoublements. Des ressources stables devront être fournies par le gouvernement fédéral en appui à ce volet important pour l'atteinte des objectifs politiques associés à la légalisation et à la réglementation du cannabis.

3. Circulation interprovinciale du cannabis

On ignore encore beaucoup de choses sur la façon dont évoluera l'économie du cannabis au Canada à la suite de la légalisation. L'Accord de libre-échange canadien (ALEC) prévoit déjà, en matière de commerce et de légalisation du cannabis, que des négociations puissent avoir lieu entre toutes les provinces et tous les territoires. En plus de l'ALEC, d'autres accords commerciaux régionaux et internationaux devront aussi être pris en compte. Bien que les provinces et les territoires doivent veiller à ce que la santé et la sécurité des utilisateurs de cannabis et du public en général demeurent au cœur des politiques et des lois de la province ou du territoire, une approche rigoureuse sur le plan politique sera nécessaire pour éviter les difficultés inattendues, par exemple l'émergence de nouveaux obstacles au commerce interprovincial ou international. Lorsque les provinces et les territoires seront en mesure de réglementer au-delà des minimums établis par le gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne les règles pour la publicité ou l'emballage, on devrait chercher le plus possible à harmoniser ces règles afin d'éviter des complications à l'avenir et de faire en sorte que les intervenants de l'industrie profitent d'un cadre de réglementation homogène et facile à respecter.

Dans l'ensemble, les provinces et les territoires devraient continuer de participer activement aux forums fédéraux, provinciaux et territoriaux existants où ces enjeux d'importance sont abordés. De même, et si nécessaire, les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient continuer d'avoir recours à une approche coordonnée pour travailler avec le gouvernement fédéral et faire pression afin que les ressources, l'implication de chacun et le partage d'information aillent toujours en augmentant, afin que les provinces et les territoires puissent se préparer adéquatement pour la légalisation.

PRÉPARER LA MISE EN ŒUVRE

La décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis pose des difficultés considérables pour les gouvernements des provinces et des territoires. Comme on a pu le voir dans la section précédente, ceux-ci sont parvenus, dans un laps de temps très limité, à progresser dans la mise sur pied des fondements des systèmes de cannabis légalisé. Malgré cela, des incertitudes persistent. Dans l'ensemble, ces difficultés sont de deux ordres.

1. L'échéancier imposé par le gouvernement fédéral pour la mise en place du cannabis légalisé et la capacité de s'assurer que les éléments de base du système seront en place au moment où ils doivent l'être.
2. Les coûts associés à la conception, à la mise sur pied et à l'application d'une structure pour le cannabis légalisé, qui incomberont principalement aux gouvernements des provinces et des territoires, surtout dans les premières années suivant la légalisation.

Les premiers ministres ont fait part de leurs préoccupations concernant la capacité collective du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des municipalités et des communautés et des gouvernements autochtones de faire en sorte que les éléments de base du système soient prêts à temps pour la date proposée de la légalisation, en juillet 2018. Cette échéance pose des défis considérables pour les provinces et les territoires comme pour les municipalités et les communautés autochtones, qui doivent mettre en place un cadre de réglementation complet pour la légalisation du cannabis. De plus, l'approche proposée pour la légalisation laisse encore place à bien des questions qui n'ont pas été abordées de manière suffisamment détaillée, et les provinces et les territoires doivent travailler davantage avec le gouvernement fédéral pour parvenir à une compréhension commune de ces enjeux. Ces questions ont des conséquences directes sur la capacité des gouvernements des provinces et des territoires à élaborer et à concevoir leur cadre pour la légalisation du cannabis et à s'assurer que les questions cruciales que sont la santé et la sécurité publiques soient prises en charge adéquatement.

Approvisionnement et production de cannabis

En vertu des dispositions du projet de loi C-45, le pouvoir d'octroyer des permis et de réglementer la production du cannabis relève du gouvernement fédéral. Un approvisionnement suffisant de cannabis issu de la production légalisée demeure un préalable essentiel à un réseau de vente et de distribution efficace, apte à remplacer le marché illicite. En octobre 2017, 67 permis avaient été octroyés pour la production et/ou la vente de cannabis à des personnes admissibles en vertu du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*. En vertu du projet de loi C-45, le gouvernement fédéral a le pouvoir de promulguer des règlements qui permettent d'homologuer ces permis pour la production de cannabis destiné au marché non médical. Santé Canada a fait savoir que sa stratégie pour accroître les approvisionnements consistait à continuer d'accroître la capacité des producteurs de cannabis à des fins médicales qui sont déjà titulaires de permis (p. ex., en assouplissant les exigences pour l'entreposage ou en augmentant les volumes permis). Bien que l'on s'attende à ce que plus de permis soient octroyés et que la capacité de production augmente avant la légalisation, il est difficile de réaliser de projections concernant les quantités de cannabis légal qui seront disponibles dans le cadre du régime fédéral d'ici juillet 2018.

Situation actuelle

À l'heure actuelle, on ignore encore à combien se chiffrera la demande pour du cannabis légal à des fins non médicales au moment de la légalisation, en juillet 2018. Les niveaux de consommation actuels, puisque le produit est encore illégal, sont difficiles à établir et on s'attend à ce que la transition des consommateurs vers le marché légal se fasse de manière graduelle. Il est donc difficile d'établir les quantités qui seront nécessaires. Bien que le gouvernement fédéral ait affirmé qu'il s'assurera que tous les Canadiens auront accès à du cannabis si les provinces et les territoires ne souhaitent pas ou ne sont pas en mesure de mettre sur pied une structure pour la vente au détail, on s'attend à ce que les administrations provinciales et territoriales soient responsables du volet vente et distribution de la chaîne d'approvisionnement. Des communications continues entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux seront nécessaires pour assurer l'intégration des divers éléments nécessaires à un système efficace. On pense particulièrement au système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente.

À l'heure actuelle, la question de l'approvisionnement fait partie des points qui sont en permanence à l'ordre du jour des rencontres du Groupe de travail des hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux et les hauts fonctionnaires fédéraux livrent des mises à jour régulières aux provinces et aux territoires sur le nombre de permis accordés pour la production. Dans l'ensemble, peu de discussions ont eu lieu pour trouver réponse aux préoccupations des provinces et des territoires concernant la disponibilité, la distribution et la répartition du cannabis légal en prévision de juillet 2018. Il se pourrait donc que des contraintes d'approvisionnement marquent la période qui suivra directement la mise sur pied du marché légal, ce qui pourrait entraîner une hausse des prix chez les producteurs et de la concurrence entre les provinces et les territoires et entre les détaillants pour obtenir des approvisionnements. Les consommateurs risquent aussi se tourner davantage vers le marché illicite. Ces difficultés d'approvisionnement pourraient aussi entraîner une augmentation des prix du gros et des coûts pour la vente au détail aux provinces, à moins que des mesures soient adoptées. Bien que les discussions se poursuivent et que l'environnement de production et d'approvisionnement évolue en continu, plusieurs enjeux demeurent préoccupants relativement à la disponibilité d'un approvisionnement suffisant en cannabis légal au moment de la légalisation. Ces questions sont exposées plus en détail ci-dessous.

a) <u>Réglementation de la production par le gouvernement fédéral – assurer un approvisionnement suffisant</u>

   À compter de juillet 2018, les producteurs titulaires d'un permis du gouvernement fédéral vont non seulement desservir le marché du cannabis à des fins non médicales, mais devront aussi assurer l'approvisionnement du marché du cannabis à des fins médicales, qui est en pleine croissance. Plusieurs producteurs agréés ont aussi déjà commencé, avec l'aval de Santé Canada, à exporter leurs produits pour répondre à la demande de cannabis à des fins médicales. D'autres producteurs ont fait savoir qu'ils ne souhaitent pas se lancer dans l'approvisionnement du cannabis à des fins non médicales. On s'attend à ce que la demande pour le cannabis à des fins médicales connaisse un certain ralentissement avec l'arrivée du marché du cannabis légal, à des fins non médicales, et on sait aussi qu'il faudra du temps au marché légal pour s'approprier le marché illicite. Par conséquent, si on ne parvient pas à satisfaire la demande de cannabis à des fins non médicales, les acheteurs risquent de continuer de se tourner vers le marché illicite, ce qui serait contraire à l'un des grands objectifs poursuivis par la législation fédérale.

Plus tôt en 2017, le gouvernement fédéral a commencé à accélérer la procédure d'approbation et de renouvellement des permis des producteurs de cannabis à des fins médicales. En octobre 2017, en plus des 67 producteurs qui sont actuellement titulaires d'un permis, on comptait 447 demandes de permis en cours de traitement et de ce nombre, 186 en étaient aux derniers stades de leur évaluation. Le gouvernement fédéral s'attend à ce qu'il y ait près de 160 producteurs titulaires de permis en juillet 2018. Le nombre de producteurs de cannabis à des fins médicales titulaires d'un permis et de demandeurs de permis est contrôlé par le gouvernement fédéral, mais l'approvisionnement pour le marché du cannabis légal à des fins non médicales demeure une préoccupation pour les administrations provinciales et territoriales. Le gouvernement fédéral a reconnu que le cannabis est un produit hautement sensible sur le plan des prix, et que l'établissement de son prix est un levier politique prépondérant pour encourager le passage des consommateurs du marché illicite vers le marché du cannabis légal. Les pénuries peuvent avoir un effet sur le prix, ce qui pourrait entraîner une réévaluation des niveaux de taxation ainsi que du moment et du rythme d'implantation du marché légal.

Une analyse détaillée de la demande en cannabis à des fins non médicales au Canada, réalisée à partir de données du sondage canadien sur le cannabis de mai 2017 (Canadian Cannabis Survey) a été commandée par Santé Canada et sera distribuée aux gouvernements provinciaux et territoriaux une fois qu'elle sera terminée, en novembre.

b) Système fédéral de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente

Dans le projet de loi C-45, le gouvernement fédéral fait part de son intention de mettre sur pied un système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente pour le cannabis. Ce système de suivi vise à empêcher le détournement du produit du marché légal vers le marché illicite. Un degré élevé d'intégration et de partage de l'information entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, et avec l'industrie, sera nécessaire pour que ce système soit efficace. Des ententes intergouvernementales multilatérales ou bilatérales pourraient être nécessaires pour appuyer les éléments du système qui nécessiteront une intégration et un partage de données.

Les hauts fonctionnaires fédéraux ont récemment fait part de l'approche qu'ils entendent adopter pour le système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente. Ce système entraînera la mise sur pied d'une version électronique, dans Internet, du mécanisme manuel de suivi qu'utilisent présentement les producteurs de cannabis à des fins médicales. Il s'agira d'un outil de collecte de données, qui affichera le niveau des inventaires et celui de la production, ainsi que les mouvements des stocks dans le cadre des approvisionnements, de la distribution et des réseaux de vente. On s'attend à ce que ce système soit mis sur pied et déployé à temps pour juillet 2018.

