

Légalisation du cannabis

août 2017

Comment les municipalités peuvent-elles s’y préparer

La FCM produira deux documents de référence, dont celui-ci, afin d’aider les municipalités à prendre des dispositions en vue de la légalisation prochaine du cannabis. Le présent document comporte des renseignements généraux et des mesures à adopter que peuvent envisager les municipalités, dont des règlements, des changements de zonage et des pratiques de gestion.

Le second document, plus exhaustif, sera publié au cours des prochains mois. Il visera à guider l’élaboration de règlements et décrira des pratiques prometteuses liées à la légalisation du cannabis, envisageables à l’échelle locale.

Table des matières

1. Aperçu de la législation fédérale	1
2. Échéancier	2
3. Responsabilités respectives des gouvernements	3
4. Par où commencer	4

1. Aperçu de la législation fédérale

Le 13 avril 2017, le gouvernement fédéral a déposé deux projets de loi afin de légaliser et de réglementer le cannabis au Canada :

- Le **projet de loi C-45**, la ***Loi concernant le cannabis***, traite de la réglementation, de la vente et de la culture du cannabis.
- Le **projet de loi C-46**, ***Loi modifiant le Code criminel (infractions relatives aux moyens de transport)***, traite du renforcement des mesures visant la conduite avec facultés affaiblies par la drogue.

Cette nouvelle législation fait suite aux travaux du Groupe de travail fédéral sur la légalisation et la réglementation du cannabis. Lors de ce processus, la FCM a exposé le point de vue des municipalités et présenté des demandes fondées sur quatre grands principes :

- **Maintien de la consultation et de la communication** avec les municipalités durant l'élaboration et la mise en application du cadre de légalisation du cannabis.
- **Respect de l'autorité municipale** dans la conception des plans locaux devant régir la production, la distribution et la consommation sur les territoires municipaux.
- **Coordination de la mise en œuvre et de l'application** du cadre de légalisation du cannabis entre tous les ordres de gouvernement.
- **Répartition équitable des nouvelles sources de revenus**, déterminée en partenariat entre les ordres de gouvernement.

2. Échéancier

Le gouvernement fédéral a l'intention de promulguer les deux lois en juillet 2018. Par conséquent, tous les ordres de gouvernement doivent immédiatement entreprendre leur processus d'élaboration de règlements et de lois pour que ceux-ci soient établis lorsque les lois sur la légalisation du cannabis entreront en vigueur.

Pour que la mise en application se déroule de façon sûre, prompte et efficace, tous les ordres de gouvernement doivent coordonner clairement leurs efforts. La FCM et le secteur municipal ont adopté une démarche active, le plus possible, à l'égard des mesures requises afin de bien préparer les collectivités en vue de la légalisation du cannabis en juillet 2018.

3. Responsabilités respectives des gouvernements

Gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral sera responsable de la réglementation de la production du cannabis, de l'établissement des règles et des paramètres sur les limites de possession, le commerce illicite, la publicité, la chaîne de suivi de la graine à la vente, l'âge minimum d'achat, la culture pour consommation personnelle et la surveillance continue du régime de cannabis à des fins médicales.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Les provinces et les territoires régiront probablement de nombreux aspects du cadre de légalisation, dont la distribution en gros et au détail, le choix du modèle de distribution au détail et la sécurité des milieux de travail. Les provinces et territoires auront également le pouvoir d'augmenter l'âge minimum requis ou d'établir des limites plus restrictives en matière de possession.

Gouvernements municipaux

Les règlements municipaux découleront des cadres établis par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Les projets de loi C-45 et C-46 accordent aux provinces et aux territoires la latitude pour élaborer leurs propres règles et règlements en matière de distribution et de consommation de cannabis frais ou séché, d'huile, de plants ou de graines de cannabis.

À l'échelle municipale, les responsabilités pourraient par conséquent présenter de nombreuses variations. Néanmoins, les responsabilités municipales comporteront également des éléments communs dans l'ensemble du pays.

D'après nos plus récentes analyses pancanadiennes, les principaux domaines de responsabilité des municipalités toucheront probablement le zonage, les permis commerciaux, le code du bâtiment, la sécurité au travail et la mise en application des règlements liés à la consommation en public et à la conduite avec facultés affaiblies.

Veillez consulter votre gouvernement provincial ou territorial afin d'obtenir plus de précisions sur les responsabilités qui incomberont à votre municipalité.

Domaines de responsabilité partagée

À ce moment-ci, cependant, il est encore difficile d'évaluer les responsabilités qui seront partagées avec les municipalités. Selon la façon dont les lois et les règlements seront conçus au cours des prochains mois, les domaines de responsabilité partagée pourraient englober la consommation en public, les règles sur les établissements de vente au détail, la culture à domicile, la taxe de vente sur le cannabis, l'éducation du public, la santé publique et l'application de la loi. De plus, l'accès des municipalités à des installations de production réglementées par le gouvernement fédéral n'est pas encore tout à fait clair.

