



Guide municipal sur la légalisation du cannabis

Une feuille de route pour
les gouvernements municipaux canadiens



FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

Printemps 2018



Avertissement

Le présent guide se limite à des informations d'ordre général. Il ne saurait servir d'avis juridique pour résoudre des problèmes particuliers. Le présent guide ne devrait pas se substituer à l'obtention de l'avis juridique d'un avocat autorisé à pratiquer sa profession sur votre territoire.

Les informations juridiques contenues dans le présent guide étaient valides au moment de sa publication, mais elles peuvent cesser de l'être à la suite de modifications des lois ou des politiques. Les liens hypertextes vers d'autres ressources que celles de la FCM sont proposés afin de faciliter la compréhension du lecteur. Ces ressources ne sont pas gérées par la FCM, qui décline toute responsabilité quant à leur exactitude.

© Fédération canadienne des municipalités.
Tous droits réservés.

Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario) K1N 5P3

www.fcm.ca

Relever le défi municipal de la légalisation du cannabis



À tous les élus et employés municipaux du Canada,

La légalisation du cannabis à des fins non médicales, prévue à l'échelle nationale d'ici à l'été 2018, présente des défis majeurs pour tous les ordres de gouvernement.

Bien entendu, en tant qu'ordre de gouvernement le plus près des citoyens, des réalités de leur vie quotidienne et des activités commerciales, il nous revient de travailler à bâtir des communautés plus agréables, de gérer les crises, de garantir des services de qualité et un environnement sûr. Nous avons donc un rôle très important à jouer dans la mise en œuvre de ce nouvel engagement du gouvernement fédéral. C'est dans nos villes et dans nos collectivités que le cannabis à des fins non médicales sera produit, vendu et consommé.

Mettre en œuvre cet engagement de la bonne façon sera une tâche colossale.

Au cours des prochains mois et des prochaines années, les gouvernements municipaux feront face à des défis majeurs sur le plan opérationnel et de l'application de la loi. Et il ne s'agira pas seulement de maintenir l'ordre. Il faudra revoir une foule de règlements municipaux et de procédures de délivrance de permis commerciaux. L'adoption de nouveaux processus touchera jusqu'à 17 services municipaux distincts. C'est ce qui a motivé la publication du présent guide.

La FCM a consulté des juristes, des experts en aménagement du territoire et des spécialistes des politiques pour élaborer une feuille de route qui aidera les municipalités à modifier ou à adopter avec succès des règlements portant sur un éventail de domaines, tels que la gestion de l'aménagement du territoire, la réglementation commerciale et la consommation dans les lieux publics. S'inspirant du document intitulé *Légalisation du cannabis*, publié l'été dernier, le présent guide propose des options

politiques et des conseils pratiques en matière de réglementation. Cette feuille de route a d'ailleurs été renforcée grâce aux contributions techniques et financières des associations provinciales et territoriales de l'ensemble du pays.

Tandis que vous allez de l'avant à l'échelle locale, la FCM poursuit ses efforts de représentation au niveau fédéral en faveur d'une collaboration plus étroite avec les municipalités, qui ont également besoin de nouveaux outils financiers. Nous réalisons des progrès à ce chapitre pour obtenir un partage équitable des revenus du droit d'accise sur le cannabis. Bien que les services de police locaux se retrouvent largement hors de la portée du présent guide, leurs coûts sont néanmoins prévus dans de nombreux budgets municipaux. Ces coûts, qui s'ajouteront aux nouveaux coûts administratifs que vous devrez assumer, doivent être soutenables.

Globalement, ce guide a été conçu pour vous aider à faire ce que vous faites de mieux : protéger et renforcer votre collectivité de façon durable. La légalisation du cannabis à des fins non médicales à travers le pays exige un solide partenariat entre tous les ordres de gouvernement. Dans ce contexte, les efforts incessants de chacun d'entre vous, peu importe la taille de votre collectivité, faciliteront la réussite de cette vaste entreprise.

Jenny Gerbasi

Mairesse suppléante de Winnipeg
Présidente de la FCM

Remerciements

La publication du présent guide a été rendue possible grâce aux contributions techniques et financières des associations provinciales et territoriales de municipalités partenaires de la FCM suivantes :

Alberta Urban Municipalities Association

Association des Cités du Nouveau-Brunswick

Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick

Association of Manitoba Municipalities

Association of Municipalities of Ontario

Association of Yukon Communities

Federation of Prince Edward Island Municipalities

Fédération québécoise des municipalités

Municipalities Newfoundland and Labrador

Northwest Territories Association of Communities

Nunavut Association of Municipalities

Rural Municipalities of Alberta

Saskatchewan Association of Rural Municipalities

Saskatchewan Urban Municipalities Association

Union des municipalités du Nouveau-Brunswick

Union des municipalités du Québec

Union of British Columbia Municipalities

Union of Nova Scotia Municipalities

Le groupe consultatif technique de production du guide a travaillé sans relâche pour qu'il tienne compte de tous les aspects et réalités des collectivités qui doivent répondre à l'ensemble des défis liés à la légalisation du cannabis.

Ashley Wedderburn, stratège, Stratégie organisationnelle et intergouvernementale, Ville de Calgary

Ben Sivak, planificateur principal, Municipalité régionale de Halifax / Union of Nova Scotia Municipalities

Bhar Sihota, analyste politique, Sécurité communautaire, Union of BC Municipalities

Chelsea Parent, analyste politique, Rural Municipalities of Alberta

Christine Hartig, agente de soutien stratégique, Services des règlements municipaux, Ville d'Ottawa

Craig Reid, conseiller principal, Association of Municipalities Ontario

Jeff O'Farrell, gestionnaire, Services législatifs, Ville de Whitehorse / Association of Yukon Communities

Jerrold Riley, spécialiste de la révision des règlements municipaux, Ville d'Ottawa

John Dewey, directeur général, Federation of PEI Municipalities

Judy Harwood, préfète, Municipalité régionale de Corman Park/directrice, Saskatchewan Association of Rural Municipalities

Katherine Pihooja, planificatrice de l'équipe des règlements de zonage, Service du développement économique, Ville d'Edmonton

Kathryn Holm, directrice, Délivrance de permis, inspection des propriétés et services animaliers, Ville de Vancouver

Kaye Krishna, directrice générale, Développement économique, bâtiments et délivrance de permis, Ville de Vancouver

Kelly Santarossa, analyste politique principale, Alberta Urban Municipal Association

Kerry Penny, directeur, Politiques, communication et développement économique, Ville de Yellowknife / NWT Association of Communities

Leanne Fitch, chef de police, Force policière de Fredericton / Association des cités du Nouveau-Brunswick

Marie-Pierre Rouette, conseillère, Relations gouvernementales, Ville de Montréal

Marnie McGregor, directrice, Relations intergouvernementales et partenariats stratégiques, Ville de Vancouver

Matthew Zabloski, stratège opérationnel, Ville de Calgary

Mélanie Lazure, conseillère principale en santé et sécurité du travail, Ressources humaines, Ville de Montréal

Michael Jack, agent en chef des services organisationnels, Ville de Winnipeg / Association of Manitoba Municipalities

Rebecca Anderson, avocate, Service juridique, Ville d'Edmonton

Sara Brown, chef de la direction, NWT Association of Communities

Sean McKenzie, conseiller politique principal, Saskatchewan Urban Municipalities Association

Steven Dribnenki, conseiller politique et juridique, Saskatchewan Urban Municipalities Association

Sylvie Pigeon, conseillère politique, Union des municipalités du Québec

Terry Waterhouse, directeur, Sécurité publique, Ville de Surrey

Tracey Cook, directrice générale, Délivrance de permis et normes municipales, Ville de Toronto

Wyatt Skovron, analyste politique, Rural Municipalities of Alberta

La FCM tient à souligner l'expertise et le professionnalisme de l'équipe de juristes du cabinet Young Anderson qui a dirigé la rédaction du présent guide. Nous tenons particulièrement à remercier Stefanie Ratjen, Bill Buholzer et Alyssa Bradley, qui ont relevé avec brio l'énorme défi de conduire de nombreuses recherches et de procéder à des analyses pointues sur un sujet encore peu traité.

Enfin, la FCM remercie ses quelque 2 000 municipalités membres qui représentent des municipalités canadiennes de toutes tailles et de toutes les régions, situées d'un bout à l'autre du pays. Ces gouvernements municipaux sont aux premières loges de la mise en œuvre de l'engagement fédéral de légaliser le cannabis à des fins non médicales. Elles sont le moteur des politiques et des efforts de représentation de la FCM.

Table des matières

1

Cadre fédéral2

- 1.1 Projet de loi C-45 : *Loi sur le cannabis*3
- 1.2 Projet de loi C-46 : conduite avec facultés affaiblies.....3
- 1.3 Régimes s'appliquant au cannabis à des fins médicales et à des fins non médicales.....5
- 1.4 Enjeux juridiques5

2

Gestion de l'aménagement du territoire 8

- 2.1 Enjeux de compétences9
- 2.2 Emplacement et échelle des installations commerciales de culture et de transformation 10
- 2.3 Emplacement et densité des établissements de détail 12
- 2.4 Culture à des fins personnelles..... 16

3

Réglementation commerciale 20

- 3.1 Enjeux juridiques21
- 3.2 Pouvoir de réglementation commerciale22
- 3.3 Vente au détail de cannabis23
- 3.4 Culture commerciale et installations de transformation24

4

Consommation dans les lieux publics26

- 4.1 Enjeux de compétences27
- 4.2 Restrictions provinciales relatives à l'usage du tabac 27
- 4.3 Santé publique et bien-être29
- 4.4 Lieux appartenant à une municipalité ou exploités par celle-ci29
- 4.5 Promotion, publicité et emballage31

5

Le cannabis en milieu de travail32

- 5.1 Assurer la sécurité des milieux de travail municipaux33
- 5.2 Régime actuel de réglementation du cannabis à des fins médicales 33
- 5.3 Déterminer si un employé a les facultés affaiblies.....33
- 5.4 Politique de tolérance zéro35
- 5.5 Divulgence de la consommation de cannabis36
- 5.6 Politiques relatives à la consommation de drogues.....37
- 5.7 Dépistage des drogues.....38
- 5.8 Obligation d'accommodement.....40

6

Problèmes d'application des lois et règlements.....42

- 6.1 Culture du cannabis : application des codes du bâtiment et des règlements.....43
- 6.2 Règlements sur les nuisances et problèmes d'application45
- 6.3 Responsabilité possible et réglementation non appliquée46
- 6.4 Outils et politiques d'application de la loi46

1

Cadre fédéral

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](#), *Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois* (la « **Loi sur le cannabis** »).
- Le projet de loi [C-46](#), *Loi modifiant le Code criminel (infractions relatives aux moyens de transport) et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*.