Des hauts fonctionnaires d'autres gouvernements ayant légalisé le cannabis, au Colorado par exemple, ont insisté sur l'importance de pouvoir compter sur un mécanisme intégré de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente afin d'assurer une réglementation efficace de l'industrie et un meilleur contrôle du détournement de produits illicites vers la chaîne d'approvisionnement. L'absence d'un mécanisme électronique entièrement fonctionnel (comme le Radio Frequency Identification System utilisé au Colorado) risque de compliquer le suivi du mouvement des stocks de cannabis légal et des recettes fiscales qui en découleront, et d'assurer que ce suivi sera suffisamment détaillé pour répondre aux besoins des provinces et des territoires. Si des systèmes parallèles doivent être mis en place, les gouvernements des provinces et des territoires, ainsi que les entreprises privées de

l'industrie du cannabis légal, risquent de devoir composer avec des pressions supplémentaires sur le plan financier et sur les ressources en TI.

Un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur le système de suivi pancanadien a été formé. Il regroupe des hauts fonctionnaires et se concentre sur les discussions visant la mise sur pied du système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente. Les hauts fonctionnaires ont proposé un échéancier qui suppose entre autres des échanges continus entre les provinces et les territoires pour définir les exigences propres au système de suivi et les composantes des rapports à produire; le tout devrait avoir été établi avant janvier 2018. Par la suite, on procédera à l'homologation des interfaces utilisateur et des fonctionnalités de ce système, puis on concevra les guides d'utilisation et de formation que l'on remettra ensuite aux futurs utilisateurs du système. Les hauts fonctionnaires fédéraux ont indiqué que les coûts du système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente – permis, exploitation, formation et entretien – seront sous la responsabilité du gouvernement fédéral; il est toutefois raisonnable de s'attendre à ce que système entraîne lui aussi des coûts pour les provinces et pour les territoires.

L'échéancier et les attentes particulières à l'égard du mode de fonctionnement de ce système devront continuer d'être précisés et améliorés; des discussions approfondies devront aussi de poursuivre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec les producteurs titulaires de permis, les distributeurs et les détaillants en vue d'assurer le bon fonctionnement et l'efficacité de ce système. Les provinces et les territoires devront évaluer dans quelle mesure ce système parviendra à répondre à leurs besoins sur le plan du contrôle réglementaire, de la distribution et pour leurs systèmes de vente au détail.

c) Faciliter la création de marchés légitimes

Plusieurs des activités nécessaires à l'établissement de marchés et d'entreprises légitimes pour le cannabis avant la légalisation, notamment l'achat de produits du cannabis, sont illégales à l'heure actuelle et le demeureront jusqu'à la date prévue de la légalisation, en juillet 2018. Le projet de loi C-45 ne comporte pas de dispositions provisoires particulières permettant aux distributeurs de cannabis approuvés par les provinces ou les territoires d'acheter légalement du cannabis ou de mettre sur pied un inventaire de produit avant juillet 2018. Le gouvernement fédéral devra aider les distributeurs et les détaillants titulaires d'un permis provincial à obtenir du cannabis en s'approvisionnant auprès de producteurs autorisés et à en posséder en toute légalité avant la légalisation. Même si le gouvernement fédéral a commencé à réfléchir à la façon de faire pour assurer cet approvisionnement, il sera important de préciser comment il y parviendra plusieurs mois avant juillet 2018.

d) Sous-produits du cannabis et produits comestibles

À l'heure actuelle, le projet de loi C-45 ne contient aucune disposition pour la production et la vente légales de sous-produits du cannabis ou de produits comestibles qui en contiennent malgré la popularité anticipée de ces produits sur le marché. Avec les amendements proposés au projet de loi C-45, le gouvernement fédéral devra s'engager à adopter, d'ici juillet 2019, des règlements pour les sous-produits du cannabis et les produits comestibles qui en contiennent. Dans le cadre de ce processus, il faudra préciser la définition de chacune de ces classes de cannabis, notamment ce qui concerne les produits comestibles et les concentrés mentionnés à l'annexe 4 du projet de loi C-45, ainsi que l'approche qu'entend adopter le gouvernement fédéral pour leur réglementation. On s'attend

à ce que les provinces et les territoires aient à inclure des dispositions dans leurs propres lois initiales afin de permettre l'inclusion ultérieure de produits comestibles. L'inclusion de produits comestibles est complexe, puisque plusieurs autres éléments d'appréciation devront être pris en compte, notamment la possibilité de dédoublement avec la réglementation sur la salubrité des aliments, les restrictions supplémentaires en matière de publicité et d'emballage pour empêcher la consommation de ces produits par les jeunes et les enfants ou celles visant à encadrer les lieux où ces produits peuvent être consommés.

Compte tenu de l'envergure que pourrait prendre le marché des produits comestibles contenant du cannabis et de la façon dont ils empiètent sur les produits traditionnels du cannabis dont il est question dans le projet de loi C-45, les gouvernements provinciaux et territoriaux devront travailler en étroite collaboration avec leurs homologues fédéraux afin d'établir dans quelle mesure la réglementation des produits comestibles affectera les cadres stratégiques existants. Les gouvernements provinciaux et territoriaux disposeront d'une période de temps limitée, selon le moment où la réglementation fédérale sera en vigueur, pour mettre en place les règlements appropriés dans leur propre province ou leur territoire pour que les produits comestibles contenant du cannabis soient commercialisés et consommés de façon appropriée.

e) Produits du chanvre

Les producteurs de chanvre ont fait pression pour que la production et la vente de chanvre ne soient pas soumises aux mêmes exigences réglementaires strictes que le cannabis, puisque la concentration en THC du chanvre est trop faible pour avoir un effet notable sur les facultés. À ce stade, le projet de loi C-45 maintient le statu quo en permettant au chanvre de continuer d'être régi par le règlement sur le chanvre industriel contenu dans la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*. En même temps, le chanvre industriel est inclus dans la définition du cannabis contenue dans le projet de loi C-45 et la loi autorise le gouvernement fédéral à transférer le règlement sur le chanvre dans la nouvelle *Loi concernant le cannabis* en modifiant la réglementation. Bien que les hauts fonctionnaires aient indiqué que le chanvre industriel ne sera pas soumis à bon nombre de dispositions plus strictes de la réglementation touchant le cannabis à des fins non médicales, les détails entourant la réglementation future du chanvre ne sont pas encore précisés et d'autres discussions seront nécessaires.

Prochaines étapes anticipées

Le gouvernement fédéral s'est déjà engagé à fournir une analyse détaillée de la demande anticipée de cannabis au pays, ce qui permettrait aux provinces et aux territoires d'avoir en mains plus d'information sur le profil de leurs marchés respectifs. En l'absence d'une étude de marché détaillée, des préoccupations persistent en ce qui a trait à la disponibilité des approvisionnements et à la capacité du gouvernement fédéral et des producteurs autorisés à s'assurer que les réseaux de vente et de distribution des provinces et des territoires soient en mesure de fournir suffisamment de cannabis légal en prévision de juillet 2018.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront s'assurer que des solutions auront été apportées à toutes les préoccupations soulevées dans cette section afin que le système de cannabis légalisé soit viable, et ce, avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-45. L'atteinte des résultats attendus en matière de réduction du marché illicite repose en grande partie sur la capacité du système à répondre à la demande des consommateurs pour du cannabis à des fins non médicales. Toutefois, bien qu'il soit important de répondre à demande

dès les premiers mois, on doit y parvenir dans le respect de la nouvelle réglementation établie pour les producteurs et les détaillants autorisés afin de maintenir l'intégrité du système à long terme et d'assurer la protection de la santé et de la sécurité publiques.

Compte tenu de ce qui précède, les provinces et les territoires devraient continuer de chercher à obtenir plus de précisions du gouvernement fédéral sur les stocks et la demande projetée pour le cannabis légal, et sur le moment où il sera disponible, afin de pouvoir organiser adéquatement la mise en œuvre des réseaux de distribution et de vente. Ces précisions devraient inclure des mesures possibles pour s'assurer que des stocks suffisants soient disponibles dans toutes les provinces et tous les territoires.

Les provinces et les territoires devraient aussi chercher à obtenir un engagement plus officiel du gouvernement fédéral pour que soit mis sur pied un système efficace de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente, qui permettra de réglementer et de contrôler le marché du cannabis légal avant la légalisation.

Arrangements fiscaux et répartition des coûts

En vertu de l'approche proposée dans le cadre du projet de loi C-45 pour la légalisation du cannabis, les gouvernements provinciaux et territoriaux seront responsables de la conception, de la mise en œuvre et de la surveillance réglementaire du système légal de distribution et de vente au détail du cannabis dans l'ensemble du pays. En plus de la mise sur pied du système, les provinces et les territoires fixeront aussi les règles précisant où et comment le cannabis pourra être consommé et devront veiller à l'application des lois et règlements fédéraux en plus des leurs en ce qui concerne l'utilisation du cannabis à des fins non médicales sur leur territoire. Compte tenu de toutes ces responsabilités, la plupart des coûts associés à la légalisation incomberont aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Les récentes propositions fiscales du gouvernement fédéral ne tiennent pas suffisamment compte de ce déséquilibre dans le fardeau financier entre les ordres de gouvernement fédéral, provinciaux et territoriaux.

La légalisation du cannabis aux fins de vente aux consommateurs créera des revenus provenant des impôts des particuliers et des impôts sur les sociétés. Le gouvernement fédéral et les provinces où les taxes sont harmonisées s'attendent à appliquer la TPS, la TVH et la TVQ, selon le cas, et à percevoir des recettes fiscales. Les provinces et les territoires où ces taxes ne sont pas harmonisées auront aussi la possibilité d'imposer une taxe de vente ou une taxe distincte supplémentaire lors de la vente au détail. Les gouvernements provinciaux et territoriaux disposeront toutefois d'un espace fiscal limité pour appliquer les taxes de vente ou toute taxe d'accise supplémentaire sans devoir hausser le prix du cannabis légal au-dessus de celui du cannabis provenant du marché illicite.

Les provinces et les territoires sont conscients que l'approche en matière de taxation du cannabis doit s'harmoniser aux objectifs sociaux qui consistent à éliminer le marché illicite et à éloigner le cannabis des populations vulnérables, les jeunes en particulier, au lieu de viser une maximisation de revenus. L'approche de partage des revenus entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires doit aussi tenir compte du fait que les gouvernements des provinciaux et territoriaux devront assumer les coûts de la distribution et de la vente de cannabis à des fins non médicales, y compris les coûts nets et les répercussions économiques positives ou négatives associés à l'information et à la protection du public, aux conséquences pour le système de santé, au maintien de l'ordre et à l'application des lois.