4. Par où commencer

La légalisation du cannabis aura des répercussions particulières sur les municipalités et le temps pour s'y préparer est court. Vous trouverez ci-dessous une liste de facteurs et de mesures que votre conseil municipal et votre personnel pourront examiner afin d'être prêt pour juillet 2018.



Établissez un groupe de travail municipal sur la légalisation du cannabis

formé de membres des divisions pertinentes (police, incendie, code du bâtiment, urbanisme, permis et normes municipaux, santé publique, services sociaux, communications, services juridiques, etc.) afin d'étudier les considérations municipales et déterminer les manques. Cette mesure sera particulièrement importante à mesure que de plus en plus de renseignements proviendront des gouvernements fédéral et provincial (ou territorial). Conscientes des répercussions de toutes sortes qu'aura la légalisation du cannabis sur leurs services internes et les services aux citoyens, de nombreuses municipalités ont déjà mis sur pied un groupe de travail interservices comme toute première mesure préparatoire à la légalisation. Dans les municipalités de très petite taille, il se peut qu'il ne soit pas possible de réunir un tel groupe. Dans ce cas, il pourrait être utile de partager l'information avec votre association provinciale/territoriale ou de discuter de l'enjeu pendant les réunions de votre MRC.



Entamez les communications le plus tôt possible avec votre province ou territoire

par l'entremise de votre association municipale provinciale ou territoriale. Maintenez les communications et restez au courant des détails en ce qui a trait aux domaines de responsabilité partagée. Ceux-ci peuvent englober la conduite avec facultés affaiblies, l'éducation du public, la taxation, les permis commerciaux, la consommation en public et l'aménagement du territoire ou le zonage.

Une bonne compréhension des règles provinciales, territoriales et fédérales qui seront incluses dans la législation permettra aux municipalités de savoir quels domaines feront partie ou non de leurs responsabilités.

La plupart des provinces et des territoires ont déjà commencé à consulter les municipalités et la population au sujet des incidences de la prochaine légalisation sur le cannabis. Votre municipalité et votre association provinciale ou territoriale peuvent participer à ce processus, exprimer les préoccupations municipales et, en retour, communiquer d'importantes informations aux membres de votre conseil et personnel.

 **Obtenez des avis juridiques.** Étant donné la nature multijuridictionnelle compliquée de la légalisation du cannabis, il peut être souhaitable pour votre municipalité de demander des avis juridiques. La FCM élaborera également des lignes directrices plus détaillées. Cet outil viendra compléter (et non pas remplacer) des avis juridiques adaptés aux besoins de votre collectivité.

 **Obtenez les approbations municipales appropriées.** Examinez vos processus d'approbation municipaux afin de voir comment ils pourront être harmonisés avec les processus provinciaux ou territoriaux. Entrez cette planification dès maintenant.

 **Établissez un calendrier et un plan de travail.** Consultez votre ordre du jour municipal et élaborer un plan de travail tenant compte du besoin de consulter la population. Assurez-vous que ce plan tienne compte du calendrier de mise en œuvre établi par votre province ou territoire.

 **Mobilisez la population et les autres intervenants importants, dont les industries.** La légalisation du cannabis suscite beaucoup d'appréhension dans la population. Les gens se posent de nombreuses questions. Il existe bien des façons de mobiliser la population dans ce processus, mais il faudrait tout au moins :

- Mener des consultations publiques officielles;
- Tenir des audiences publiques avec le conseil municipal;
- Organiser des sondages en ligne, des rencontres publiques et des consultations avec des parties prenantes ciblées.
- Faire usage des médias sociaux.

Assurez-vous de centrer la participation du public sur les questions relevant spécifiquement des compétences municipales.

 **Évaluez les règlements et autres programmes municipaux qui doivent être adaptés ou établis.** La légalisation du cannabis peut exiger des modifications aux règlements municipaux, notamment en matière d'occupation du sol. Elle demandera peut-être également l'adoption de nouveaux règlements, par exemple en matière de permis commerciaux. Voici les principaux domaines communs de modification ou d'adoption de règlements à examiner, d'après les municipalités qui ont participé de près au processus de légalisation avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