La *Loi sur le cannabis*, dont l'adoption est prévue à l'été 2018, établit le cadre réglementaire de la production, la distribution, la vente, la culture et la possession de cannabis à travers le Canada. Le projet de loi C-46 traite des infractions relatives au trafic de cannabis et met l'accent sur le renforcement des mesures visant la conduite avec facultés affaiblies.



1.1 Projet de loi C-45 : *Loi sur le cannabis*

Comme le souligne le gouvernement fédéral, la *Loi sur le cannabis* vise les objectifs suivants :

- ▶ Restreindre l'accès des jeunes au cannabis.
- ▶ Réglementer la promotion du cannabis et l'incitation à en consommer.
- ▶ Augmenter la sensibilisation du public aux risques du cannabis pour la santé.
- ▶ Imposer de lourdes sanctions pénales aux personnes qui enfreignent la loi, en particulier celles qui fournissent du cannabis aux jeunes.
- ▶ Soumettre les produits à des exigences rigoureuses en matière d'innocuité et de qualité.
- ▶ Permettre la production légale de cannabis.
- ▶ Permettre aux adultes de posséder du cannabis légal, réglementé et dont la qualité est contrôlée.
- ▶ Réduire le fardeau imposé au système de justice pénale.

Pour les municipalités, la *Loi sur le cannabis* entraîne des conséquences sérieuses sur la réglementation de l'aménagement du territoire, des pratiques commerciales, de l'octroi de permis, de la consommation dans les lieux publics et de la culture du cannabis à des fins personnelles. Il est en outre à prévoir que l'application de la *Loi* pourra varier jusqu'à un certain point selon les provinces ou les territoires. La principale différence proviendra du type de réseau de distribution retenu pour le cannabis à des fins non médicales : soit géré par le gouvernement, soit par le secteur privé.

Dans la mise en œuvre d'une stratégie visant à réglementer le cannabis à l'échelle locale, les gouvernements

municipaux doivent d'abord tenir compte des initiatives fédérales, provinciales et territoriales ayant une incidence sur la consommation de cannabis dans les lieux publics. Dans le cadre de la *Loi sur le cannabis*, le gouvernement fédéral propose des restrictions majeures au marketing et à la promotion des produits du cannabis. Ce sujet est abordé dans le [CHAPITRE 2 \(GESTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE\)](#) et dans le [CHAPITRE 4 \(CONSOMMATION DANS LES LIEUX PUBLICS\)](#).

La réglementation de la consommation de tabac et d'alcool dans les lieux publics varie considérablement selon les provinces et les territoires. Nous prévoyons que nombre de ces instances territoriales décideront d'étendre cette réglementation à la consommation de cannabis dans les lieux publics.

Les municipalités doivent tenir compte des règles provinciales ou territoriales relatives aux endroits où la consommation de cannabis est autorisée. Elles doivent en outre se familiariser avec les règlements adoptés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux relativement à la consommation de cannabis. Cela permettra d'établir si et comment un gouvernement municipal peut intervenir à l'échelle de la collectivité dans un tel cadre réglementaire.

1.2 Projet de loi C-46 : conduite avec facultés affaiblies

Si la *Loi sur le cannabis* et le projet de loi C-46 ont été déposés en même temps et se rapportent tous deux à la réglementation du cannabis, ils visent des objectifs différents. Le projet de loi C-46 traite des infractions relatives au transport et au trafic de cannabis, en plus de viser l'amélioration des moyens d'enquête et des mesures légales en matière de conduite avec facultés affaiblies.

Le projet de loi C-46 a des effets majeurs sur l'application de la loi et sur le respect des droits individuels protégés par



la *Charte canadienne des droits et libertés*. Même si ses dispositions dépassent la portée du présent guide, on trouvera ci-dessous un résumé du projet de loi C-46.

- **La première partie crée trois nouvelles infractions** selon la concentration d'une substance dans le sang dans les deux heures suivant la conduite. Les pénalités dépendraient du type de substance, de sa concentration dans le sang (dont les niveaux doivent être établis par règlement) et de sa combinaison avec de l'alcool ou d'autres drogues.

Dans le cas du THC, principal composant actif du cannabis, un conducteur présentant une concentration sanguine de 2 nanogrammes ou plus serait sujet à une mise en accusation par procédure sommaire. Un conducteur présentant une plus forte concentration sanguine de THC ou une combinaison de THC avec de l'alcool s'exposerait à une condamnation criminelle encore plus grave.

- **La deuxième partie remplace les dispositions actuelles du Code criminel qui visent les infractions aux règlements de la route.** Elle permettrait des contrôles routiers avec tests obligatoires de dépistage d'alcool et de drogues, en plus de prévoir des amendes minimales plus élevées en cas de conduite avec facultés affaiblies.

Selon les dispositions qui sont proposées relativement aux tests obligatoires de dépistage d'alcool et de drogues, les policiers pourraient exiger un échantillon de salive lors d'un contrôle routier s'ils soupçonnent un conducteur d'avoir consommé une drogue, y compris du THC. Pour l'alcool, si les policiers disposent d'un appareil de détection approuvé, ils pourraient exiger un échantillon d'haleine de tout conducteur légalement intercepté, même s'ils ne le soupçonnent pas d'avoir consommé de l'alcool.

La loi proposée permettrait aussi aux policiers de témoigner devant les tribunaux pour indiquer s'ils croient que le conducteur avait les facultés affaiblies par la consommation d'une substance au moment du test de dépistage. Le témoignage d'un témoin expert ne serait pas exigé pour tous les procès.

- **L'adoption du projet de loi C-46, si elle a lieu, aura une incidence sur les pratiques en matière d'application de la loi des services de police municipaux et de la GRC.** Plusieurs des changements législatifs apportés par le projet de loi C-46 ont pour effet de modifier le Code criminel et les pratiques en matière d'application de la loi. Le présent guide a pour objet d'aider les gouvernements municipaux à réglementer le cannabis dans le cadre de la *Loi sur le cannabis*. Si un gouvernement municipal s'interroge sur l'incidence du projet de loi C-46, il devrait consulter les services de police locaux et la GRC.

1.3 Régimes s'appliquant au cannabis à des fins médicales et à des fins non médicales

Tant que la *Loi sur le cannabis* n'est pas adoptée, les règles relatives au cannabis demeurent inchangées. D'ici là, le [*Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*](#) (RACFM) adopté en août 2016 continue d'encadrer la production et la possession légales de cannabis. Actuellement, la culture du cannabis est réservée à des personnes inscrites et à des producteurs autorisés, et uniquement à des fins médicales. Toute possession de cannabis sans licence est illégale, de même que toute distribution de cannabis dans des « dispensaires » ou autres commerces.

Même si le gouvernement fédéral a exprimé l'intention de réviser le RACFM si la *Loi sur le cannabis* est adoptée, le RACFM actuel continuera de s'appliquer après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Les médecins pourront continuer à prescrire du cannabis à des fins médicales. Les personnes ayant une ordonnance, même celles âgées de moins de 18 ans, auront encore accès à du cannabis à des fins médicales. La *Loi sur le cannabis* prévoit aussi que les producteurs autorisés en vertu du RACFM pourront continuer à produire du cannabis à des fins médicales et seront considérés comme détenteurs d'une licence pour la production de cannabis à des fins non médicales.

Définitions : cannabis et marihuana

Le mot « cannabis » est généralement utilisé pour désigner les produits dérivés des feuilles, des fleurs et de la résine du *Cannabis sativa*, du *Cannabis indica* ou d'un hybride de ces deux plantes. Ces produits peuvent se présenter sous diverses formes, notamment des huiles ou des feuilles séchées. On peut aussi les utiliser à des fins diverses, médicales, non thérapeutiques ou industrielles. La *Loi sur le cannabis* donne au cannabis une définition large qui comprend les éléments suivants :

- Toute partie d'une plante de cannabis autre que la tige mature sans branches, feuilles, fleurs ou graines, des fibres obtenues d'une telle tige et la racine de la plante.
- Toute substance ou tout mélange de substances contenant, y compris superficiellement, toute partie d'une plante de cannabis.
- Toute substance identique à tout phytocannabinoïde produit par une telle plante ou se trouvant à l'intérieur d'une telle plante, peu importe comment cette substance a été obtenue.

Le mot « **marihuana** » (ou « **marijuana** ») est généralement utilisé pour désigner des parties de la plante de cannabis, notamment ses feuilles et ses fleurs. Ce terme n'est pas défini dans la *Loi sur le cannabis*. Dans la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, la marihuana est définie comme une forme de cannabis.

Dans un contexte réglementaire, il est préférable d'utiliser le mot « cannabis » plutôt que celui de « marihuana ». En outre, marihuana s'écrit de deux façons : généralement avec un « h » dans la documentation fédérale ou avec un « j » sous l'influence de la phonétique de l'espagnol mexicain, ce qui peut donner lieu à des associations xénophobes. Même si les mots « cannabis » et « marihuana » ont été historiquement utilisés de façon interchangeable, le mot « cannabis » a un sens plus large qui lui permet de désigner divers produits et substances provenant de cette plante.

1.4 Enjeux juridictionnels

Responsabilités fédérales

En vertu de la *Loi sur le cannabis*, le gouvernement fédéral est responsable de la création et du maintien d'un cadre national complet et cohérent visant à réglementer la production de cannabis. Cela comprend l'établissement de normes

relatives à la santé et à la sécurité, ainsi que l'imposition d'interdictions pénales. En vertu de la *Loi sur le cannabis*, le gouvernement fédéral est en particulier responsable des éléments suivants :

- Les règles visant la possession individuelle de cannabis par un adulte, y compris la quantité maximale pouvant être détenue et la quantité maximale s'appliquant à la culture à domicile.
- Les règles visant la promotion, la publicité, l'emballage, l'étiquetage et l'étalage du cannabis ou de ses accessoires.
- L'octroi de licences pour la production commerciale de cannabis.
- Les règles visant l'ensemble de l'industrie relativement aux quantités, à la puissance et aux ingrédients des types de produits dont la vente est autorisée.
- L'enregistrement et le suivi du cannabis, de la semence à la vente.
- Les exigences minimales visant la distribution et la vente au détail dans les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral ayant le pouvoir d'octroyer des licences pour la distribution et la vente dans toute province ou tout territoire n'ayant pas adopté une loi en conséquence.
- L'application de la loi aux frontières.
- Les sanctions pénales imposées aux auteurs d'activités illégales.

Responsabilités provinciales et territoriales

Selon le projet de loi fédéral à l'étude, les provinces et les territoires pourront octroyer des licences et surveiller la distribution et la vente de cannabis en respectant les exigences minimales établies par le gouvernement fédéral. Certaines de ces exigences minimales limitent le droit de vente du cannabis à des produits, y compris des dérivés et des accessoires, qui :

- sont certifiés comme étant du cannabis frais, de l'huile de cannabis, des plantes ou des semences de cannabis;
- n'ont pas un aspect, une forme ou des attributs pouvant constituer un attrait pour les jeunes;

- ne contiennent aucun ingrédient tel que de la caféine, de l'alcool ou de la nicotine;
- n'ont pas fait l'objet d'un rappel.