Situation actuelle

Lors de la rencontre des premiers ministres d'octobre 2017, à Ottawa, le gouvernement fédéral a mis de l'avant un plan proposé pour la taxation et le partage des revenus du cannabis. Cette proposition comprenait une taxe fixe d'un dollar le gramme pour les ventes de cannabis allant jusqu'à 10 dollars, et des droits ad valorem de 10 pour cent du prix total pour les ventes dépassant un seuil de 10 dollars. La proposition précise aussi que les recettes fiscales issues de la vente de cannabis seraient divisées en parts égales, avec 50 pour cent pour le gouvernement fédéral et l'autre tranche de 50 pour cent distribuée aux gouvernements provinciaux et territoriaux. En plus de la taxe d'accise échelonnée proposée, les taxes de vente fédérale et provinciale pourraient aussi être imposées sur le prix de vente final. À elles seules, ces taxes pourraient accaparer une large part de l'espace fiscal disponible. En plus des taxes, toute marge sur le coût de revient appliquée par le détaillant contribuera à augmenter le prix de vente final.

La proposition du gouvernement fédéral mentionne que le cannabis à des fins médicales serait lui aussi soumis aux mêmes droits et conditions que ceux du régime de droits d'accise afin de réduire les pertes fiscales entraînées par tout abus potentiel du cadre existant pour le cannabis à des fins médicales. La proposition précise aussi qu'il demeurera illégal d'importer au pays ou d'exporter du Canada tout produit du cannabis sans un permis valide octroyé par le gouvernement fédéral.

Bien que les discussions concernant l'approche en matière de taxation se poursuivent entre les hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, plusieurs questions encore en suspens doivent être précisées et exigent d'être prises en charge sans délai :

a) <u>Partage des revenus</u>

Lors de discussions préliminaires, le ministère des Finances du Canada a proposé que les recettes fiscales issues du cannabis soient partagées à parts égales (50/50) entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces et des territoires. Cette formule de partage des revenus ne tient pas compte du fait que les provinces et les territoires assumeront une part beaucoup plus importante des coûts initiaux et continus de la légalisation du cannabis comparativement au gouvernement fédéral. De plus, les municipalités et les communautés et les gouvernements autochtones ont fait part de leur intérêt à participer au partage des revenus du cannabis. Les coûts pour les provinces et les territoires comprennent entre autres ceux associés à la mise sur pied des réseaux de distribution et de vente au détail, auxquels s'ajoutent les coûts additionnels pour le système de santé, les services sociaux et les responsables de l'application de la loi qui viendront nécessairement avec la légalisation du cannabis dans leur province ou dans leur territoire. De plus, rien ne semble indiquer que les provinces et les territoires auront accès à des recettes fiscales suffisantes, à partir de la taxation, pour couvrir les dépenses qu'entraînera la demande accrue en ressources provinciales et territoriales. Ces coûts sont abordés plus en détail dans la prochaine section du présent rapport.

b) <u>Souplesse du cadre fiscal</u>

On devra aussi préciser comment l'approche coordonnée en matière de taxation proposée par le gouvernement fédéral s'harmonisera au régime de taxation directe ou de marge sur le prix à l'échelle provinciale. Les provinces et les territoires devront conserver l'autorité et la souplesse nécessaire pour imposer leur propre marge sur le coût de revient ou leur propre

taxe directe. Si une province ou un territoire n'adhère pas à une approche de taxation coordonnée, les droits d'accise fédéraux devront être fixés à un taux suffisamment bas pour laisser à cette province ou à ce territoire un espace fiscal suffisant pour pouvoir imposer sa propre marge sur coût de revient ou sa propre taxe directe.

Compte tenu de l'incertitude entourant la façon dont évoluera le marché du cannabis légal dans l'ensemble du pays, le régime de taxation coordonné devrait faire preuve d'une certaine souplesse afin de permettre aux provinces et aux territoires d'ajuster leur taux sans limitation indue de la part du gouvernement fédéral. En s'appliquant au cannabis brut, la taxe d'accise sur le cannabis devrait assurer que tous les produits destinés au consommateur, qu'ils soient utilisés à des fins médicales ou non médicales, soient taxés. Ainsi, les taxes seraient incluses dans tous les produits – cannabis frais (vert), séché, huile ou autre produit dérivé –, et ce, de haut en bas de la chaîne d'approvisionnement. On devra aussi faire preuve de souplesse afin que les taxes finales appliquées aux produits du cannabis reflètent bien les conditions de chaque réseau de distribution et de chaque marché provincial.

c) Disponibilité de données sur le marché

À l'heure actuelle, la taille du marché du cannabis à des fins non médicales et les estimations des taxes de vente pour le Canada sont préliminaires et varient en raison d'un manque de données sur ce marché, encore illégal à l'heure actuelle. Les résultats détaillés d'une enquête réalisée par Santé Canada sur l'utilisation du cannabis et la taille de ce marché seront publiés cet automne, ce qui aidera les gouvernements à établir des estimations à l'égard des revenus.

Individuellement, les provinces et les territoires devront se pencher sur toutes les répercussions fiscales supplémentaires possibles pour les producteurs de cannabis sur leur territoire, y compris les régimes de taxes foncières et les incitatifs fiscaux dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie manufacturière tels que les exemptions de taxe de vente ou de taxes sur les carburants, ainsi que les crédits d'impôt à l'investissement manufacturier ou à la recherche et au développement, entre autres.

d) Calendrier

Les gouvernements provinciaux et territoriaux se penchent présentement sur diverses options en matière de politiques en vue de juillet 2018. Des informations détaillées sur le cadre fiscal fédéral proposé pour le cannabis et sur l'entente correspondante pour le partage des revenus devront être disponibles dès que possible afin que les provinces et les territoires puissent les analyser. Si ces détails essentiels ne sont pas remis aux provinces et aux territoires en temps opportun, ceux-ci pourraient devoir créer d'autres mécanismes de perception de revenus.

e) Coordination

La coordination intergouvernementale en matière de taxation du cannabis pourrait aider à éviter les déficiences relevées dans l'actuel régime de timbres en vigueur pour les produits du tabac au Canada, qui a entraîné des différences de prix entre les provinces et les territoires et une plus grande circulation illicite des produits du tabac d'une province à l'autre.

On pourrait envisager de percevoir toutes les taxes (soit toutes les taxes de vente, la TVP, la TVQ, la TVH) au fédéral (sauf au Québec, où la province perçoit la TPS pour le gouvernement fédéral). Par la suite, les provinces et les territoires recevraient leur part de la composante accise, en fonction de la province ou du territoire où les ventes finales ont eu lieu. L'avantage de cette approche tient au fait qu'il serait alors possible d'adopter une structure de prix commune, avec une assiette fiscale homogène pour l'ensemble du Canada, qui permettrait d'éviter les variations de prix importants à l'intérieur des provinces, qui risquent de favoriser la production et la distribution illicites.

Une approche coordonnée, pour laquelle les taxes sont prélevées chez le manufacturier, pourrait aussi garantir que toutes les taxes seront bien appliquées aux produits vendus sur les terres des Premières Nations. Les taxes d'accise prélevées par le gouvernement fédéral ne sont pas assujetties à l'exemption de taxes des Premières Nations. En effet, les Autochtones ne sont pas exemptés du paiement de ce type de taxe; ils sont toutefois exemptés de taxes directes sur la consommation (TPS/TVH/TVQ). Ce facteur sera important au moment d'évaluer quels seront les effets des taxes sur le cannabis pour les consommateurs des Premières Nations.

Enfin, une approche coordonnée en matière de taxation du cannabis pourrait aussi simplifier l'administration de la taxe et réduire la paperasserie pour les producteurs comme pour les consommateurs de cannabis. Toutefois, pour qu'une telle approche coordonnée constitue une option attrayante pour les provinces et les territoires, ceux-ci devront avoir la certitude qu'ils pourront profiter de suffisamment de souplesse dans la façon d'établir les taux de taxation provinciaux et territoriaux et l'assurance que les données et l'information pertinente seront partagées par le gouvernement fédéral afin de les aider dans leur analyse des politiques et de favoriser la transparence dans la comptabilisation des revenus.

Couvrir les coûts de la légalisation du cannabis

Grosso modo, on pourrait classer les répercussions financières de la légalisation du cannabis comme suit : les répercussions qui sont 1) directement attribuables à l'élaboration et à la mise en œuvre du système; et 2) associées au fonctionnement et à l'application du système une fois qu'il aura été mis sur pied. Ces deux catégories de coût sont préoccupantes pour les gouvernements provinciaux et territoriaux, puisque rien ne permet de croire que les provinces et les territoires auront accès à des recettes fiscales adéquates pour faire face à la demande accrue en ressources qu'entraînera ce nouveau système chez eux.

À ce jour, rien n'indique qu'un financement préliminaire du gouvernement fédéral sera disponible pour aider à la mise sur pied du système. Aucune recette fiscale issue de la vente de cannabis, sans égard à la proportion allouée aux provinces et aux territoires, ne sera disponible au cours de la période précédant la mise en œuvre. Cela veut donc dire que toutes les dépenses encourues avant juillet 2018, et pour une certaine période par la suite, devront être effectuées à partir des budgets provinciaux et territoriaux existants. De plus, les coûts d'établissement et d'exploitation des réseaux de distribution et de vente de cannabis légal ne seront pas récupérés par les gouvernements provinciaux et territoriaux grâce à la taxation avant plusieurs années à la suite de la légalisation. La situation sera particulièrement difficile pour les provinces plus petites qui ne pourront pas profiter d'économies d'échelle et qui devront malgré tout réaliser le même travail de mise sur pied et d'organisation d'un réseau de distribution et de vente que les provinces et les territoires plus grands.

La difficulté que pose l'échéancier a été relevée par des hauts fonctionnaires du Department of Health de l'État de Washington, où un financement préliminaire n'était pas non plus disponible. Le gouvernement n'a donc pas pu préparer adéquatement ses documents d'information et de sensibilisation avant la légalisation. Les hauts fonctionnaires de l'État de Washington qui ont récemment participé aux audiences du Comité permanent de la santé de la Chambre des communes à Ottawa ont conseillé au gouvernement fédéral de s'assurer qu'un financement adéquat soit disponible avant la légalisation officielle afin que les mécanismes appropriés puissent être mis en place.