- **Plans d'aménagement du territoire/zonage.** Cette compétence manifestement municipale peut vous permettre de réglementer où pourront s'installer les points de vente de cannabis autorisés sur votre territoire. Les règlements de planification d'aménagement du territoire pourront servir à contrôler la proximité de ces points de vente aux écoles et aux terrains de jeux. Ils pourront aussi servir à définir et à classer les points de vente et les salons de consommation de cannabis (si de tels salons sont permis dans votre province ou territoire) de façon différente aux autres catégories, comme les magasins de détail généraux et les établissements autorisés à vendre de l'alcool. Les municipalités devront également collaborer avec le gouvernement fédéral en matière de planification/zonage d'aménagement du territoire pour les installations de production. Le gouvernement du Canada a aussi indiqué qu'il élaborera des lois portant sur les produits comestibles de cannabis une fois que seront établies les lois sur le cannabis frais et séché, ainsi que les graines et les huiles. De plus, d'autres éléments à examiner en matière de répercussions possibles sur les municipalités sont les aspects de gestion des produits comestibles de cannabis en vertu des règlements municipaux de zonage et comment ils seront réglementés dans votre province ou territoire.
- **Consommation en public.** La législation provinciale et territoriale déterminera où le cannabis pourra être consommé. Ces dispositions seront très semblables à celles qui existent déjà au pays pour restreindre la consommation de tabac et d'alcool dans les endroits publics. Nous vous invitons à communiquer avec votre province ou territoire afin de connaître les paramètres relatifs à la consommation du cannabis en public, dont les produits comestibles, avant d'entreprendre l'élaboration des règlements correspondants.
- **Permis commerciaux.** Les permis commerciaux sont un bon outil pour établir les exigences que devront respecter les commerces dans votre municipalité. Ces permis peuvent aussi s'appuyer sur des règlements connexes, notamment ceux sur la nuisance publique ou le zonage. Par exemple, seuls les commerces faisant affaire dans un bâtiment situé dans une zone appropriée pourraient obtenir le permis commercial municipal requis pour vendre du cannabis assujéti à la réglementation fédérale. Les exigences en matière de densité font généralement partie du règlement de zonage, mais le nombre maximal de magasins de détail de cannabis pourrait aussi être établi dans les règles régissant les permis commerciaux, comme le font déjà de nombreuses municipalités pour les commerces de divertissement pour adultes.
- **Politiques relatives aux ressources humaines.** Vous devrez vous assurer que les politiques relatives aux drogues et à l'alcool dans le milieu de travail qui régissent votre personnel municipal reflètent les modifications provinciales ou territoriales relatives au cannabis.
- **Application de la loi et services policiers.** Les services policiers et les services d'application des règlements de la municipalité devront être rajustés afin d'assurer la conformité aux lois fédérales et provinciales, de même qu'aux règlements municipaux. Les aspects à revoir pourraient aller des protocoles et paramètres d'émission des constats d'infraction aux règlements en matière de nuisance pour la consommation de cannabis au besoin de formation sur l'application des nouvelles règles concernant la conduite avec facultés affaiblies.

- **Éducation publique.** Les municipalités ont mené des campagnes antitabac dans leurs efforts pour améliorer la santé publique. Dans le cas du cannabis, il est probable que le secteur municipal concentrera ses efforts d'éducation dans les domaines de compétence municipale. Sans doute que les municipalités voudront faire savoir à la population où, à l'occasion d'événements publics et dans les lieux municipaux comme les parcs et les installations récréatives, la consommation est permise ou interdite. Il serait bon que ces campagnes d'éducation publique soient coordonnées avec les autres ordres de gouvernement afin de simplifier les efforts, de profiter d'une aide financière ou d'une expertise externe et d'assurer l'uniformité des messages.
- **Santé publique.** En tenant compte de la taille de votre municipalité, les autorités de santé publique municipales devront examiner comment le mandat de santé publique sera modifié par la légalisation du cannabis.



Êtes-vous en mesure d'élaborer de nouveaux règlements municipaux immédiatement, même si les règlements fédéraux, provinciaux ou territoriaux ne sont pas encore prêts?

Considérant le peu de temps qu'auront les municipalités pour se préparer à la légalisation du cannabis et le temps considérable qu'il faut pour élaborer des règlements, votre municipalité pourrait agir dès maintenant concernant certaines mesures. Posez-vous les questions suivantes :

- Quels sont les aspects qui exigent une direction réglementaire claire de la part de votre province ou territoire?
- Quels sont les aspects reportés à plus tard par le gouvernement fédéral?

Voici certaines mesures que vous pourriez prendre immédiatement :

- Adopter un avis de motion en conseil chargeant le personnel municipal de préparer différents choix de modifications aux règlements sur aménagement du territoire en attendant la direction des autres ordres de gouvernement;
- Effectuer des recherches sur les effets locaux de la légalisation du cannabis et ses ramifications pour les gouvernements municipaux;
- Participer au processus de consultation provincial ou territorial directement ou par l'entremise de votre association municipale;
- Établir un échéancier et un plan de travail;
- Établir la portée des rôles et des responsabilités municipaux prévus pour les différentes étapes : règlements requis au premier jour de la légalisation, règlements requis dans la foulée de la direction réglementaire provinciale ou territoriale et règlements à adopter à mesure que le processus avance (ex. : produits comestibles à base de cannabis).