Jusqu'à nouvel ordre, les aliments tels que des bonbons ou des pâtisseries contenant du cannabis ne seront pas autorisés par la législation fédérale. De tels produits pourraient cependant être autorisés et réglementés dans le futur.

Pour vendre du cannabis, tous les détaillants devront y être autorisés en vertu du projet de loi à l'étude ou d'une législation provinciale ou territoriale respectant les exigences minimales établies par le gouvernement fédéral en matière de vente au détail. Ces exigences minimales prévoient qu'un détaillant autorisé ne peut vendre que du cannabis produit par un producteur autorisé par le gouvernement fédéral, et aux conditions suivantes :

- que la vente soit faite à une personne de plus de 18 ans;
- que les activités commerciales soient consignées dans un registre approprié;
- que les activités soient de nature à prévenir tout détournement ou toute activité illégale;
- que les produits ne soient pas disponibles en libre-service ou dans des machines distributrices.

Délégation d'autorité

De nombreuses activités liées à la légalisation du cannabis sont exclusivement de compétence provinciale. La législation fédérale habilitante peut accorder des pouvoirs législatifs similaires aux gouvernements territoriaux. Dans certaines circonstances, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont délégué leur autorité à des gouvernements municipaux ou ont reconnu leur compétence en certaines matières. De façon générale, une responsabilité fédérale ne supprime pas nécessairement la compétence d'un gouvernement provincial, territorial ou municipal. Le présent guide traite du mode d'application de l'autorité des différentes compétences dans le contexte du cannabis à des fins non médicales.

Les gouvernements municipaux devraient analyser leur législation habilitante, de même que les lois et règlements fédéraux, afin de bien comprendre la portée réelle de leurs moyens d'action.

Résumé des rôles et des responsabilités possibles

Compétence fédérale	Compétence provinciale ou territoriale	Compétence municipale
Production de cannabis Limites de possession de cannabis Trafic Publicité Âge minimal (18 ans) Surveillance des règles visant le cannabis à des fins médicales, y compris registres de culture à des fins personnelles	Distribution, vente de gros et vente au détail de cannabis Choix du modèle de distribution pour la vente au détail Sécurité au travail Possibilité d'adopter des limites plus strictes relativement : • à l'âge minimal de consommation ; • aux limites de possession.	Zonage (densité, emplacement) Emplacement des détaillants Culture à domicile Permis commerciaux Code du bâtiment Nuisances Interdictions de fumer Odeurs Sécurité des employés municipaux sur leur lieu de travail Application de la loi Règles visant la consommation dans les lieux publics Possession individuelle Coûts liés aux services policiers municipaux

Questions relatives à la *Charte canadienne des droits et libertés*

Au cours des récentes années, les dispositions de la [*Loi réglementant certaines drogues et autres substances*](#) portant sur la possession de cannabis à des fins médicales ont été jugées contraires à la [*Charte canadienne des droits et libertés*](#). Il semble toutefois qu'aucune disposition de la *Charte* ne permettrait de s'opposer aux restrictions imposées par un gouvernement municipal à la production, la distribution, la vente au détail ou la consommation de cannabis

à des fins non médicales. De telles restrictions ne menaceraient aucunement les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité qui sont garantis par la *Charte*.

Par exemple, la *Charte* ne pourrait être invoquée pour empêcher un gouvernement municipal d'imposer des normes de construction et de sécurité relatives à la culture du cannabis à domicile. De telles normes constitueraient des « limites raisonnables » à tout droit reconnu par la *Charte* d'avoir accès à du cannabis à des fins non médicales. D'autres questions particulières liées à la *Charte* sont abordées dans les prochains chapitres du présent guide.

2 Gestion de l'aménagement du territoire

L'emplacement, l'échelle et la densité des activités de culture du cannabis et des établissements de détail auront une incidence réelle sur les collectivités locales. La culture à des fins commerciales présente de nombreux défis, de l'émanation d'odeurs à l'utilisation de l'eau en passant par l'approvisionnement en énergie. Les points de vente au détail auront un effet sur le profil socio-économique d'un quartier et leur proximité éventuelle avec des parcs et des écoles préoccupe les résidents.

La capacité des gouvernements municipaux à gérer l'aménagement du territoire grâce au zonage, notamment, dépend de l'autorité que leur délègue leur gouvernement provincial ou territorial. Il en est de même du modèle de vente au détail qu'ils choisiront d'adopter. La culture du cannabis à des fins personnelles constitue un enjeu qui nécessitera une vaste consultation publique et les municipalités devront prendre des décisions difficiles en ce qui concerne la réglementation de cette activité.



2.1 Enjeux de compétences

Les règlements sur la planification et le zonage appartiennent aux champs de compétence exclusive provinciale selon la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ceux-ci incluent des questions de nature purement locale ou privée, ou ayant trait à la propriété et aux droits civils. Une loi fédérale habilitante accorde des pouvoirs législatifs similaires aux gouvernements territoriaux.

Dans la plupart des cas, les règlements municipaux sur les usages relevant de l'aménagement du territoire et relatifs à la production, à la transformation, à la vente au détail et à la consommation de cannabis à des fins non médicales tomberaient dans les champs de compétence provinciaux ou territoriaux. Ils pourraient donc relever des gouvernements municipaux, pourvu que le gouvernement provincial ou territorial pertinent ait délégué les pouvoirs nécessaires aux gouvernements municipaux.

Les entreprises ayant obtenu un permis fédéral en vertu de la *Loi sur le cannabis* ne sont pas exemptées pour autant des règlements provinciaux, territoriaux ou municipaux relatifs à la gestion de l'aménagement du territoire. À l'échelle locale, cette disposition constitutionnelle peut conférer aux municipalités l'autorité nécessaire pour interdire certaines formes d'utilisation du territoire. Nous recommandons donc aux municipalités de consulter les lois habilitantes sur l'aménagement du territoire de leur province ou territoire respectif pour connaître la voie à suivre dans tout cas particulier. De façon générale, il n'est pas obligatoire pour les municipalités de permettre la culture du cannabis dans certaines zones particulières.

Autorité déléguée en matière de réglementation

Les provinces et les territoires ont délégué de grands pans de leurs pouvoirs en matière de planification et de gestion de l'aménagement du territoire aux municipalités et, dans certains cas, aux municipalités régionales. La portée précise des pouvoirs en planification et en gestion de l'aménagement du territoire est définie dans la loi habilitante. Ces pouvoirs peuvent être énoncés dans une loi distincte, comme la *Planning Act* de l'Île-du-Prince-Édouard, ou dans une loi plus générale comme la *Municipal Government Act* de l'Alberta.

Les gouvernements municipaux sont autorisés à interpréter la loi habilitante de façon suffisamment vaste pour traiter des enjeux naissants et atteindre efficacement les objectifs de la collectivité. Par contre, ils ne peuvent en élargir la portée au-delà de ce qui est englobé raisonnablement dans l'énoncé de la loi. Certaines lois habilitantes en vigueur au Canada peuvent autoriser les gouvernements municipaux à traiter d'aménagements particuliers en tant « qu'aménagements conditionnels » ou « sous contrôle direct », ce qui peut être particulièrement utile dans le cas de nouveaux aménagements (comme ceux associés au cannabis) dont les effets ne sont pas clairement compris dès le départ.

Il faut aussi mentionner qu'un gouvernement provincial ou territorial peut choisir d'exercer ses pouvoirs sur la planification et la gestion de l'aménagement du territoire afin de contrôler directement les usages liés au cannabis. Par exemple, le gouvernement peut établir une politique générale parce qu'il ne veut pas permettre la culture de cannabis à des fins non thérapeutiques dans les propriétés résidentielles, comme c'est le cas du Québec, malgré la volonté du gouvernement fédéral de permettre ce genre de production privée dans la *Loi sur le cannabis*. Par conséquent, les

gouvernements municipaux devraient surveiller l'élaboration du régime de réglementation du cannabis dans leur province ou territoire avant d'adopter leurs propres règlements.

Que doivent en conclure les municipalités?

Aucune activité d'aménagement du territoire qui résultant de la légalisation du cannabis ne devrait a priori s'écarter de la législation habilitante existante et des interprétations indiquées ci-dessus. Les activités d'aménagement envisagées dans le cadre de la *Loi sur le cannabis* ressembleront à celles que l'on associe à d'autres produits de consommation tels que les aliments, les boissons et le tabac.

Étant donné le cadre réglementaire actuel et le rôle des gouvernements municipaux, ceux-ci devront peut-être résoudre plusieurs enjeux liés à la gestion de l'aménagement du territoire.

2.2 Emplacement et échelle des installations commerciales de culture et de transformation

La présente section traite de la production d'envergure commerciale. La production du cannabis à des fins personnelles non médicales est traitée dans la [SECTION 2.4 \(CULTURE À DES FINS PERSONNELLES\)](#).

Culture et production : incidences prévisibles sur l'aménagement du territoire

La production du cannabis à des fins non médicales d'envergure commerciale présente des similitudes avec la culture en serre de certains produits, le plus souvent, mais pas toujours, dans des zones agricoles. La culture en serre se déroule parfois dans des zones industrielles ou des parcs commerciaux.

En vertu de la *Loi sur le cannabis*, les autorisations fédérales de culture commerciale de cannabis viseront deux niveaux de culture : l'échelle standard et la microculture. Elles permettront le déroulement d'activités généralement liées à ce type d'aménagement du territoire, notamment la recherche

et le développement, l'entreposage et le transport des produits, mais pas l'emballage, l'étiquetage et la vente au détail au grand public.

Comme le fait le régime d'autorisation fédérale, les gouvernements municipaux pourraient faire la distinction dans leurs règlements entre la culture standard et la microculture si, entre autres, il apparaît judicieux de le faire. Ce peut être le cas si un règlement donné détermine les emplacements autorisés en fonction du type de culture, mais peut-être pas s'il est plutôt basé sur le poids ou le volume de produit. Cette question est traitée de façon plus détaillée ci-dessous.

Services publics municipaux

La culture du cannabis étant de nature intensive, elle nécessite un approvisionnement en eau, en électricité et en énergie pour l'irrigation, l'éclairage et le chauffage. La disponibilité de ces services publics est une considération de base à avoir en matière de gestion de l'aménagement du territoire. Par conséquent, que ce soit pour des zones agricoles ou industrielles, les règlements de zonage devraient toujours tenir compte de la capacité des services publics à soutenir les aménagements permis.