Il y aura plusieurs domaines pour lesquels la mise en œuvre prévue et les coûts continus auront des répercussions considérables sur les finances des provinces et des territoires. Outre la mise sur pied et l'exploitation de réseaux de distribution et de vente au détail, on pense à l'application des lois en matière de conduite avec les facultés affaiblies, aux lois et règlements supplémentaires associés à l'utilisation du cannabis à des fins non médicales et à l'élaboration et à la prestation en continu de campagnes d'information et de sensibilisation du public. D'autres coûts secondaires se rattacheront à la légalisation du cannabis, notamment en raison de la possible augmentation de l'utilisation des soins de santé et des services de santé mentale.

a) Établissement et maintien d'un réseau de distribution et de vente

Le succès d'un système de cannabis légalisé comme celui envisagé dans le cadre du projet de loi C-45 repose sur la capacité des administrations provinciales et territoriales à concevoir, mettre en œuvre et assurer le maintien d'un système efficace par lequel les personnes sont en mesure de faire l'achat de cannabis. Peu importe qu'on ait recours au secteur public ou privé, les provinces et les territoires devront débourser des sommes considérables pour créer des emplacements pour la vente au détail de cannabis et mettre en place des réseaux de distribution ou octroyer des permis chez eux. Pour les provinces et les territoires, les coûts de mise en œuvre associés à la mise sur pied de réseaux de vente et de distribution pourraient inclure :

- l'acquisition des locaux nécessaires, leur location et/ou l'entretien d'infrastructures matérielles;
- la création et l'application d'un régime réglementaire et d'une structure d'octroi de permis provinciale-territoriale;
- l'embauche et la formation de personnel supplémentaire pour les aspects administrés par l'État, notamment pour la gestion des permis et la réglementation;
- l'élaboration et la mise en œuvre de pratiques de gestion des inventaires et d'entreposage des produits du cannabis.

Les coûts à long terme liés aux réseaux de distribution et de vente du cannabis demeurent relativement inconnus. Tant et aussi longtemps que le marché du cannabis au Canada n'aura pas atteint une certaine maturité au bout de quelques années, les estimations des coûts à long terme de l'exploitation du système demeurent conjecturales. Le gouvernement fédéral a déjà indiqué qu'il fournirait une estimation plus rigoureuse de l'envergure du marché potentiel du cannabis au Canada; rien n'a toutefois encore été reçu en ce sens. Les provinces et les territoires auront besoin d'information pour établir quelle serait l'approche la plus viable pour assurer la distribution et la vente sur leur territoire.

b) Application des lois

Le gouvernement fédéral a pris la décision de légaliser le cannabis, mais les coûts associés à l'application du nouveau système qu'il faudra mettre en place pour ce faire incomberont en grande partie aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Parmi les nouvelles responsabilités qui découleront de la légalisation du cannabis, on s'attend à ce que la mise en application des lois touchant la conduite avec les facultés affaiblies, avec les nouvelles lois qui seront promulguées en ce sens, soit la responsabilité la plus coûteuse pour les provinces et les territoires. L'application des nouvelles dispositions d'ordre criminel et réglementaire dans le cadre du projet de loi C-45 tel que proposé entraînera aussi des coûts potentiels.

Le gouvernement fédéral a annoncé un soutien financier de 274 millions de dollars pour le dépistage et la prévention de la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue et pour l'application des lois et règlements proposés pour la légalisation du cannabis. De cette somme, 161 millions de dollars seront consacrés à la formation d'agents de première ligne sur la façon de reconnaître les signes et les indices d'une conduite avec les facultés affaiblies par la drogue, pour renforcer les capacités d'application des lois dans le pays, pour rendre accessibles les appareils de détection des drogues, élaborer des politiques, soutenir la recherche et sensibiliser le public aux dangers de la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue. Des 161 millions qui seront disponibles pour ce faire, les provinces et les territoires n'auront accès qu'à 81 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. La répartition de ce financement et la somme consentie continuent de faire l'objet de discussions entre les hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux.

i. Conduite avec les capacités affaiblies par la drogue

Les gouvernements provinciaux et territoriaux s'attendent à faire face à de nouvelles dépenses très importantes pour l'application des changements proposés au *Code criminel* dans le cadre du projet de loi C-46. Les provinces et les territoires devront en effet consacrer des ressources supplémentaires et investir dans les domaines suivants :

- la formation d'experts en reconnaissance de drogues (ERD) et pour l'administration de tests de sobriété normalisés (ECM) et pour la formation et le renouvellement de l'agrément des agents déjà formés;
- l'achat d'appareils de détection pour la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue et la formation liée à leur utilisation;
- la recherche et la collecte de données sur la conduite avec les facultés affaiblies;
- les évaluations liées à la conduite avec les facultés affaiblies par le cannabis;
- toute ressource supplémentaire nécessaire pour le prélèvement et le traitement d'échantillons sanguins.

On ignore pour le moment comment les 81 millions de dollars en financement disponibles pour les provinces et les territoires seront répartis entre les divers gouvernements. Quoi qu'il en soit, une analyse préliminaire suggère que cette somme ne sera pas suffisante pour faire face aux coûts d'application des nouvelles lois sur la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue.

ii. Application des lois et règlements du projet de loi C-45

En plus de l'application des lois et des règlements supplémentaires qui seront promulgués par les gouvernements provinciaux et territoriaux, notamment les règlements pour la consommation dans les endroits publics, la possession de moins de 5 grammes de cannabis chez les jeunes et les sanctions administratives supplémentaires associées à la conduite avec les facultés affaiblies, les provinces et les territoires seront aussi responsables de l'application des lois et règlements supplémentaires qui feront partie du projet de loi C-45. On pense notamment à l'application des limites de possession dans un lieu public pour les adultes, qu'elles restreignent la quantité ou l'âge des personnes concernées, aux limites imposées pour la culture à domicile et aux autres infractions aux règlements. Les coûts de toutes ces responsabilités supplémentaires d'application sont encore flous pour le moment, mais en l'absence d'un financement direct par le gouvernement fédéral, ce sont les provinces et les territoires, de même que les municipalités, qui devront se charger de ce fardeau financier supplémentaire. En plus de former les agents de la paix, on devra aussi assurer la formation des juges et des procureurs. La question de l'ordre de gouvernement à qui reviendront les responsabilités de cette formation et de son financement devra aussi faire l'objet de discussions entre les hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Si le régime de contraventions proposé par le gouvernement fédéral pour les infractions mineures en vertu du projet de loi C-45 est mis en vigueur, les gouvernements devront aussi créer un système distinct de suivi des dossiers pour ces infractions.

c) Éducation du public et formation

Les provinces et les territoires reconnaissent que l'information du public sur le cannabis sera offerte par tous les ordres de gouvernement et pourrait aussi être offerte par les municipalités et par d'autres organismes non gouvernementaux. Le financement annoncé officiellement par le gouvernement fédéral ne couvrira qu'une portion des coûts et des mesures nécessaires pour assurer une mise en œuvre responsable de la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis et on ignore toujours l'envergure du financement supplémentaire qui sera disponible pour les provinces et les territoires.

Bien que Santé Canada coordonne et finance des campagnes d'information publique plus large, les provinces et les territoires devront se charger des lacunes qui subsisteront en matière d'information du public, avant la légalisation et par la suite. Les répercussions financières totales de la mise en œuvre et du maintien de documents d'information et de formation rigoureux, dont le contenu sera nécessairement appelé à évoluer, sont encore inconnues pour le moment. On s'attend toutefois à ce que ces coûts soient considérables et se retrouvent en grande partie dans la cour des provinces et des territoires. Des investissements suffisants du gouvernement fédéral seront donc nécessaires.

Pressions financières sur les municipalités

En plus des coûts directs pour les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités ainsi que les communautés autochtones exerçant leur pouvoir dans le cadre d'ententes d'autodétermination devront elles aussi faire face à des dépenses considérables associées à

l'élaboration et à l'application de règlements municipaux entourant la vente et la consommation de cannabis. Les provinces et les territoires sont conscients que les municipalités et les communautés ou les gouvernements autochtones seront aussi responsables de la mise en place de composantes très coûteuses du système réglementé de distribution et de vente au détail, soit de la surveillance liée au zonage, des activités de vente au détail (dans un modèle privé), de l'information du public et de la consultation communautaire. Ces administrations auront aussi des responsabilités considérables dans la surveillance de l'application des articles de loi qui concernent plusieurs des infractions décrites ci-dessus. Les provinces et les territoires sont préoccupés par le délestage des coûts associés à la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis et ces administrations le sont tout autant dans le cadre des paramètres du système provincial.

Effets systémiques de la légalisation du cannabis

L'expérience vécue par les gouvernements où le cannabis a été légalisé porte à croire que les gouvernements canadiens devront s'attendre à des pressions supplémentaires sur leur système public de santé à la suite de la légalisation. Tout comme dans les États où le cannabis est maintenant légalisé, les provinces et les territoires pourraient constater, à court terme, une recrudescence du nombre de visites aux urgences des hôpitaux et une augmentation des appels aux centres antipoison en raison d'une consommation intentionnelle ou non ou d'une surconsommation de cannabis, surtout lorsque les produits comestibles arriveront sur le marché légal. Les provinces et les territoires auront aussi besoin d'un financement adéquat pour la prise en charge de la demande supplémentaire imposée à leurs systèmes de santé à plus long terme, notamment de programmes complets de gestion des risques et d'approches pour la réduction des méfaits, les soins associés à la toxicomanie et à la santé mentale, au-delà des seules activités d'information du public. Pour atteindre les résultats attendus par la législation proposée, le gouvernement fédéral devra s'assurer que les ressources adéquates seront disponibles pour couvrir les frais supplémentaires encourus dans tout le système et qu'entraînera la décision de légaliser le cannabis.

Prochaines étapes anticipées

Les premiers ministres ont déjà indiqué qu'un partage des revenus à parts égales entre les ordres de gouvernement est inacceptable. La proposition fiscale mise de l'avant par le gouvernement fédéral ne tient pas compte des répercussions financières importantes et disproportionnées pour les gouvernements provinciaux et territoriaux qu'entraînera la légalisation du cannabis. Les gouvernements provinciaux et territoriaux seront en effet confrontés à la majeure partie des coûts associés à la mise en œuvre des réseaux de distribution et de vente au détail du cannabis légal, en plus d'assumer les coûts continus associés à l'application de la réglementation.

Un rapport détaillé et un aperçu des nouvelles lois fiscales possibles seront publiés et présentés aux gouvernements provinciaux et territoriaux avant la fin de 2017. Une fois que les détails propres à l'approche proposée en matière de taxation seront connus et qu'on en saura plus sur la formule de partage des revenus, les hauts fonctionnaires des ministères des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux devront poursuivre leurs discussions sur les dispositions supplémentaires entourant la gestion et la distribution du cannabis. Les ministres provinciaux et territoriaux des Finances feront parvenir une lettre au ministre fédéral pour lui faire part de leurs préoccupations devant un modèle de partage des recettes fiscales à parts égales entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces et des territoires, et de la nécessité de faire

preuve de plus de souplesse afin de s'adapter aux situations particulières de chaque province et de chaque territoire.

Les provinces et les territoires devraient poursuivre leurs pressions soutenues pour une approche de taxation qui permettrait d'atteindre les objectifs en matière de politique, qui offrirait une souplesse suffisante et tiendrait compte des conséquences financières disproportionnées pour les gouvernements provinciaux et territoriaux qu'entraîne directement la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis.