La Ville d'Edmonton, par exemple, a entrepris sa démarche en préparant des modifications à son règlement de zonage. Elle a modifié sa définition d'entreprise à domicile d'envergure en stipulant clairement que la vente, la production et la distribution de cannabis étaient exclues de cette classification.



Déterminez les aspects dans lesquels votre municipalité ne peut procéder sans la direction et l'autorité des gouvernements fédéral et provincial/territorial.

Il y a plusieurs aspects dans lesquels les municipalités ont constaté qu'elles ne peuvent aller de l'avant tant qu'elles ne seront pas au courant de la direction des autres ordres de gouvernement. Ces aspects peuvent être les suivants :

- Les domaines de décision relevant entièrement de la compétence de la province ou du territoire, dont la distribution du cannabis, ou les domaines de responsabilité partagée comme l'application des règlements sur la conduite avec facultés affaiblies, ou encore lorsque le territoire d'une Première Nation et celui d'une municipalité se chevauchent;
- Le genre de modèle de distribution (société d'État ou vente en magasin?);
- Les règles visant à prévenir que des lieux de distribution illégaux estiment avoir des «droits acquis» dans l'octroi des permis;
- La consommation en public : les municipalités devront-elles désigner les espaces où la consommation de cannabis sera permise ou seront-ils interdits?;
- Permis commerciaux : un nouveau processus de demande et de nouveaux permis seront requis selon la direction que fournira votre province ou territoire en matière d'endroits où pourra être acheté ou consommé le cannabis;
- Culture à domicile : le rôle qu'assumeront les municipalités dans la réglementation de la culture à domicile reste à éclaircir;
- Le coût et la portée de la formation sur la détection de la conduite avec facultés affaiblies;
- Le genre de matériel pour détecter la conduite avec facultés affaiblies;
- La distribution des revenus de taxation;
- Le soutien pour les coûts de mise en œuvre.

En Ontario, les municipalités attendent que la province décide si le cannabis sera vendu par l'entremise d'une société d'État ou de magasins de détail réglementés. Si la province opte pour une société d'État, les municipalités n'auront pas à délivrer des permis à des détaillants de cannabis et ne pourraient pas réglementer les zones où le cannabis peut être vendu ou produit. Par contre, si la province choisit le modèle de vente en magasin, les municipalités devront adopter des règlements sur l'emplacement de magasins de détail par le biais de leurs règlements de zonage actuels.

 **Calculez les coûts et élaborer un plan financier.** Une fois que vous en saurez plus sur le rôle municipal dans ce processus, vous pourrez planifier le personnel nécessaire et les autres coûts, dont les coûts d'éducation du public, de participation publique, de formation du personnel, d'administration et d'application des lois et règlements.

 **Élaborez les modifications préliminaires aux règlements.** Les services d'affaires juridiques des municipalités ou les services de réglementation, aidés d'experts-conseils externes au besoin, pourront alors préparer les modifications au libellé des règlements sur les activités liées au cannabis. Ces travaux peuvent commencer sans autorisation ou direction de la part des autres ordres de gouvernement. Certaines municipalités canadiennes ont établi une démarche par étapes, de façon à élaborer les règlements en différentes étapes à mesure que les autres ordres de gouvernement fourniront la direction nécessaire.

Élaborer les règlements, mener les consultations publiques et prévoir des audiences dans le programme chargé du conseil exigent beaucoup de temps. Nous vous recommandons de planifier ces processus dès que possible et de vérifier si certains des travaux peuvent être entrepris immédiatement. Tenez compte également du temps dont auront besoin les commerces pour obtenir les approbations et les permis municipaux requis afin d'être prêts à ouvrir leurs portes lorsque la loi fédérale sur le cannabis entrera en vigueur.

 **Présentation des modifications au conseil et obtention de l'approbation du conseil.** Chaque règlement devant être modifié devra être soumis au conseil municipal pour approbation.

Une étape évidente, mais très importante du processus consistera à vous assurer que votre conseil municipal est bien informé et prêt à approuver un ensemble de modifications rendues nécessaires par la légalisation du cannabis. En prévision de cette étape, il sera important de consulter le calendrier municipal et d'établir comment les modifications aux règlements seront organisées et quand elles seront acheminées au conseil pour leur adoption éventuelle.

 **Éducation publique, formation interne et application des lois et des règlements.** L'éducation du public et l'application cohérente et équitable des nouvelles règles sur le cannabis seront très importantes. De telles modifications institutionnelles devront s'accompagner d'une formation interne afin de bien préparer votre personnel aux nouvelles règles fédérales, provinciales/territoriales et municipales.



FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

fcm.ca