Parmi les impacts de la production du cannabis, il faut aussi tenir compte des odeurs émises et de la nécessité de renforcer la sécurité en raison de la grande valeur des plants cultivés. Du point de vue de l'aménagement du territoire, ce sont là autant de facteurs à considérer raisonnablement dans les critères régissant l'emplacement des installations.

À l'heure actuelle, Santé Canada autorise autour de 90 installations à vocation commerciale à produire du cannabis à des fins médicales. Il existe par ailleurs de nombreuses autres installations dans le monde. Les municipalités pourraient trouver utile de les examiner afin d'estimer à l'avance les impacts en matière d'aménagement du territoire et d'évaluer la nécessité d'un cadre de réglementation municipale. L'emplacement des installations canadiennes autorisées est accessible sur le [site Web de Santé Canada](#).

Autres considérations

La transformation du cannabis d'envergure commerciale peut faire l'objet d'autres considérations. L'extraction de l'huile de cannabis, par exemple, peut exiger l'utilisation de gaz butane, un gaz explosif à température ordinaire. Il s'agit d'une activité industrielle qui devrait peut-être se dérouler seulement dans des zones industrielles ou dans des bâtiments conçus et construits spécialement à cet effet.

Le gouvernement fédéral propose d'autoriser la transformation de cannabis de façon distincte de la culture et de la vente au détail. Ces autorisations viseront les activités de recherche et de développement, l'entreposage, et le transport de produits ainsi que la vente à des détaillants possédant un permis. Rappelons qu'à la fois des installations de transformation d'échelle standard et de micro-échelle pourraient être autorisées. Cela sous-tend que les règlements sur l'aménagement du territoire devraient traiter la production et la transformation de cannabis en tant qu'activités distinctes. De plus, les règlements municipaux devraient distinguer entre les différentes échelles de transformation comme le fait le régime fédéral de permis, si une telle distinction est applicable dans la pratique.

Restrictions courantes relatives à l'aménagement du territoire

Comme indiqué précédemment, la production du cannabis d'envergure commerciale est une forme d'agriculture. La plupart des définitions de l'agriculture contenues dans les règlements de zonage engloberaient la production du cannabis, à moins que cette culture ne soit expressément exclue des cultures permises.

L'exclusion du cannabis aurait été rare avant la promulgation de la législation fédérale autorisant la culture du cannabis à des fins médicales. En général, la plupart des règlements de zonage sont conçus pour interdire certains usages dans des zones particulières, à moins que les règlements ne permettent expressément ces usages.

Pour éviter tout doute possible, certains règlements dressent même la liste des usages expressément interdits. Le fait d'interdire explicitement un usage en particulier est plus sûr que de simplement l'exclure d'une liste d'activités permises.

Le règlement sur l'aménagement du territoire de Grande Prairie (Alb.) illustre bien notre propos et définit une « activité agricole » en tant « qu'activité agricole exploitée pour en tirer un gain ou une récompense ou dans l'espoir d'en tirer un gain ou une récompense, et inclut, sans s'y limiter [...] la production de fruits, de légumes, de gazon, d'arbres, d'arbustes et d'autres cultures horticoles spéciales ».

Les municipalités peuvent formuler des règles sur l'aménagement du territoire de manière à établir des distinctions subtiles, par exemple, entre des usines de fabrication de meubles et des usines de montage de véhicules, lorsque des usages ont des répercussions différentes sur l'aménagement du territoire et qu'il y a par conséquent des motifs pour faire une distinction. De manière similaire, un gouvernement municipal pourrait faire la distinction entre la culture du cannabis et la culture d'autres plantes, et en interdire l'une mais pas les autres.

Réciproquement, les règlements peuvent établir la même distinction que le gouvernement fédéral entre les installations de production du cannabis d'échelle standard et les micro-installations de production exploitées par de petits producteurs. L'application d'une telle distinction peut s'avérer difficile, cependant, si la distinction fédérale est basée sur un critère de revenu ou de production, plutôt que sur le nombre de plantes ou la surface de culture. Il serait bon d'établir une base pour ces distinctions en faisant une comparaison documentée des incidences potentielles des catégories envisagées.

Restrictions relatives à la proximité et aux regroupements

Lorsque Santé Canada a commencé à délivrer des permis de production commerciale de cannabis à des fins médicales, certains gouvernements municipaux ont modifié leurs règles d'aménagement du territoire afin de répondre aux préoccupations de leur collectivité. Il s'agissait entre autres d'éviter la création de regroupements d'installations de production dans certaines zones en imposant des distances minimales entre elles. Dans certains cas, les villes ont établi des distances minimales entre l'emplacement de ces installations et les zones où se trouvent des enfants, comme les parcs et les écoles. Les municipalités estimaient alors que le critère d'autorisation fédérale correspondant était insuffisant.

À cet égard, les installations étaient traitées de la même manière que les établissements de prêteurs sur gages ainsi que ceux « réservés aux adultes ». L'application de critères similaires devrait être envisagée avec soin en tenant compte des considérations locales ayant trait à la santé, à la sécurité et au développement économique. Il s'agit là d'un exemple montrant que le rôle tenu par le fédéral ne supplante pas nécessairement la compétence provinciale, territoriale ou municipale.



Que peuvent faire les municipalités?

Options politiques

- Autoriser tout simplement ces activités dans le cadre réglementaire actuel sur l'aménagement du territoire, en tant qu'activités agricoles dans le cas de la production, et d'activités industrielles ou manufacturières dans le cas de la transformation.
- Exclure expressément ces activités des catégories d'usages permis, et les autoriser seulement dans des endroits spécifiés dans le règlement ou par la délivrance d'un permis d'usage spécial.
- Exclure expressément ces activités des catégories d'usages permis, à l'exception des activités de production de cannabis existantes ayant été autorisées en vertu du régime de réglementation du cannabis à des fins médicales.
- Interdire complètement ces activités, le gouvernement municipal décidant qu'il ne souhaite tout simplement pas les autoriser sur son territoire, à condition que la loi habilitante permette d'interdire certains usages.

Options réglementaires

- N'apporter aucun changement aux règlements ou modifier les règlements pour stipuler clairement que les activités de production ou de transformation commerciale du cannabis font partie des catégories d'usages permis ou permissibles.
- Modifier les catégories d'usages permis ou permissibles de façon à exclure la production et la transformation commerciales de cannabis, sauf dans des endroits définis ou lorsqu'autorisées par la délivrance d'un permis d'usage spécial.
- Faire comme susmentionné, mais limiter la production à une échelle appropriée pour la production de cannabis à des fins médicales.
- Ajouter ces activités à la liste des usages interdits ou modifier toutes les catégories d'usages permis ou permissibles qui pourraient possiblement les inclure, dans le but spécifique de les exclure.

Langage réglementaire possible

Dans les règlements sur l'aménagement du territoire, le terme « agriculture » définit généralement les cultures courantes. La définition pourrait être modifiée en fonction du choix de réglementation locale visant la culture du cannabis par l'ajout d'une formule excluant « la culture du cannabis, autre que la culture autorisée en vertu de la partie 1 ou de la partie 2 du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales* établi en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (Canada) ».

Le fait d'invoquer le RACFM refléterait un choix de politique visant à ne permettre cet usage que pour approvisionner le marché du cannabis à des fins médicales. L'exclusion pourrait être précisée en établissant les endroits particuliers où la culture ou la transformation du cannabis est autorisée, ou en les autorisant sur délivrance d'un permis d'usage conditionnel ou d'une autre autorisation locale discrétionnaire.

La partie 1 de la *Loi sur le cannabis* vise les autorisations pour les activités de nature commerciale. La partie 2 traite de la culture à des fins personnelles ou par une personne désignée, comme l'avait autorisé à l'origine le *Règlement sur l'accès à la marijuana à des fins médicales*. L'exclusion de la culture du cannabis de la liste des usages agricoles permis pourrait à la fois permettre ou interdire les deux types de production ou en permettre l'un mais pas l'autre.

2.3 Emplacement et densité des établissements de détail

Répercussions prévisibles sur l'aménagement du territoire

Une des variations majeures entre les différents cadres provinciaux et territoriaux réside dans le modèle de vente au détail qui sera mis en place. Il existe des modèles exclusivement publics qui permettraient à une province ou un territoire de gérer l'ensemble du réseau de vente au détail. Il y a des modèles hybrides où des établissements de vente gérés par le gouvernement coexistent avec d'autres établissements gérés par le secteur privé. Il y a aussi la possibilité d'un modèle dans lequel la province ou le territoire contrôle la distribution, mais où la vente au détail se fait entièrement dans des établissements privés.

Différents modèles de vente au détail

Au moment de rédiger le présent guide, six provinces et territoires se préparent à mettre en place un modèle de distribution publique (par une société d'État) pour la vente au détail de cannabis. Quatre autres ont l'intention de créer un réseau privé de vente au détail. Un territoire gèrera un réseau privé, sans établissements de vente physiques, mais plutôt par le biais de la vente en ligne. Deux autres provinces/territoires iront de l'avant avec un réseau hybride comportant un réseau de distribution à la fois privée et publique.

Les municipalités devraient consulter la législation de leur province ou territoire ainsi que la législation habilitante en matière de planification de l'aménagement du territoire pour s'assurer de bien saisir leur rôle et leurs responsabilités en ce qui concerne le cannabis à des fins non médicales.

La vente au détail de cannabis à des fins non médicales ressemble essentiellement à la vente au détail de tout autre produit de consommation comme les aliments et les boissons. En réalité, la vente au détail a déjà commencé au Canada, tolérée par des gouvernements municipaux dans de petits établissements illégaux situés dans des quartiers à vocation multiple.

Cet usage ne semble pas nécessiter d'exigences particulières sur le plan des aspects fonctionnels comme la livraison des produits, le stationnement hors rue ou l'affichage. Ce type d'établissement présente cependant une certaine similitude avec les pharmacies et les établissements bancaires en ce qui a trait au besoin d'assurer la sécurité des inventaires. Les heures d'ouverture peuvent aussi différer de celles d'autres types de commerces, mais cet aspect peut normalement être traité dans le cadre de la réglementation sur les commerces. Cette question est traitée dans le [CHAPITRE 3 \(RÉGLEMENTATION COMMERCIALE\)](#).

Les gouvernements municipaux devront réfléchir aux comportements qu'ils veulent inciter. Ils pourraient être limités à cet égard par des restrictions imposées par leur province ou territoire. Par exemple, si une municipalité désire miser sur l'accès au cannabis à des fins non médicales pour promouvoir le tourisme, elle pourrait envisager la création de quartiers commerciaux touristiques.

Il serait avantageux pour les gouvernements municipaux de discuter avec des employés des villes américaines où la vente au détail du cannabis est déjà autorisée. Du fait de leur expérience avec les petits établissements « dispensaires », certaines grandes villes canadiennes ont déjà une

bonne idée des enjeux liés à la clientèle des points de vente de cannabis. Ces connaissances devraient pouvoir aider les municipalités canadiennes à décider si elles veulent imposer de nouvelles restrictions relativement à l'aménagement du territoire ou réglementer la croissance des entreprises liées au cannabis.