Application des lois pour la conduite avec facultés affaiblies et sécurité publique

La conduite avec les facultés affaiblies constitue déjà un problème de taille au Canada et posera des difficultés encore plus grandes et plus constantes aux gouvernements des provinces et des territoires partout au Canada une fois que le cannabis à des fins non médicales aura été légalisé. Le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-46, *Loi modifiant le Code criminel* (infractions relatives aux moyens de transport) *apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, qui vise à moderniser et à renforcer le régime lié à la conduite avec les facultés affaiblies avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-45 et à réformer le régime de transport du *Code criminel* afin de créer un système simplifié qui permettra de mieux prévenir la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue ou par l'alcool.
Le gouvernement fédéral a fait part de son intention d'obtenir l'entrée en vigueur du projet de loi C-46 avant juillet 2018. Les provinces et les territoires devront donc évaluer leur capacité à appliquer les lois en matière de conduite avec les facultés affaiblies, les besoins en formation qui en découleront ainsi que les conséquences financières de la légalisation au cannabis à ce chapitre.

En plus des enjeux liés à l'application des lois en matière de conduite avec les facultés affaiblies par la drogue, la question des ressources pour l'application de la loi et le fardeau financier que risque d'entraîner la légalisation du cannabis à des fins non médicales sont également préoccupants.

Situation actuelle

Sécurité publique Canada (SPC) a présidé les rencontres du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la conduite avec les facultés affaiblies afin de discuter des répercussions du projet de loi C-46 sur le plan des ressources et de tenter d'établir les besoins des provinces et territoires en financement du gouvernement fédéral.

Très peu de discussions ont eu cours jusqu'à maintenant entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur les rôles et responsabilités liés à l'application des infractions en vertu du projet de loi C-45. L'application des infractions contenues dans la loi proposée, notamment les limites relatives à l'âge, à la possession dans un endroit public (pour les jeunes comme pour les adultes), à la culture à des fins personnelles et aux infractions en matière de publicité et d'emballage vont être du ressort des forces de police provinciales, territoriales et municipales. Bien qu'il soit reconnu que les forces de police provinciales, territoriales et municipales appliquent les dispositions relatives aux infractions contenues dans les lois fédérales, on ne reconnaît pas les effets qu'auront les dispositions législatives supplémentaires sur les ressources en présence. De plus, des renseignements supplémentaires et des précisions sur cette question et sur le cadre de réglementation seront nécessaires pour informer les responsables de l'application des lois et les former adéquatement afin qu'ils soient prêts à

temps pour faire leur travail dans le cadre des nouveaux cadres de réglementation fédéral, provinciaux et territoriaux.

Une plus grande implication du gouvernement fédéral serait nécessaire dans plusieurs domaines touchant l'application des lois en matière de conduite avec les facultés affaiblies. En voici des exemples.

a) Appareils de détection à l'aide de liquide buccal et limite « per se » de drogue dans le sang

Malgré le fait que le projet de loi C-46 autorise l'utilisation des appareils de détection au bord de la route, ceux-ci ne pourront être utilisés tant et aussi longtemps que le procureur général du Canada ne les aura pas approuvés pour une utilisation en vertu du *Code criminel.* Il est possible que ces appareils de détection ne soient ni produits, ni commandés et encore moins disponibles avant juillet 2018 pour le personnel chargé d'appliquer les lois.

Au fédéral, SPC a dirigé les travaux d'un projet pilote visant à mettre à l'essai les appareils de détection à l'aide de liquide buccal afin qu'ils puissent être utilisés pour l'application de la loi. Le Comité drogues au volant de la Société canadienne des sciences judiciaires (le « CDV ») a publié un rapport sur les limites « per se » dans lequel on trouve une liste de neuf drogues et des taux limites dans le sang qui leur sont associés et qu'il pourrait être raisonnable d'inclure dans les nouvelles lois. Les travaux réalisés à ce jour ne traitent pas de la question de la pertinence d'utiliser des appareils de détection à l'aide de liquide buccal en vue d'imposer une suspension immédiate du permis de conduire de la personne visée (la proportion de THC dans le liquide buccal n'équivaut pas, sur le plan scientifique, à la concentration réelle de THC dans le sang).

Les provinces et les territoires ont besoin de preuves scientifiques qui appuieront et défendront la fiabilité et la validité de leurs appareils. Puisque les provinces et les territoires sont responsables des poursuites dans les cas d'infractions au *Code criminel* pour conduite avec les facultés affaiblies, les avocats devront être en mesure de fournir une défense en vertu de la *Charte,* de problèmes de fonctionnement des appareils de détection ou des nouvelles dispositions entourant la limite « per se » de drogue dans le sang. Bien que les renseignements fournis par le CDV soient pertinents, une information plus ciblée pour la défense des dispositions lors de contestations judiciaires serait autrement plus utile. Cette information pourrait aussi aider les administrations provinciale et territoriale à établir si elles peuvent imposer des sanctions administratives en fonction des nouvelles dispositions.

Les personnes chargées de l'application de la loi dans les provinces et les territoires doivent aussi avoir en mains des renseignements plus détaillés sur les appareils de détection que le gouvernement fédéral proposera d'utiliser en vertu du *Code criminel* (directives pour la concentration de drogue, températures d'utilisation des appareils, mesures pour l'échec du test, etc.). Ces renseignements sont nécessaires pour prendre des décisions quant à la façon dont ces appareils pourront s'intégrer aux activités actuelles d'application des lois sur la conduite avec les facultés affaiblies et voir s'ils peuvent être utilisés efficacement dans le cadre des contre-mesures provinciales et territoriales pour la conduite avec les facultés affaiblies.

La procédure à suivre par les forces policières lorsqu'un conducteur est intercepté manque également de clarté. Quand procède-t-on à l'énoncé des exigences? Quand énonce-t-on les droits en vertu de la *Charte* et quand auront lieu d'autres procédures une fois que les changements proposés au *Code criminel* dans le projet de loi C-46 auront été adoptés? Le

gouvernement fédéral devra aussi fournir des indications aux responsables de l'application de la loi relativement au dépistage chez les personnes faisant usage de cannabis à des fins médicales.

b) Ressources en appui aux tests sanguins

Les nouvelles infractions liées aux limites « per se » de drogue dans le sang qui seront créées par le projet de loi C-46 nécessiteront que les agents de la paix demandent que des échantillons sanguins soient prélevés chez une personne soupçonnée de conduite avec les facultés affaiblies par la drogue à des fins de tests en laboratoire judiciaire. Pour les gouvernements des provinces et des territoires, cette situation pose deux difficultés : 1) à l'heure actuelle, les services de police, particulièrement dans les petites villes, risquent de ne pas avoir accès aux ressources nécessaires pour réaliser un prélèvement sanguin dans les délais prescrits pour la preuve en vertu du *Code criminel*; et 2) on devrait se demander s'il y a suffisamment de services de laboratoire judiciaire pour traiter un fort volume de tests sanguins à la suite des nouvelles dispositions en matière d'infraction contenues dans le projet de loi C-46. Jusqu'à maintenant, les discussions au niveau fédéral, provincial et territorial sur la conduite avec les facultés affaiblies ne se sont pas concentrées suffisamment sur les considérations judiciaires comme la disponibilité des ressources pour réaliser des tests sanguins, ou des services des laboratoires judiciaires.

Les coûts des tests sanguins pour les conducteurs soupçonnés de conduite avec les facultés affaiblies par la drogue peuvent aussi être considérables. C'est particulièrement le cas si ces tests sont demandés à partir de collectivités rurales éloignées ou du Nord qui ne sont accessibles que par avion ou par des routes saisonnières. Les laboratoires chargés de ces tests pourraient aussi avoir de la difficulté à répondre à la demande. De plus, ces tests seraient considérés comme moins prioritaires, par exemple, que ceux relatifs à une enquête pour un crime violent, et on ignore si les laboratoires seront dotés du personnel nécessaire pour faire face à une augmentation considérable de la demande. Savoir qui paiera pour tous ces tests est aussi un autre problème.

c) Disponibilité des ressources du gouvernement fédéral pour la formation et l'équipement

À l'heure actuelle, les seuls outils dont dispose la police pour recueillir des preuves de conduite avec les facultés affaiblies par la drogue sont les épreuves de coordination des mouvements (ECM), aussi connus sous le nom de tests de sobriété normalisés, et l'évaluation d'experts en reconnaissance de drogues (ERD) autorisés en vertu du *Code criminel.* Cependant, contrairement aux tests administrés à l'aide d'appareils de détection approuvés de constatation par analyse d'haleine, les ECM et les ERD ne peuvent être administrés par n'importe quel agent de la paix et exigent une formation particulière, un agrément et le renouvellement de cet agrément, ce qui est coûteux. De plus, la formation d'ERD n'est offerte qu'à l'extérieur du Canada (aux États-Unis). Le nombre d'agents formés au Canada n'est donc pas suffisant pour répondre aux besoins liés à l'application des lois pour la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue.

Les coûts de formation des agents de la paix appelés à procéder à des tests de sobriété normalisés, à devenir ERD et celui des appareils de détection à l'aide de liquide buccal sont considérables. L'ensemble de la formation pour devenir ERD peut coûter de 8 000 à 10 000 dollars par agent, en fonction de facteurs tels que l'emplacement géographique et la disponibilité des ressources à l'échelle locale, alors que les coûts moyens pour former un agent de la paix pour l'administration de tests de sobriété normalisés peut se chiffrer à

environ 3 000 dollars. De plus, la formation pour devenir ERD n'est offerte à l'heure actuelle qu'aux États-Unis, ce qui veut dire qu'elle est non seulement très coûteuse, mais qu'elle échappe aussi au contrôle des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. La situation risque de devenir intenable à long terme, et vient limiter la capacité des provinces et des territoires à bâtir un effectif de qualité et à le maintenir.

Selon le type d'appareil choisi, les frais encourus pour doter les services de police d'appareils de détection à l'aide de liquide buccal seront également très élevés. Selon le type d'appareil choisi, ces coûts pourront varier en effet de 20 à 30 dollars par cartouche à usage unique et le lecteur lui-même peut facilement coûter de 2 000 à 5 000 dollars.

Bien que l'annonce de 81 millions de dollars en financement du gouvernement fédéral pour les provinces et les territoires soit bien accueillie, cette somme se fonde sur les consultations réalisées avec le cadre du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue et sous-estime largement les coûts réels de mise en œuvre. Il est difficile de prévoir les coûts des appareils de détection des drogues sans savoir quels appareils seront homologués. Il est également difficile d'évaluer les conséquences financières possibles de l'application des lois sur la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue sans autres discussions sur la formation en ECM et sur la formation des ERD, et sans autres précisions sur les questions des échantillons sanguins et des ressources pour réaliser des tests. Les provinces et les territoires devraient continuer de travailler avec le gouvernement fédéral afin de poursuivre l'évaluation des besoins en ressources pour l'application des lois sur la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue découlant du projet de loi C-46 et demander que le gouvernement fédéral fournisse des ressources supplémentaires une fois qu'on aura eu le temps d'évaluer les effets réels sur les ressources.