Établissements commerciaux de consommation

Il est illégal de fumer des articles de tabac dans la plupart des espaces publics au Canada. La légalisation du cannabis à des fins non médicales fera en sorte que les municipalités devront déterminer si leurs lois et règlements visant le tabac s'appliqueront également au cannabis. Il leur faudra donc examiner à la fois les lois provinciales ou territoriales et les règlements municipaux.

À Vancouver, par exemple, le règlement municipal sur la santé publique a été rédigé de façon que le cannabis est vraisemblablement concerné par les dispositions qui s'appliquent au tabac.

Le règlement 9535 sur la santé de Vancouver définit le terme « fumer » comme le fait de « consommer une cigarette ou un cigare ou de consommer toute substance à l'aide d'une pipe, d'un narguilé (pipe à eau), d'un article de fumeur allumé ou d'un article de fumeur électronique ».

Les municipalités devront peut-être élargir la portée de leurs règlements sur la fumée, dont les définitions sont trop ciblées sur le tabac. Vraisemblablement, les préoccupations qui ont engendré ce genre de règlement sur la santé publique, notamment les dangers de la fumée secondaire, s'appliqueraient aussi pour le cannabis.

En supposant que les lois provinciales et territoriales en matière de santé accordent aux gouvernements municipaux suffisamment de latitude, ceux d'entre eux qui souhaiteront permettre de fumer du cannabis dans des établissements comme les « cafés à cannabis » auront peut-être à modifier leur règlement sur le tabac. De plus, il leur faudra traiter de ce type d'usage dans leurs règlements de zonage et sur le commerce.

Les règlements provinciaux et territoriaux sur la santé et la sécurité en milieu de travail obligeant les employeurs à protéger leurs employés de la fumée secondaire sur leur lieu de travail pourraient compliquer l'exploitation de ce genre d'établissement, voire même la rendre impossible.

Le projet de loi sur le contrôle et la réglementation du cannabis de l'Alberta stipule que : « Personne ne peut fumer ou vapoter du cannabis ... dans un quelconque lieu ou espace où il est interdit de fumer en vertu de la Loi sur le tabac et la réduction de l'usage du tabac ou de toute autre loi ou règlement d'une municipalité. »

Restrictions relatives à la proximité et aux regroupements

Les règlements municipaux en matière d'aménagement du territoire peuvent être employés afin de prévenir une trop forte concentration d'entreprises du même genre. Ils peuvent également servir à regrouper des entreprises similaires, ou encore à les éloigner d'autres types d'usages. Les commerces habituellement traités de cette façon sont les établissements « réservés aux adultes », les salles d'arcade, les prêteurs sur gages et les magasins d'antiquités.

Les règlements établissant des distances minimales entre les établissements de consommation de cannabis, de vente au détail ou même de production de ce produit par rapport à d'autres activités comme les écoles devraient établir des restrictions précises. Par exemple, la distance requise se réfère-t-elle à l'emplacement potentiel d'une école? Ou ne s'applique-t-elle qu'à un emplacement déjà choisi pour recevoir une école? Le règlement se réfère-t-il à un bâtiment scolaire inutilisé ou seulement à une école en activité? De plus, un règlement devrait préciser le type d'école nécessitant une distance minimale avec une entreprise liée au cannabis : publique, privée, commerciale, technique, post-secondaire, etc.

Concernant les distances entre les établissements de vente au détail de cannabis, les gouvernements municipaux devraient se pencher sur plusieurs questions au moment d'élaborer leurs règlements :

- Quand exactement commence-t-il à y avoir « usage pour la vente de cannabis » et, par conséquent, à partir de quand devient-il assujéti aux considérations relatives à la proximité ou aux regroupements?
- Un permis de construire ou un permis commercial est-il suffisant, ou l'usage doit-il déjà être en cours?
- Une demande de permis de construire ou de permis commercial suffit-elle?

Dans tous les cas, les détails sur la façon de mesurer la distance prescrite doivent être définis, ce qui peut englober la méthode de calcul de la distance et le traitement des variations.

En vertu de leurs lois habilitantes sur la gestion de l'aménagement du territoire, certains gouvernements municipaux auront la possibilité de choisir de traiter de la vente du cannabis en tant qu'usage conditionnel. Ils pourront alors exercer un contrôle direct parallèlement ou se substituant à leur réglementation de zonage, en tenant compte de facteurs comme le regroupement ou la distance lorsqu'ils approuveront des activités en matière d'aménagement du territoire. Dans de tels cas, ils ne seront donc pas obligés de traiter de ces questions dans des règlements d'application générale. La nature ponctuelle de ces approbations n'éliminera toutefois pas le besoin d'établir les conditions connexes à de telles approbations à la lumière d'une analyse d'impact fondée sur des faits probants, ainsi que de transmettre clairement aux diverses parties prenantes les exigences relatives à la proximité et aux regroupements.

Considérations relatives au cannabis à des fins médicales

Les interdictions et les règlements relatifs à la vente au détail de cannabis n'empêcheront pas la poursuite de la vente de cannabis à des fins médicales. Avant la légalisation de cette dernière, les pharmaciens dans certaines régions étaient autorisés à vendre du cannabis aux patients sur présentation d'une ordonnance appropriée, mais la plupart préféraient ne pas en garder ou ne pas en vendre. Cela pourrait changer après la légalisation si la vente illicite de cannabis est sensiblement réduite et qu'il n'y a plus de risque de sécurité particulier à garder cette drogue en stock. Les gouvernements municipaux devraient donc éviter d'adopter des règlements de trop grande portée afin de ne pas entraver ce type de vente de cannabis.

Affichage par les commerces de détail

Les établissements de vente au détail ont besoin de l'affichage commercial. En outre, la liberté d'expression commerciale est un droit garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les règlements municipaux qui limitent les types et les dimensions d'affiches et de panneaux publicitaires pouvant être utilisés dans des endroits commerciaux

sont généralement acceptables. En font partie l'interdiction de grandes affiches dans les vitrines et d'autres types d'affichage qui nuisent à l'attrait visuel d'un secteur, ou les restrictions sur l'affichage temporaire utilisé au moment de l'ouverture d'un nouveau commerce.

Toutefois, les règlements relatifs à l'affichage qui tentent de contrôler directement le message contenu dans une affiche commerciale peuvent brimer le droit à la liberté d'expression commerciale garantie dans la *Charte*.

Lors de l'application de la *Loi sur le cannabis*, le gouvernement fédéral a l'intention de réglementer l'emballage et l'étiquetage des produits de cannabis. Ce règlement devra respecter les champs de compétences provinciales et territoriales en matière de gestion de l'aménagement du territoire et il est donc improbable qu'il traite de l'affichage par les commerces de détail.

De leur côté, les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient décider de traiter des questions d'affichage relatives à la publicité lorsqu'ils élaboreront leurs propres régimes de distribution du cannabis. Aucun de ces régimes ne devrait entraver d'une quelconque façon la compétence des gouvernements municipaux en matière d'affichage commercial.

En général, les règlements municipaux sur l'affichage décrivent les types de panneaux ou d'affiches permis dans des établissements particuliers : autoportants ou installés sur un bâtiment, par exemple. Ces règlements peuvent également préciser l'étendue que peut occuper l'affichage par rapport à la dimension de l'établissement commercial. Souvent, les commerçants, notamment ceux situés dans les centres commerciaux et qui ont besoin d'un format ou thème d'affichage harmonisé doivent également suivre des règles imposées par leur locateur.

Le projet de loi n° 157 du Québec (*Loi encadrant le cannabis*) stipule ce qui suit : *Toute publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis, d'une marque de cannabis, de la Société québécoise du cannabis ou d'un producteur de cannabis est interdite lorsqu'elle est diffusée autrement que [...] dans des journaux et magazines écrits dont au moins 85 % des lecteurs sont majeurs ou [...] par de l'affichage qui ne peut être vu que de l'intérieur d'un point de vente de cannabis.*

Un autre aspect de l'affichage concerne la santé publique et est relié à la volonté de réduire la consommation au moyen du marketing et de la publicité. Ce sujet est abordé dans le [CHAPITRE 4 \(CONSOMMATION DANS LES LIEUX PUBLICS\)](#).



Que peuvent faire les municipalités ?

Options politiques

- ▶ Autoriser la vente au détail de cannabis et délivrer des permis commerciaux à cette fin ; le faire de la même façon que pour tout autre type d'établissement dans un quartier commercial.
- ▶ Exclure ce genre de vente au détail des catégories d'usages permis. Ne permettre ce genre de vente au détail que dans des endroits particuliers ou en vertu d'un permis spécial.
- ▶ Interdire complètement la vente au détail de cannabis, si la loi habilitante permet l'interdiction de certains usages.

Options réglementaires

- ▶ Ne modifier en rien la réglementation existante ou la modifier pour stipuler clairement que la vente au détail de cannabis fait partie des catégories d'usages permis pour le commerce au détail.
- ▶ Modifier les catégories d'usages permis afin d'exclure de toute catégorie les activités de vente au détail de cannabis, sauf dans des emplacements particuliers ou en vertu d'un permis spécial, de toutes les catégories d'usages qui pourraient le moins inclure un tel usage.
- ▶ Ajouter ces activités à la liste des usages interdits.

Langage réglementaire possible

- ▶ « Commerce au détail » s'entend de la vente au détail de biens de consommation, dont le commerce au détail dans les boulangeries, mais exclut la vente au détail de cannabis ailleurs que dans les pharmacies titulaires d'un permis.



2.4 Culture à des fins personnelles

Culture personnelle et par une personne désignée

La culture de plantes de cannabis à des fins médicales dans des propriétés résidentielles a soulevé de graves problèmes pour les municipalités canadiennes au cours des dernières décennies. Elle a été la cause de dommages considérables au parc de logements, de fortes pressions sur les ressources policières et de plaintes de nuisance, et a fragilisé la culture du respect de la loi dont dépend largement l'efficacité des règlements municipaux.

Ces problèmes ont été aggravés par des personnes qui n'ont pas respecté le permis de production qui leur avait été délivré par Santé Canada, en dépassant le nombre de plantes stipulé, et l'incapacité de Santé Canada de faire appliquer les conditions du permis. Il faut ajouter que de nombreux permis autorisaient la production de centaines de plantes, soit une échelle qui ne convient tout simplement pas aux habitations.

Les immeubles résidentiels ne sont habituellement pas conçus ou construits pour accueillir la production de cannabis. Les systèmes mécaniques des bâtiments non industriels n'offrent généralement pas les caractéristiques requises, à moins de modifications (souvent réalisées par des personnes non compétentes et sans permis). L'emplacement des propriétés résidentielles expose les voisins aux odeurs associées à cette production et à d'autres conséquences. Les mesures prises par le gouvernement fédéral en matière

de production commerciale de cannabis à des fins médicales visaient, en partie, à atténuer ces problèmes en faisant en sorte que la production se fasse non plus dans des propriétés résidentielles, mais dans des installations conçues et construites à cet effet.

Culture personnelle en vertu de la *Loi sur le cannabis*

La *Loi sur le cannabis* autorise la culture personnelle d'un maximum de quatre plantes de cannabis par personne de plus de 18 ans dans une « maison d'habitation ». Les gouvernements provinciaux et territoriaux auront la latitude d'exercer leurs propres compétences afin d'interdire ou de réglementer cette échelle de production, mais jusqu'ici seuls le Manitoba et le Québec ont déclaré qu'ils l'interdiraient.

La définition pertinente de « maison d'habitation » ne fait pas de distinction entre une habitation individuelle et une habitation dans un immeuble à logements. Elle englobe également la cour arrière ou le jardin, où les plantes peuvent être cultivées à l'extérieur. Aucun permis ou licence fédérale ne sera dans ces cas-là nécessaire.

La *Loi sur le cannabis* interdit l'usage d'une résidence pour la production à plus grande échelle de cannabis à des fins non médicales. Toutefois, Santé Canada continuera d'autoriser la production de cannabis à des fins médicales en vertu de la partie 2 du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*, y compris jusqu'à quatre inscriptions pour la production dans un même lieu.

La réglementation municipale de la production du cannabis à des fins médicales dans les propriétés résidentielles soulève des enjeux liés à la *Charte*. Toute nouvelle réglementation à cet égard devrait être envisagée seulement après avoir bien considéré cette question.

Les tribunaux ont déclaré que les installations de production de cannabis d'envergure commerciale n'apportent pas une réponse complète, sur le plan constitutionnel, aux patients qui ont besoin de cannabis à des fins médicales, et suppose qu'il est illégal de produire, de distribuer et d'avoir en sa possession du cannabis pour toute autre raison. La légalisation compromet profondément cette analyse et entraînera probablement un large accès à cette drogue au pays.

Les règlements ordinaires sur l'aménagement du territoire interdisant la production de cannabis dans des propriétés résidentielles pourraient, avec le temps, imposer une limite raisonnable à l'accès au cannabis à des fins médicales et devenir ainsi entièrement constitutionnels, s'il existe d'abondantes autres sources d'approvisionnement.

Le projet de loi du Manitoba intitulé *Loi sur la vente au détail responsable et sécuritaire du cannabis*

stipule « qu'il est interdit de cultiver du cannabis dans sa résidence ». Ce projet de loi « ne s'applique pas (...) à la culture de cannabis à des fins médicales, dans la mesure où cette activité est exercée conformément aux règles de droit fédérales applicables ».

Incidences sur l'aménagement du territoire

Il reviendra aux gouvernements municipaux des provinces et des territoires qui n'ont pas interdit cette activité d'établir si la culture personnelle de cannabis dans les propriétés résidentielles, à l'échelle réduite autorisée dans la *Loi sur le cannabis*, soulèvera des problèmes en matière de gestion de l'aménagement du territoire.

La culture personnelle de cannabis qui est autorisée en vertu de la réglementation fédérale du cannabis à des fins médicales a causé des problèmes de santé et de sécurité du point de vue municipal. Toutefois, il serait sans doute mal avisé de se baser sur cette réglementation pour prédire comment le grand public va se saisir de la possibilité de cultiver à domicile du cannabis à des fins non médicales.

Quoi qu'il en soit, certaines municipalités pourraient faire preuve de scepticisme quant à la conformité à la limite de quatre plantes et à l'application de la loi fédérale contre les contrevenants. La culture personnelle de cannabis à l'échelle permise dans la *Loi sur le cannabis* ne semble pas soulever de questions de gestion d'aménagement du territoire différentes de celles liées à la culture d'autres types de plantes d'intérieur, à l'exception des problèmes d'odeurs et des risques pour les enfants et les animaux en cas de culture extérieure.

Cela suppose que l'offre de cannabis en vente au détail soit suffisante pour éliminer le marché noir. Un approvisionnement suffisant en cannabis légal éliminerait du même coup les risques de sécurité liés à la culture de cannabis dans les propriétés résidentielles, ce qui serait idéal. Après la légalisation, l'attrait d'obtenir un permis de production de cannabis à des fins médicales, pour ensuite contrevenir à ses conditions, pourra s'en trouver grandement réduite.

Les gouvernements municipaux envisageront peut-être d'exiger l'obtention d'un permis pour la culture à des fins personnelles dans une propriété résidentielle. Un système

d'enregistrement pourrait servir à identifier où s'effectue cette culture. À cet égard, il serait toutefois judicieux d'évaluer à quel point les citoyens seraient susceptibles de se conformer à une telle exigence.

Le règlement sur l'aménagement du territoire de Truro (N.-É.) définit un « usage accessoire » comme suit : « l'usage ou les usages se déroulant dans un même lieu que l'usage principal, et de nature habituellement et clairement secondaire ou accessoire à l'usage principal ».

Dans le contexte de la gestion de l'aménagement du territoire, la culture de quatre plantes de cannabis sur les lieux d'habitation s'apparenterait à la culture d'autres plantes d'intérieur. Cela constituerait un usage accessoire des lieux ne nécessitant pas d'être expressément autorisé par le règlement pertinent sur l'aménagement du territoire.

Les gouvernements municipaux qui envisagent de réglementer cet aspect de la *Loi sur le cannabis* devraient examiner leur réglementation en matière d'activité secondaire ou accessoire. Si elle traite déjà en détail du type de plantes qu'il est permis de cultiver et qu'elle ne mentionne pas le cannabis, elle pourrait être interprétée, par le fait même, comme interdisant la culture de cette espèce particulière de plante.

Réglementation des nuisances

Une autre façon d'aborder la question serait de s'attaquer aux impacts concrets de la culture du cannabis dans les zones résidentielles. Les gouvernements municipaux procéderaient alors en adoptant un règlement traitant directement des impacts physiques de cette activité. Ils ont peut-être déjà un règlement et des pouvoirs d'apaisement des nuisances qu'ils ont imposés ou pourraient imposer à l'encontre des activités générant des odeurs. Ils ne seraient alors pas obligés d'en traiter dans un règlement sur l'aménagement du territoire. Les règlements sur les nuisances sont examinés de façon plus détaillée dans le [CHAPITRE 6 \(PROBLÈMES D'APPLICATION DES LOIS ET RÈGLEMENTS\)](#).

La Community Charter de la Colombie-Britannique permet aux gouvernements municipaux, en vertu de leur autorité d'intervention en matière de nuisances, de réglementer, d'interdire et d'imposer des exigences en rapport avec « l'émission de fumée ».

Compétence d'autres entités ayant des droits de propriété

La culture du cannabis dans des propriétés résidentielles, même si elle est assujettie à la réglementation municipale, est également assujettie à la supervision d'autres intervenants, notamment les propriétaires, les syndicats de logements en copropriété et les conseils d'administration des coopératives de logements. Comme ils doivent souvent répondre directement aux plaintes des voisins, ils voudront peut-être, dans une certaine mesure, contrôler cette culture.

Le paragraphe 47(1)(e) de la *Condominium Property Act de la Saskatchewan* accorde à une corporation de logements en copropriété l'autorité d'adopter des règlements « régissant la gestion, le contrôle, l'administration, l'usage et la jouissance des logements, des biens communs et des installations communes ».

Les propriétaires, dont les gouvernements municipaux qui gèrent leur propre portefeuille de logements locatifs, ont intérêt à veiller à ce que le bon état et la sécurité de leurs logements ne soient pas compromis à cause de l'utilisation qui en est faite. Les conseils d'administration d'immeubles à logements en copropriété ont aussi tout intérêt à s'assurer que l'utilisation des logements ne provoque pas de nuisances ou de problèmes de sécurité. Les gouvernements municipaux qui sont préoccupés par cette activité dans les immeubles à logements pourraient conclure raisonnablement que la culture de quatre plantes dans leurs propres logements locatifs peut être gérée au moyen des contrats de bail avec les locataires. Ils pourraient aussi décider de laisser aux propriétaires d'autres immeubles le soin de gérer la question comme ils le souhaitent.

Choisir de réglementer

La question de la culture du cannabis à domicile, même avec l'établissement d'une limite de quatre plantes, nécessitera une consultation publique. Il s'agit de la question pour laquelle les municipalités auront le plus de difficulté à décider s'il faut ou non élaborer une réglementation. À cette échelle, les conséquences de la culture du cannabis peuvent être peu importantes, et d'autres acteurs pourraient plausiblement les gérer par d'autres mécanismes comme les baux et les règlements des syndicats de copropriétaires.

Les citoyens s'attendent à ce que tout règlement adopté soit appliqué. La question de la réglementation de la

culture à domicile sera celle qui touchera le plus grand nombre de propriétés au pays. De tous les règlements qui peuvent être envisagés en rapport avec la légalisation du cannabis, celui portant sur la culture à domicile générera probablement un plus grand nombre de plaintes pour non-respect que tout autre.



Que peuvent faire les municipalités ?

Options politiques

- ▶ Accepter la culture à la plus petite échelle (quatre plantes) dans les propriétés résidentielles sans la réglementer.
- ▶ Exiger une forme de permis pour la culture à petite échelle dans les propriétés résidentielles; préciser qu'il ne s'agit pas d'une activité commerciale nécessitant un permis commercial. Les registres de permis pourraient être consultés par le grand public.
- ▶ Réglementer cette activité en permettant la culture à l'intérieur seulement, ou dans seulement certaines zones, comme les quartiers d'habitations individuelles.
- ▶ Interdire cette activité dans quelque habitation que ce soit. (En tenant compte qu'une telle interdiction serait inapplicable à l'égard des personnes qui ont un permis de culture personnelle de cannabis à des fins médicales.)

Options réglementaires

- ▶ Ne rien faire.
- ▶ Modifier les règlements de zonage afin d'exiger un permis d'aménagement urbain pour cultiver le cannabis dans une propriété résidentielle et établir un processus de demande de permis.
- ▶ Modifier les règlements de zonage afin de préciser que la culture accessoire de cannabis est permise seulement dans certaines zones, ou seulement à l'intérieur d'une habitation.
- ▶ Modifier les règlements de zonage afin d'inclure une interdiction sur la culture du cannabis dans les propriétés résidentielles en général, ou en excluant la culture du cannabis des catégories « d'usages accessoires » permis dans les zones résidentielles.