En plus de la formation des agents de la paix, de la formation sera aussi nécessaire pour les juges, les avocats de la défense et les procureurs. La question de l'ordre de gouvernement qui sera responsable d'assurer cette formation et son financement devra aussi faire l'objet de discussions entre les hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux. Les provinces et les territoires devront être en mesure d'appliquer efficacement les lois et d'entreprendre des recours en vertu des dispositions supplémentaires contenues dans le projet de loi C-46 et devront aussi être outillés adéquatement pour faire face à l'augmentation éventuelle des comparutions et aux retards dans le processus judiciaire.

d) <u>Ressources en vue d'une demande accrue auprès des forces policières provinciales et territoriales</u>

Le concept qui sous-tend le régime fédéral de légalisation du cannabis n'est pas une légalisation permissive dans le sens d'une décriminalisation complète. Il s'agit plutôt d'une légalisation restrictive, puisque seul un nombre restreint d'utilisations du cannabis est permis et tout ce qui se situera hors de ce cadre sera considéré comme illégal. Cette approche s'accompagne d'attentes voulant que les lois visant à contrer les activités qui sont illégales soient appliquées rigoureusement; autrement, ces lois n'ont pas leur raison d'être et seront rapidement ignorées du public, qui les jugera inutiles.

On s'attend à ce que l'application des lois et règlements incombe aux services de police provinciaux, territoriaux et municipaux; toutefois, comme la légalisation du cannabis est une initiative du gouvernement fédéral, il est évident que celui-ci devrait assurer un financement pour faire face à ces coûts. Les questions de financement entre le gouvernement fédéral et

les provinces/les municipalités en ce qui concerne les services de police sont complexes et sont prises en charge à l'aide de mécanismes établis dans le cadre d'ententes financières existantes. Toutefois, les ententes de financement existantes ne constitueront pas une avenue vers laquelle se tourner pour trouver le financement nécessaire à compenser les dépenses encourues par les services de police provinciaux et municipaux des grands centres urbains et satisfaire les exigences d'application et de formation contenues dans le projet de loi C-45. La question d'un financement plus important pour appuyer les efforts d'application des lois (au-delà de la formation) devrait donc demeurer sur la table de discussion des hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Prochaines étapes anticipées

Toutes les difficultés répertoriées dans cette section font partie des questions encore en suspens avec le gouvernement fédéral et font encore l'objet, à l'heure actuelle, d'échanges et de discussions. Plusieurs de ces questions ont grandement besoin d'être précisées et de progresser pour que les provinces et les territoires puissent respecter la date d'entrée en vigueur de juillet 2018 décidée par le gouvernement fédéral. Ces questions sont notamment :

- l'information technique détaillée sur les appareils de détection des drogues;
- les preuves scientifiques détaillées en appui aux appareils de détection des drogues et pour aider à l'établissement de limites « per se »;
- les ressources disponibles pour appuyer les tests sanguins;
- la procédure pour la répartition et l'attribution du financement pour la formation et l'équipement, notamment en ce qui concerne la participation des provinces et des territoires pour établir quelle approche adopter;
- des précisions quant aux rôles et à la disponibilité des ressources pour l'application des dispositions contenues dans le projet de loi C-45.

Les hauts fonctionnaires fédéraux ont indiqué que les appareils de détection à l'aide de liquide buccal feront l'objet de nouveaux essais et qu'ils seront recommandés puis homologués afin de pouvoir être utilisés dès le printemps 2018; ils ont aussi fait savoir que les étapes et l'échéancier suivants seront utilisés pour les échanges à venir avec les provinces et les territoires :

- Discussion avec les hauts fonctionnaires provinciaux et territoriaux pour l'évaluation des besoins en formation et des capacités, établissement des coûts et des exigences pour la préparation de rapports – octobre/novembre 2017
- Préparation d'une entente de contribution inspirée des plans stratégiques provinciaux et territoriaux – date limite anticipée décembre 2017.
- Préparation des ententes de contribution pour les études sur les concentrations de drogues dans le sang et les facultés affaiblies – novembre 2017
- Discussion et mise en place d'un mécanisme normalisé de collecte de données et de préparation de rapports avec les gouvernements provinciaux et territoriaux – janvier 2018

Ces questions continueront d'être abordées par les hauts fonctionnaires provinciaux et territoriaux dans le cadre du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue et du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la légalisation et la réglementation du cannabis. On suggère que des rencontres supplémentaires,

qui s'ajouteront à celles déjà prévues, soient organisées afin que les travaux sur les questions les plus importantes continuent de progresser.

Les provinces et les territoires devraient aussi chercher à obtenir un engagement officiel du gouvernement fédéral afin qu'il poursuive ses évaluations des besoins en ressources pour l'application des lois sur la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue découlant du projet de loi C-46 et qu'il fournisse des ressources supplémentaires une fois qu'on aura eu le temps d'évaluer les effets réels sur les ressources.

La nécessité d'obtenir l'engagement du gouvernement fédéral à assurer un soutien et du financement continu pour l'application des lois sur la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue devrait continuer d'être soulevée par les sous-ministres et les ministres des provinces et des territoires, auprès de leurs homologues fédéraux.

Information et sensibilisation du public

Le cannabis à des fins non médicales sera légalisé en juillet 2018 et de nombreux Canadiens se tournent vers leurs gouvernements pour obtenir de l'information sur les moyens d'évaluer les risques et les effets néfastes de l'utilisation du cannabis et sur le fonctionnement de la réglementation visant ce produit. Informer les citoyens revêt une grande importance, surtout avec l'objectif du cadre fédéral, qui consiste à adopter une approche de santé publique pour la réglementation du cannabis afin de réduire les méfaits éventuels associés à son utilisation. Cette tâche est compliquée par le grand nombre de fausses croyances et de malentendus sur les effets du cannabis, déjà bien implantés dans l'esprit de bien des Canadiens. Les campagnes d'information et de sensibilisation du public devront donc communiquer de l'information telle que des directives pour une réduction des risques associés à l'utilisation, afin d'aider toutes les personnes, particulièrement les jeunes et les jeunes adultes, à bien comprendre les effets nocifs possibles de l'utilisation au cannabis et offrir une information fiable aux parents, aux éducateurs et à toutes les personnes travaillant auprès des jeunes et des populations vulnérables. Ces efforts d'information et de sensibilisation devront entre autres livrer aux Canadiens des renseignements exacts sur les risques et les conséquences de la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue. Il sera également essentiel de mettre sur pied des campagnes ciblées et adéquatement documentées à l'intention des Autochtones et des nouveaux arrivants afin d'empêcher que se creusent les écarts dans leur état de santé. L'échec généralisé des campagnes de publicité pour la cessation de fumer, chez les populations autochtones en particulier, démontre à quel point il est indispensable d'offrir un message adapté sur le plan culturel et teinté de respect. Il sera également impératif que les travaux à cet égard soient menés en même temps que ceux des campagnes d'information et de sensibilisation destinés au grand public qui sont en cours à l'heure actuelle, et non pas après le fait.

Comme l'a recommandé le Comité de travail fédéral sur la légalisation et la réglementation du cannabis, les messages sur les risques du cannabis devraient être uniformes dans l'ensemble du pays. Ces messages peuvent provenir de diverses sources, notamment des divers ordres de gouvernement, d'organismes non gouvernementaux et du secteur privé. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient souhaiter collaborer pour la réalisation de campagnes d'information et de sensibilisation du public afin d'assurer une bonne coordination et une bonne convergence quant au moment, au ton et à la façon dont le contenu de ces campagnes sera livré. Une bonne coordination entre les diverses administrations permettra d'éviter les lacunes et les incohérences dans les messages, ce qui sera important dans les mois qui précéderont et suivront la légalisation.

Situation actuelle

Les enjeux d'information du public et de communications font présentement l'objet de discussions au sein du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial des communications sur le cannabis. Le gouvernement fédéral a partagé de nombreux aspects de son plan d'ensemble pour l'information et la sensibilisation du public avec les provinces et les territoires et a indiqué que les efforts de communication publique augmenteront considérablement d'ici décembre 2017. Les gouvernements provinciaux et territoriaux en sont à divers stades dans l'élaboration de leurs plans de communication et d'information à l'intention des citoyens.

Dans le cadre de son budget de 2017, le gouvernement fédéral a annoncé un investissement de 9,6 millions de dollars sur cinq ans, et d'un million de dollars par année par la suite, pour le soutien aux programmes d'information et aux activités de contrôle, à l'échelle nationale, dans le cadre de la légalisation du cannabis. Le 31 octobre 2017, un montant supplémentaire de 36,4 millions de dollars sur cinq ans a été annoncé. Bien que les discussions avec les hauts fonctionnaires fédéraux se poursuivent, on ignore si des ressources pour l'information et la sensibilisation du public seront disponibles pour les gouvernements provinciaux et territoriaux. En prévision de juillet 2018, l'implication du gouvernement fédéral sera nécessaire dans plusieurs autres domaines liés à l'information et à la sensibilisation du public, notamment :

a) <u>Rôles des différents ordres de gouvernement dans l'information du public, les communications et la formation</u>

   Le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre en œuvre une campagne d'information sur la santé publique avant la légalisation. Des efforts publicitaires ciblant les jeunes et traitant de la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue sont déjà en cours.

   Les provinces et les territoires doivent examiner dans quelle mesure ils harmoniseront leurs propres messages d'information et de sensibilisation à ceux du gouvernement fédéral. Les détails complets de l'approche du gouvernement fédéral et l'échéancier qui s'y rattache sont encore en préparation et sont généralement partagés avec les provinces et les territoires. Des discussions sont en cours pour s'assurer que les provinces et les territoires ont bien en mains l'information dont ils ont besoin pour la planification stratégique de campagnes d'information et de sensibilisation. Les provinces et les territoires s'inquiètent aussi du fait que l'approche actuelle du gouvernement fédéral et les auditoires cibles des campagnes d'information et de sensibilisation ne tiennent pas compte des besoins et des particularités démographiques de chaque province et de chaque territoire. Une plus grande collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux garantira que ces campagnes d'information et de sensibilisation conviennent bien aux auditoires et aux régions pour lesquels elles sont conçues. Le rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux dans ces efforts nationaux d'information et de sensibilisation devra être précisé et discuté plus en détail.

   De plus, à la suite de la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis, les provinces et les territoires devront mettre sur pied des réseaux complets de vente et de distribution, ainsi que des systèmes de réglementation et d'application des lois dans leur province ou dans leur territoire respectif. Il est reconnu que des ressources considérables seront nécessaires pour informer les participants potentiels au marché du cannabis (employés, employeurs, investisseurs et autres), les organismes provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones chargés de l'application des lois et des règlements et le public en général sur le fonctionnement du système dans leur province ou leur territoire. Peu

d'échanges ont eu lieu jusqu'à maintenant concernant la disponibilité d'un financement du gouvernement fédéral ou de ressources pour aider à répondre aux exigences en matière d'information et de collecte de données que suppose la légalisation pour les gouvernements provinciaux et territoriaux.

b) Ressources en appui aux campagnes d'information du public

Au cours des audiences du Comité permanent de la santé de la Chambre des communes sur le projet de loi C-45, en septembre 2017, le Comité a entendu des représentants du Colorado et de l'État de Washington qui ont souligné avec insistance l'importance d'un financement adéquat, offert en temps opportun, pour offrir au public une information appuyée par des faits probants. Un représentant du Department of Revenue du Colorado a souligné que le Colorado a consacré 12 millions de dollars à la sensibilisation des jeunes et à l'information de la population, qui est d'environ 5 millions d'habitants dans cet État. En comparaison, un représentant du Department of Health de l'État de Washington a indiqué que l'État consacre 7,5 millions de dollars par an à des campagnes d'information financées principalement par les recettes fiscales. Dans l'État de Washington, le délai entre la disponibilité des ressources destinées à informer le public et la légalisation elle-même a fait en sorte que le public était mal informé sur une utilisation sécuritaire du cannabis et que le nombre de visites aux urgences a augmenté, ce qui vient confirmer l'importance d'adopter une approche de réduction des méfaits pour les campagnes d'information et de sensibilisation du public.

Prochaines étapes anticipées

Les provinces et les territoires prennent acte de la contribution proposée de 46 millions de dollars sur cinq ans du gouvernement fédéral pour des efforts d'information du public. On ignore toutefois si ce montant sera suffisant pour mettre en place les campagnes et les activités continues d'information et de sensibilisation qui seront nécessaires avant et après juillet 2018. De plus, rien n'indique si quelque portion que ce soit de ce financement sera disponible pour les provinces et les territoires. Les expériences vécues par d'autres gouvernements ayant légalisé le cannabis confirment que des activités efficaces et appropriées d'information du public, proposées au moment opportun, doivent accompagner la légalisation afin de maintenir une approche axée sur la santé et la sécurité publiques.

Les provinces et les territoires devraient chercher à obtenir un engagement ferme du gouvernement fédéral afin qu'il consacre les ressources supplémentaires nécessaires à la mise sur pied d'une campagne d'information du public complète et rigoureuse avant la légalisation et en continu par la suite. Ce soutien devrait comprendre des ressources qui pourront être utilisées directement pour les activités provinciales et territoriales qui seront rendues nécessaires à la suite de la légalisation.

Le Comité de travail fédéral a recommandé que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires et les organismes non gouvernementaux coordonnent leurs efforts en vue d'assurer une communication claire et homogène pour les Canadiens. Malgré cette recommandation, aucune véritable harmonisation n'a été recherchée officiellement jusqu'à maintenant. Les provinces et les territoires adopteront diverses approches pour la mise en place des éléments du système qui seront nécessaires à la légalisation du cannabis et les campagnes d'information du public devront le refléter. Les provinces et les territoires devront déterminer dans quels domaines une collaboration entre les deux ordres de gouvernement serait appropriée. D'autres

consultations avec le gouvernement fédéral seront nécessaires pour définir quels éléments des priorités en matière d'éducation du public pourraient ou non être harmonisés.

Le cadre de réglementation fédéral

Le projet de loi C-45 respecte en grande partie les recommandations du rapport de décembre 2016 du Groupe de travail sur la légalisation et la réglementation du cannabis. La loi proposée confirme la compétence du gouvernement fédéral dans plusieurs domaines en imposant des exigences minimales. Le gouvernement fédéral a toutefois énoncé sa position voulant que les gouvernements des provinces et des territoires soient en mesure de légiférer au-delà de plusieurs normes minimales établies, même si le tout n'est pas expressément mentionné dans la loi proposée.

Situation actuelle

Le projet de loi C-45 crée un cadre juridique pour la réglementation du cannabis à des fins non médicales. Plusieurs aspects importants, tels que l'octroi de permis et les exigences imposées aux producteurs, les mesures visant à empêcher la participation du crime organisé et le détournement du cannabis, comme le système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente, les limites de puissance du cannabis ou les exigences en matière d'emballage, seront établis par la réglementation fédérale. Le projet de loi C-45 est présentement examiné par le Parlement et, compte tenu du délai particulièrement court avant l'entrée en vigueur de la loi, les hauts fonctionnaires fédéraux travaillent à préparer la réglementation nécessaire à sa mise en œuvre.

Avec le projet de loi C-45, si les provinces et les territoires ne disposent pas d'une loi en vigueur pour mettre sur pied une structure de distribution et de vente du détail à temps pour juillet 2018, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'octroyer des permis aux producteurs afin qu'ils puissent donner accès à du cannabis aux adultes de plus de 18 ans dans la province ou le territoire concerné en leur envoyant par poste directe sécurisée ou par messager. La plupart des provinces et territoires n'ont pas encore fait part de l'approche qu'ils entendent adopter pour la distribution du cannabis. Puisque les gouvernements des provinces et des territoires n'ont pas été consultés officiellement sur les dispositions du projet de loi C-45 avant son dépôt, plusieurs questions et préoccupations concernant la loi demeurent et des précisions seront nécessaires.

a) Pouvoir provinciale-territorial de restreindre davantage les normes minimales du gouvernement fédéral

La réglementation du cannabis à des fins non médicales implique à la fois des domaines de compétence fédérale et des domaines de compétence provinciale et territoriale. Le gouvernement fédéral a clairement précisé que le projet de loi C-45 doit être interprété dans le contexte de la jurisprudence constitutionnelle existante concernant la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires. Il a aussi précisé son interprétation de cette jurisprudence en expliquant quels seraient les domaines de compétence de chacun. Les provinces et les territoires pourraient avoir une vision différente de certaines questions et disposent de plusieurs moyens d'exprimer leurs préoccupations concernant des divergences d'interprétation. Tout comme l'Ontario, les provinces et les territoires pourraient proposer que le gouvernement fédéral modifie le projet de loi C-45 afin de préciser clairement la répartition des pouvoirs. Ou encore, les provinces et les territoires pourraient légiférer conformément à leur propre interprétation de la jurisprudence en matière de partage des pouvoirs et d'évaluation des risques.

Les principaux domaines pour lesquels les provinces et les territoires ont sans doute le pouvoir de légiférer sont les suivants :

a. *Interdire aux jeunes la possession de 5 grammes ou moins de cannabis*

Le projet de loi C-45 interdit aux personnes de moins de 18 ans d'avoir en leur possession plus de 5 grammes de cannabis à des fins non médicales. L'argumentaire justifiant cette approche est d'éviter de criminaliser les jeunes pour des infractions de possession mineures. Puisque la protection des jeunes et l'un des objectifs premiers de la légalisation et de la réglementation du cannabis à des fins non médicales, la possession est un aspect pour lequel la plupart des provinces et des territoires vont imposer d'autres règlements, surtout dans le contexte où le gouvernement fédéral a fait savoir qu'il serait peut-être plus prudent pour les provinces et les territoires de le faire afin d'atténuer les risques de méfaits possibles chez ce segment de la population. Il y a consensus sur le fait que les provinces et les territoires ont la compétence pour réglementer davantage la possession chez les jeunes – et même pour l'interdire complètement.

b. *Culture à des fins personnelles*

La culture à des fins personnelles, ou culture à domicile, est déjà permise dans le cadre du programme d'accès au cannabis à des fins médicales. Les forces de l'ordre, ainsi que les municipalités s'inquiètent du fait que les restrictions imposées pour la culture à des fins personnelles soient très difficiles à contrôler et à appliquer, ce qui pourrait faire en sorte que la production à domicile dépasse les limites permises et que le cannabis soit détourné à des fins illicites. Des préoccupations similaires ont été soulevées à l'égard des dispositions relatives à la culture à des fins personnelles contenues dans le projet de loi C-45, car il n'y a aucune disposition concernant la surveillance et l'application des limites de production imposées par le gouvernement fédéral. Les hauts fonctionnaires fédéraux ont pris position et estiment que les provinces et les territoires peuvent adopter des lois pour réduire le nombre de plants de cannabis pouvant être cultivés et restreindre davantage la culture à des fins personnelles, mais ces questions ne sont pas abordées expressément dans le projet de loi C-45.

c. *Hausser l'âge minimal*

Le gouvernement fédéral a affirmé que les administrations provinciales et territoriales peuvent adopter des lois pour hausser l'âge minimal pour la possession et l'usage du cannabis à plus de 18 ans. Ce pouvoir particulier n'est toutefois pas expressément reconnu dans le projet de loi C-45. Certaines provinces et certains territoires se sont dits préoccupés par le fait que criminaliser la possession et l'usage de cannabis à un âge plus élevé chez eux risque de poser des difficultés sur la plan constitutionnel aux motifs qu'ils légifèrent en vertu du droit pénal, puisque les drogues, depuis toujours, ont été régies exclusivement par le droit pénal.

b) Dispositions du projet de loi C-45 concernant les contraventions

Le projet de loi C-45 propose de créer un régime séparé pour permettre l'imposition de contraventions pour les infractions mineures de possession, distribution ou production de cannabis. L'intention déclarée du gouvernement fédéral est d'accélérer les procédures avec les services de police et les tribunaux en créant un mécanisme qui permettrait de créer un casier judiciaire séparé et qui inciterait les contrevenants à plaider coupable en payant l'amende imposée au lieu de contester la contravention devant les tribunaux.

Toutefois, malgré le fait qu'un casier judiciaire séparé soit créé avec le régime de contraventions en vue d'éviter que la condamnation soit inscrite au fichier du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), les personnes trouvées coupables d'une infraction passible d'une contravention, y compris celles qui ont plaidé coupable en payant l'amende imposée, auront quand même, sur le plan juridique, fait l'objet d'une condamnation au criminel. Cela veut dire qu'ils ne seront pas en mesure d'affirmer qu'ils n'ont jamais fait l'objet d'une condamnation au criminel en passant les douanes ou dans une demande d'emploi et ne profiteront donc pas de l'incitatif à plaider coupable comme le souhaitait le gouvernement fédéral.