Langage réglementaire possible

Des règlements formulés adéquatement soutiendront les options présentées ci-dessus. Une définition du terme « cannabis » se référant à la définition contenue dans la *Loi sur le cannabis* pourrait y être incluse ou alors ce terme pourrait ne pas y être défini. Les suggestions suivantes montrent comment on peut modifier un règlement sur l'aménagement du territoire :

- ▶ Ajouter une disposition formulée comme suit :
« Personne, à l'exception des personnes autorisées en vertu de la partie 2 du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales* adopté en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (Canada), ne peut utiliser pour la culture de plantes de cannabis une propriété privée quelle qu'elle soit, à moins que la personne n'ait enregistré le lieu en question auprès de la municipalité de [nom de la municipalité] en tant que lieu de production personnelle de cannabis ».
- ▶ Établir un processus d'enregistrement assorti de droits d'enregistrement suffisants pour amortir complètement les coûts d'administration du processus.
- ▶ Préciser que l'usage des propriétés résidentielles pour la culture du cannabis est permis seulement si l'habitation est [une maison individuelle] [située dans un secteur d'habitations unifamiliales (RS1) ou d'habitations bifamiliales (RS2)].
- ▶ Préciser que l'usage des propriétés résidentielles pour la culture d'une plante de cannabis est permis seulement si la plante est gardée à l'intérieur de l'habitation.
- ▶ Préciser que l'usage pour la culture du cannabis des propriétés résidentielles est interdit, à l'exception de celles pour lesquelles Santé Canada a délivré une inscription en vertu de la partie 2 du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales* adopté en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (Canada).

3

Réglementation commerciale

Les municipalités s'attendent à pouvoir réglementer dans une certaine mesure les activités de culture, de transformation et de commercialisation du cannabis dans leurs collectivités. Réitérons que ce pouvoir dépendra de l'autorité qui leur sera spécifiquement déléguée par leur province ou territoire dans leur loi habilitante.

Elles peuvent utiliser des outils comme les permis commerciaux pour préserver la sécurité et la santé publique, protéger les jeunes et restreindre leur accès au cannabis, décourager les activités illicites, atténuer les nuisances, etc. Dans cet exercice, il leur sera nécessaire de maintenir l'équilibre entre le fait de permettre le commerce légal du cannabis et celui de répondre aux préoccupations légitimes de la collectivité.



3.1 Enjeux juridictionnels

Loi constitutionnelle

La réglementation commerciale est exclusivement de compétence provinciale. En vertu de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), sous la rubrique « Propriété et droits civils », les provinces ont le pouvoir de réglementer certains métiers ou professions et de promulguer des lois en lien avec des « licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs, et autres licences dans le but de prélever un revenu pour les objets provinciaux, locaux, ou municipaux. »

La législation fédérale habilitante accorde des pouvoirs législatifs similaires aux gouvernements territoriaux. Dans de nombreux cas, les gouvernements provinciaux ou territoriaux délèguent cette autorité aux gouvernements municipaux. Les municipalités disposent alors du pouvoir de réglementer les activités commerciales liées à la culture, à la transformation, à la vente au détail et à la consommation du cannabis à des fins non médicales.

Délégation du pouvoir de réglementation des provinces et des territoires

C'est la formulation de la loi habilitante qui détermine dans quelle mesure l'autorité des provinces et des territoires en matière de réglementation commerciale est déléguée aux gouvernements municipaux. Par exemple, en Colombie-Britannique, l'autorité de réglementer les activités commerciales a été déléguée aux gouvernements municipaux, mais pas aux gouvernements régionaux. Cette autorité ne va pas jusqu'à rendre possible

l'interdiction de certaines activités commerciales. De plus, avant d'adopter un règlement visant des activités commerciales, un conseil municipal doit d'abord en aviser la population et permettre aux parties prenantes de faire valoir leurs points de vue.

Au Nouveau-Brunswick, les gouvernements municipaux n'ont pas l'autorité générale de réglementer les activités commerciales, mais ils peuvent adopter des règlements et délivrer des permis relativement à certaines d'entre elles. À Winnipeg, la charte municipale stipule qu'un règlement adopté en vertu de l'autorité générale de réglementer les activités commerciales ne peut exiger un permis pour « la vente de produits agricoles cultivés au Manitoba si la vente est faite par la personne qui les a produits, un membre de sa famille immédiate ou l'un de ses employés ».

Lois conflictuelles

Une réglementation commerciale pourrait devenir inopérante seulement si une loi fédérale contredit une loi provinciale ou territoriale dans un domaine sur lequel porte cette réglementation. C'est le cas, par exemple, si une loi autorise quelque chose alors que l'autre l'interdit. Dans un tel cas, le citoyen reçoit une information contradictoire sur ce qu'il doit faire. Il y a toutefois exception lorsqu'une loi provinciale ou territoriale pertinente exige, par exemple, un test de dépistage différent.

Il s'agit d'un autre exemple qui confirme que la simple existence d'une loi fédérale, provinciale ou territoriale ne limite en rien l'autorité d'un gouvernement municipal de réglementer la même activité. En conséquence, tel que mentionné au [CHAPITRE 2 \(GESTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE\)](#), l'obtention d'une licence fédérale ne dispense pas automatiquement une entreprise de respecter la réglementation commerciale municipale.

La réglementation commerciale adoptée par une municipalité peut, par exemple, renforcer le régime législatif en comblant certaines failles des lois fédérales, provinciales ou territoriales. Elle peut aussi imposer des règles de contrôle plus strictes que celles prévues par les lois fédérales, provinciales ou territoriales.

Activités commerciales liées au cannabis sur des terrains fédéraux ou provinciaux

L'autorité déléguée aux gouvernements municipaux en matière de réglementation commerciale est inopérante lorsqu'une activité commerciale liée au cannabis est menée par le gouvernement fédéral ou sur un terrain appartenant au gouvernement fédéral. En vertu de la *Loi constitutionnelle*, l'utilisation des terrains fédéraux est exclusivement de compétence fédérale. En conséquence, ni les gouvernements provinciaux ou territoriaux ni les gouvernements municipaux ne peuvent réglementer l'utilisation des terrains fédéraux.

Dans certaines provinces et certains territoires, une restriction similaire s'applique aux activités commerciales liées au cannabis et menées par un gouvernement provincial ou territorial, ou encore sur un terrain appartenant à un gouvernement provincial ou territorial. Tel que mentionné au [CHAPITRE 2 \(GESTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE\)](#), au moins six provinces ou territoires prévoient mettre en place un réseau public de distribution, ce qui signifie que la législation soustraira probablement les gouvernements provinciaux et territoriaux à l'obligation de respecter, en tout ou en partie, la réglementation commerciale municipale. Dans la plupart des cas, cela se traduira par un pouvoir limité des municipalités sur l'aménagement et les permis commerciaux des détaillants de cannabis faisant partie d'un réseau de distribution exclusivement géré par le gouvernement.

En Ontario, la [Loi de 2006 sur la législation](#) établit d'une manière large « qu'aucune loi ni aucun règlement ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet sur ses droits et prérogatives » à moins de stipuler expressément son intention de le faire. Cela pourrait comprendre la réglementation commerciale des gouvernements municipaux. À l'inverse, en Colombie-Britannique, la [Loi sur l'interprétation](#) rend la réglementation municipale inapplicable au gouvernement provincial uniquement en matière d'utilisation et de développement du territoire.

3.2 Pouvoir de réglementation commerciale

Portée et objectifs de la réglementation municipale

Dans la mesure où une province ou un territoire a délégué aux municipalités son pouvoir de réglementation commerciale, les gouvernements municipaux peuvent imposer des restrictions à certaines activités commerciales. Cette règle demeure vraie même si les restrictions ont pour effet, dans certaines circonstances, de nuire à la rentabilité de ces activités commerciales. Les municipalités doivent cependant s'assurer que des règlements à cet effet sont promulgués en vue de la poursuite d'un objectif municipal réel.

De nombreux objectifs municipaux peuvent justifier une réglementation du commerce du cannabis. Par exemple, un gouvernement municipal pourrait vouloir réglementer de telles activités pour préserver la sécurité et la santé publique, protéger les jeunes, restreindre leur accès au cannabis, et décourager les activités illicites ou atténuer les nuisances.

Types de réglementation commerciale

L'une des formes les plus courantes de réglementation commerciale est l'exigence d'un permis municipal pour exercer des activités commerciales. Une municipalité peut établir par règlement les conditions requises pour obtenir, conserver ou renouveler un permis commercial. Il peut également désigner un tiers qui établira de telles conditions. Un tel règlement peut permettre de suspendre ou de révoquer un permis si les conditions ne sont pas respectées.

Une municipalité peut établir par règlement des conditions particulières s'appliquant à certaines activités commerciales. Ce type de réglementation peut viser, par exemple, les journées et les heures d'ouverture, l'âge minimum des personnes pouvant se trouver sur les lieux, le maintien de registres ou le type d'étalage ou de publicité des produits sur les lieux.

Le règlement de la Ville Whitehorse sur les permis commerciaux impose des conditions d'étalage à quiconque vend des livres, des magazines ou des vidéos pour adultes. Cet étalage doit :

- se situer à au moins 1,5 mètre au-dessus du niveau du plancher ;
- ne permettre de voir que le titre ;
- se situer dans des présentoirs bien visibles à partir de l'endroit où se fait le paiement des achats.

Une autre forme courante de réglementation commerciale se traduit par l'exigence de respect par l'entreprise de toutes les lois fédérales et provinciales pertinentes. En Colombie-Britannique, des gouvernements municipaux ont réussi à invoquer cette disposition pour refuser des permis commerciaux aux détaillants de cannabis à des fins médicales. Le refus de délivrer un permis s'appuyait sur le fait que la vente au détail de cannabis était illégale en vertu de la loi fédérale.

À cet égard, la réglementation commerciale peut être utile pour régler tout différend actuel avec des détaillants de cannabis qui ne détiennent pas de permis commercial.

La réglementation commerciale peut aussi exiger que l'entreprise respecte tous les règlements municipaux pertinents, notamment en matière de zonage et de normes de construction. Les gouvernements municipaux doivent toutefois prendre soin de ne pas utiliser la réglementation commerciale pour empêcher, à des fins d'aménagement du territoire, des activités commerciales qui sont conformes aux règlements de zonage.

La réglementation commerciale exige aussi de façon courante le paiement de droits pour l'obtention d'un permis commercial. Afin que ces droits conservent leur caractère constitutionnel en tant que charge réglementaire, leur montant doit correspondre au coût réel d'administration et d'application du règlement.

3.3 Vente au détail de cannabis

Réglementation commerciale courante

Tel que mentionné au [CHAPITRE 2 \(GESTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE\)](#), la vente de cannabis en magasin est autorisée depuis quelques années dans certains États américains. Même si ce type d'activité demeurerait jusque-là illégal au Canada, les activités de vente de cannabis en magasin sont tolérées par de nombreux gouvernements municipaux. Certains ont même adopté des règlements particuliers pour encadrer de telles activités. D'autres pourraient décider de le faire avant la légalisation du cannabis en 2018.