Les provinces et les territoires pourraient avoir le pouvoir d'établir leurs propres régimes pour la prise en charge des activités visées par le régime de contraventions mis sur pied par le gouvernement fédéral. Or, si les provinces et les territoires ne créent pas de tels régimes et se tournent plutôt vers le régime de contraventions du gouvernement fédéral, ils devront engager des dépenses importantes pour créer et maintenir un système de casiers judiciaires distinct pour les contraventions fédérales, afin de soutenir un régime qui pourraient ne pas donner les résultats désirés, soit d'éviter aux personnes les inconvénients associés à un dossier criminel et d'alléger la pression sur les tribunaux en réduisant la nombre d'affaires de moindre importance portées devant les tribunaux. Le gouvernement fédéral n'a pas encore précisé pourquoi un système de dossiers criminels séparé est nécessaire. La *Loi sur le système de justice pénale pour les jeunes contrevenants*, par exemple, est assortie de règles très strictes sur la protection des renseignements personnels, mais ne contient aucune exigence à l'égard d'un système de dossiers séparé.

Les hauts fonctionnaires provinciaux et territoriaux membres du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur le régime de contraventions ont pressé leurs homologues fédéraux de régler ces questions, mais il semble que le gouvernement fédéral n'envisage aucun changement au régime de contraventions proposé.

c) Un meilleur partage de l'information entre les gouvernements

Certains gouvernements provinciaux et territoriaux se disent préoccupés par le fait qu'il faudra confirmer que les gouvernements des provinces et des territoires auront bel et bien accès aux données et à l'information du système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente administré par le gouvernement fédéral, et de tout autre mécanisme de suivi provisoire le cas échéant. Des groupes de travail fédéraux, provinciaux et territoriaux comme le groupe de travail sur le système de suivi de l'ensemencement jusqu'à la vente, et celui sur les données de base, ont été formés afin de discuter des questions de partage de l'information et des données liées à la légalisation du cannabis. Bien que ces groupes de travail continuent de se réunir, il est essentiel que les provinces et les territoires continuent d'être informés des détails entourant la façon dont le cadre de réglementation fédéral sera administré. Une bonne compréhension du cadre de réglementation fédéral est essentielle

pour que les provinces et les territoires soient en mesure de savoir quelles données et quels renseignements seront disponibles pour les aider dans leurs efforts de contrôle réglementaire et de protection de la santé publique.

d) Confirmation que la vente au détail relève des provinces et des territoires

Le gouvernement fédéral a fait part de son intention d'intervenir et de faire office de distributeur de cannabis par défaut si une province ou un territoire n'a pas adopté les lois nécessaires ni établi un réseau provincial ou territorial pour la distribution et la vente de cannabis avant juillet 2018. Le gouvernement fédéral a insisté sur le fait que, si elle est mise en place, sa solution de deuxième ligne sera temporaire. Certaines administrations provinciales et territoriales se sont dites toutefois préoccupées par le fait que cette assurance n'apparaît pas explicitement dans le projet de loi C-45 et qu'on n'y trouve aucune reconnaissance juridique de la primauté de la compétence provinciale ou territoriale pour la distribution si jamais le gouvernement fédéral intervient à titre de distributeur ou de détaillant. On ignore également quels éléments des systèmes provinciaux et territoriaux devront être en place pour éviter que le système de rechange du gouvernement fédéral soit mis en place. Les hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux poursuivent leurs discussions en vue de préciser ces questions.

Prochaines étapes anticipées

Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il publiera en novembre 2017 un document de consultation sur son approche en matière de réglementation. Ce document sera suivi d'une consultation d'une durée de 60 jours. Le document sera publié dans la *Gazette du Canada;* les parties intéressées et le public seront également invités à livrer leurs commentaires par écrit.

Plusieurs des ambiguïtés sur le plan des compétences relevées à la sous-section a), ci-dessus, exigeront une collaboration du gouvernement fédéral pour qu'il modifie le projet de loi C-45 afin d'y mettre un terme. Les provinces et les territoires pourraient toutefois interpréter différemment les enjeux et les solutions possibles. Le procureur général de l'Ontario a écrit récemment au gouvernement fédéral pour lui faire part de la nécessité d'apporter des modifications au projet de loi afin de préciser le pouvoir des provinces et des territoires d'imposer des restrictions supplémentaires, de faciliter la création de marchés légitimes, de confirmer l'autorité provinciale sur la vente au détail et d'améliorer l'échange d'information entre les gouvernements. Peu importe que le gouvernement fédéral modifie ou non le projet de loi C-45 afin d'y inclure son interprétation du partage des pouvoirs, le risque de contestation judiciaire est toujours présent et les provinces et les territoires seront libres de légiférer en fonction de leurs propres interprétations et de leur propre évaluation des risques de contestations.

Malgré les discussions qui ont eu lieu entre les hauts fonctionnaires des ministères de la Justice fédéral, provinciaux et territoriaux, l'approche proposée par le gouvernement fédéral en matière d'infractions passibles d'une contravention continue d'être préoccupante pour les provinces et les territoires. Les provinces et les territoires devraient donc se pencher sur la possibilité d'exprimer officiellement leurs inquiétudes par écrit au gouvernement fédéral pour s'assurer que ces préoccupations soient prises en compte avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-45.

CONCLUSION

Le présent rapport du Groupe de travail provincial-territorial sur la légalisation et la réglementation du cannabis livre un survol des activités en cours, des prochaines étapes envisagées et des questions encore en suspens concernant le degré de préparation des provinces et des territoires à la mise en œuvre d'un marché du cannabis légalisé.

Il est évident que la préparation en vue de la légalisation exige des provinces et des territoires qu'ils procèdent à une vaste consultation publique, qu'ils élaborent des politiques, modifient la réglementation et les lois, organisent et mettent sur pied des structures pour le contrôle, la distribution et la vente au détail, et assurent la formation et l'information qui se rattachent à ces nouvelles structures. Toutes ces activités sont complexes et auront des conséquences importantes sur le plan des ressources.

Les provinces et les territoires sont tous en train de travailler à ces questions et ont pu réaliser des progrès malgré un échéancier très serré. Plusieurs administrations ont déjà réalisé diverses activités de consultation avec les parties intéressées et le public, ou le font en ce moment même, en vue de définir une approche qui répondra à leurs besoins et aux objectifs qu'ils se sont fixés. Bien que peu de décisions officielles aient encore été prises, certaines administrations ont commencé à divulguer le cadre politique qui guidera leur approche. Tous tentent d'établir les éléments de base de leur cadre juridique et réglementaire, notamment en ce qui concerne les réseaux de distribution et de vente, avant la date prévue de la légalisation. Il est toutefois incertain, pour le moment, que ces réseaux soient entièrement prêts et en fonction (au lieu d'entrer en fonction graduellement) à temps pour juillet 2018.

Au même moment, les provinces et les territoires continuent de travailler avec le gouvernement fédéral sur les questions d'intérêt commun et de responsabilité partagée. Les discussions se poursuivent dans les domaines où les premiers ministres estiment qu'une plus grande implication et plus de clarté sont nécessaires de la part du gouvernement fédéral, le plus souvent dans le cadre de groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux formés de hauts fonctionnaires. Dans ces domaines, aucun progrès n'a encore été réalisé sur certaines questions importantes; le gouvernement fédéral pourrait devoir y consacrer plus de ressources et envisager de modifier éventuellement l'approche qu'il propose. Les provinces et les territoires insistent sur le fait que les coûts associés à la conception, à la mise sur pied et à l'application d'une structure pour le cannabis légalisé incomberont principalement aux gouvernements provinciaux et territoriaux, surtout dans les premières années suivant la légalisation. Il appartient donc au gouvernement fédéral, qui a décidé de légaliser le cannabis et fixé l'échéancier pour ce faire, d'investir les ressources appropriées pour soutenir la mise en œuvre.

Le présent rapport met en lumière plusieurs enjeux pour lesquels des efforts concertés et de haut niveau de la part des premiers ministres et des ministres pourraient être assurés afin que des solutions émergent d'ici juillet 2018. Sans s'y limiter, les prochaines étapes proposées pour réussir la mise en œuvre de la légalisation du cannabis et protéger la santé et la sécurité des Canadiens sont les suivantes :

> *Continuer d'échanger avec le gouvernement fédéral afin d'obtenir plus de précisions sur les stocks et la demande projetés pour le cannabis légal, et sur le moment où il sera disponible afin de faciliter la planification et la mise sur pied de leurs réseaux de vente et de distribution. Ces précisions devraient aussi inclure les mesures potentielles qui seront en place d'ici le 1er avril 2018 afin d'assurer un approvisionnement initial adéquat pour toutes les provinces et tous les territoires.*

Obtenir un engagement officiel du gouvernement fédéral pour que soit mis sur pied un système efficace de suivi, qui permettra une réglementation et un meilleur contrôle du marché du cannabis légal, d'ici le 1er avril 2018 afin de disposer de suffisamment de temps pour le déploiement et la formation.

Continuer d'exercer des pressions soutenues pour la mise en place d'une approche de taxation qui permettrait d'atteindre les objectifs en matière de politique, qui offrirait une souplesse suffisante, offrirait beaucoup plus que 50 % des revenus aux provinces et aux territoires et tiendrait compte des conséquences financières disproportionnées pour les gouvernements provinciaux et territoriaux qu'entraîne directement la décision du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis, et la possibilité que les coûts encourus surpassent les revenus au cours des premières années.

Obtenir un engagement officiel du gouvernement fédéral afin qu'il réponde aux besoins en ressources des provinces et des territoires pour l'application des lois relatives à la conduite avec les facultés affaiblies par la drogue issues du projet de loi C-46.

Demander au gouvernement fédéral de mettre en place, de manière immédiate, des campagnes d'information énergiques et complètes.

Rechercher une plus grande collaboration entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires pour la mise sur pied d'activités d'information et de sensibilisation qui aideront à coordonner les approches et permettront de répondre aux besoins régionaux. Ce soutien devrait comprendre les ressources adéquates et nécessaires aux provinces et aux territoires pour mettre en place des campagnes locales et régionales dès que possible.

Faire part officiellement des préoccupations devant l'approche du gouvernement fédéral relative au régime de contraventions, afin que ces préoccupations soient prises en compte avant que le projet de loi C-45 soit adopté.

Le Groupe de travail du Conseil de la fédération sur la légalisation et la réglementation du cannabis a constaté que des progrès constants ont été accomplis par tous les ordres de gouvernement pour la préparation au cannabis légalisé. Toutefois, certains grands enjeux précisés par les provinces et les territoires n'ont pas été résolus et exigent une attention urgente de la part du gouvernement fédéral. En l'absence de solutions appropriées offertes en temps opportun, aller de l'avant avec une mise en œuvre à la date prévue par le gouvernement fédéral pourrait mettre sérieusement en péril les objectifs établis pour la légalisation, notamment la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens, la restriction de l'accès au cannabis pour les jeunes et la réduction du marché illicite.

PREMIERS
MINISTRES
DES PROVINCES ET TERRITOIRES

Secrétariat du Conseil de la fédération
360, rue Albert, bureau 630 Ottawa (Ontario) K1R 7X7
www.pmprovincesterritoires.ca