De nombreux règlements de cette catégorie font écho à la réglementation existante sur l'alcool et le tabac. Par exemple, l'Alberta, le Manitoba et Terre-Neuve et Labrador prévoient modifier leurs lois sur les alcools afin d'imposer un régime de délivrance de permis commerciaux pour la vente de cannabis similaire à celui qui s'applique à la vente d'alcool. Ces provinces envisagent de permettre à des détaillants du secteur privé de vendre du cannabis sous la gouverne d'une société des alcools provinciale.

Le type et la portée des règles provinciales ou territoriales s'appliquant à de telles activités peuvent influencer ou restreindre les options d'un gouvernement municipal en matière de réglementation locale. On peut citer à ce titre l'exemple de l'Ontario, où la LCBO aura un droit exclusif de vendre du cannabis.

La réglementation commerciale courante de la vente au détail de cannabis pourrait comprendre les dispositions suivantes :

- ▶ Exiger du demandeur de soumettre certains documents comme un plan de sécurité, une preuve d'entente avec un fournisseur de système d'alarme, les coordonnées d'une ressource disponible en tout temps, une liste de ses employés et une attestation de vérification de leur casier judiciaire.
- ▶ Interdire la présence de personnes mineures sur les lieux, limiter les heures d'ouverture et imposer des mesures de sécurité.

- Interdire toute consommation sur les lieux.
- Limiter la vente d'autres produits sur les lieux.
- Interdire l'affichage et la publicité ciblant les personnes mineures.
- Interdire les ventes en ligne et la livraison à domicile.
- Exiger des exploitants la tenue d'un registre de toutes leurs activités commerciales.
- Limiter le nombre de permis délivrés à une même personne et le nombre total de permis pouvant être délivrés par la municipalité.
- Exiger la présence d'un nombre minimum d'employés dûment qualifiés sur les lieux pendant les heures d'ouverture.
- Limiter l'affichage et la publicité visibles depuis l'extérieur du commerce.
- Exiger une devanture ou une vitrine transparente.
- Exiger des mesures permettant de prévenir toute nuisance.

Un **règlement sur la délivrance de permis de la Ville de Vancouver** exige, pour tout commerce au détail de cannabis à des fins médicales, la mise en œuvre et le maintien des mesures de sécurité suivantes :

- Surveillance vidéo permettant de surveiller en tout temps les entrées, les sorties et l'intérieur du commerce.
- Conservation des enregistrements vidéo pendant une période d'au moins 21 jours.
- Surveillance en tout temps des systèmes de sécurité et d'alerte incendie.
- En dehors des heures d'ouverture, retirer des lieux ou mettre dans un coffre-fort tous les biens de valeur.

Les gouvernements municipaux devraient surveiller l'élaboration du régime de leur province ou territoire, et possiblement obtenir des avis juridiques, avant d'élaborer leur propre réglementation commerciale.



Que peuvent faire les municipalités ?

Options politiques

- Soumettre simplement les nouvelles activités à la réglementation commerciale existante à titre d'activité commerciale exigeant ou n'exigeant pas un permis commercial et n'étant pas soumise à une réglementation particulière.
- Si la législation provinciale ou territoriale habilitante le permet, réglementer expressément le commerce au détail du cannabis afin de faire face aux enjeux soulevés par ce type d'activité.

Options réglementaires

- N'apporter aucun changement réglementaire ou simplement préciser dans la réglementation existante le montant des droits exigibles pour un permis commercial de cette catégorie, si la législation habilitante le permet.
- Modifier la réglementation existante pour établir des règles particulières visant le commerce au détail du cannabis, si la législation habilitante le permet.

3.4 Culture commerciale et installations de transformation

Réglementation commerciale courante

La plupart des municipalités n'ont pas encore adopté de règlements particuliers visant la commercialisation du cannabis. Cela est peut-être dû au fait que le **Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales** (RACFM) encadre déjà la culture commerciale et la transformation du cannabis à des fins médicales. Les dispositions du RACFM comprennent les exigences suivantes :

- Vérification du dossier criminel.
- Installation de dispositifs de sécurité tels que des caméras de surveillance et un système de détection des effractions.

- ▶ Registre détaillé des activités.
- ▶ Système de filtration de l'air pour prévenir la dispersion des odeurs.

Au moment de la rédaction du présent guide, les règlements proposés par Santé Canada en vertu de la *Loi sur le cannabis* prévoient des exigences similaires pour l'obtention d'un permis commercial, et ce, relativement à l'emplacement, à la sécurité physique et personnelle, au maintien de registres et aux meilleures pratiques de production.

Cela n'empêche pas les gouvernements municipaux d'encadrer aussi de telles activités. Certains règlements commerciaux au sujet de la vente au détail de cannabis mentionnés précédemment peuvent aussi s'appliquer aux activités de culture et de transformation. Aux États-Unis, certains États et certains gouvernements municipaux ont promulgué des règlements visant particulièrement l'encadrement de telles activités commerciales et contenant notamment les dispositions suivantes :

- ▶ Interdire la présence de personnes mineures sur les lieux.
- ▶ Interdire toute consommation sur les lieux.
- ▶ Limiter l'affichage et la publicité sur les lieux.

Les gouvernements municipaux peuvent aussi souhaiter l'adoption de règles particulières visant la culture et la transformation du cannabis aux fins suivantes :

- ▶ Prévenir toute nuisance en exigeant une certification de l'entretien annuel approprié de l'équipement de contrôle des odeurs.

- ▶ Tenir compte des préoccupations esthétiques de la collectivité en interdisant l'entreposage extérieur des produits ou des équipements de transformation.



Que peuvent faire les municipalités?

Options politiques

- ▶ Soumettre simplement les nouvelles activités à la réglementation commerciale existante à titre d'activité commerciale exigeant ou n'exigeant pas un permis commercial et n'étant pas soumise à une réglementation particulière.
- ▶ Réglementer expressément la culture et la transformation du cannabis afin de faire face aux enjeux soulevés par ce type d'activités.

Options réglementaires

- ▶ N'apporter aucun changement réglementaire ou simplement préciser dans la réglementation existante le montant des droits exigibles pour un permis commercial de cette catégorie.
- ▶ Modifier la réglementation existante pour établir des règles particulières visant la culture et la transformation du cannabis.



4

Consommation dans les lieux publics

La consommation de cannabis dans les lieux publics est associée à un éventail de méfaits potentiels, allant des répercussions de la fumée secondaire sur la santé au mimétisme de ce comportement chez les jeunes et les enfants. Les outils et les options dont les municipalités pourront disposer pour atténuer ces méfaits dépendront de l'autorité que les provinces et les territoires choisiront de leur déléguer.

Les pratiques reconnues en matière de réglementation du tabac et de l'alcool serviront de fondement à l'élaboration d'une stratégie répondant aux priorités locales. De nombreux facteurs autres que légaux, des pratiques sociales à la disponibilité du produit, peuvent influencer la consommation du cannabis ; une approche réglementaire unique ne pourra en éliminer toutes les incidences nocives au sein de la population.



4.1 Enjeux de compétences

Comme pour toute question de gouvernance locale, les municipalités doivent aussi tenir compte de ce qu'il leur est permis de faire pour réglementer la consommation de cannabis. La présente section aborde la réglementation de la consommation de cannabis dans les lieux publics au moyen de règlements municipaux et de politiques. Comme de nombreux facteurs peuvent influencer la consommation de cannabis dans l'espace public, nous recommandons aux municipalités de combiner différentes approches et de tenir compte d'avis juridiques.

Un gouvernement municipal ne peut réglementer la consommation dans les lieux publics en se fondant sur des principes moraux qui l'amèneraient à considérer la consommation de cannabis comme une activité criminelle. En vertu de la séparation constitutionnelle des pouvoirs, le gouvernement fédéral a la compétence exclusive de la réglementation en matière criminelle. Ainsi, les règlements municipaux s'appuyant sur des principes moraux, des perceptions ou des préjugés à l'endroit des consommateurs de cannabis sont voués à être renversés par les tribunaux.

De nombreux aspects liés à la consommation de cannabis, notamment le fait d'en posséder, d'en faire la publicité et d'en fumer, sont soumis à des règles fédérales, provinciales et territoriales. La plupart des gouvernements municipaux ne peuvent réglementer l'usage du cannabis que dans la limite des pouvoirs leur ayant été conférés par leur gouvernement provincial ou territorial.

Dans son évaluation des moyens à prendre pour résoudre efficacement les problèmes liés à la consommation de cannabis dans les lieux publics, une municipalité doit d'abord s'attarder aux aspects de la consommation qu'elle entend réglementer afin d'établir s'il en a le pouvoir et si cela est nécessaire.

4.2 Restrictions provinciales relatives à l'usage du tabac

À travers le Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont commencé à réglementer ou s'apprêtent à réglementer divers aspects de la consommation de cannabis dans les lieux publics. Ils prévoient combiner des lois et des règlements visant spécifiquement le cannabis; d'autres s'appliquant à la fumée du tabac ou des règlements en santé et sécurité au travail.

Le cannabis se consomme principalement en le fumant, et la majorité des gouvernements provinciaux et territoriaux entendent soumettre la fumée du cannabis aux lois et règlements visant la fumée du tabac. Certaines provinces l'ont fait en élargissant la définition de « fumée » à la fumée du cannabis ou de tout autre produit. Avec une telle approche, les restrictions imposées à la fumée du tabac s'appliquent aussi au cannabis.

Au Nouveau-Brunswick, la Loi sur les endroits sans fumée utilise une définition large du verbe « fumer » qui s'applique aussi au cannabis. Aux fins de cette loi, « fumer » s'entend du fait :

- a) soit de fumer, de tenir un produit de tabac allumé ou une autre substance allumée destinée à être fumée ou d'en conserver la maîtrise de toute autre manière;
- b) soit d'inhaler ou d'exhaler la vapeur d'un des dispositifs suivants, de le tenir ou d'en conserver la maîtrise de toute autre manière :
 - (i) une cigarette électronique activée, ii) une pipe à eau activée, ou (iii) tout autre dispositif activé contenant une substance destinée à être inhalée ou exhalée.

En plus d'inclure le cannabis dans les définitions utilisées pour la réglementation du tabac, de nombreux gouvernements provinciaux et territoriaux ont adopté des lois ou des règlements spécifiques pour restreindre les lieux où la consommation de cannabis est autorisée.

Dans certains cas, ces restrictions à la consommation de cannabis dans les lieux publics sont plus sévères que celles visant la fumée du tabac. Par exemple, la *Loi sur le cannabis* de l'Ontario interdit spécifiquement la consommation de cannabis à des fins non médicales dans tous les espaces publics de la province. Cette interdiction s'applique aux lieux de travail, en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, ainsi que dans les véhicules et les embarcations.

En comparaison, la *Loi favorisant un Ontario sans fumée* stipule qu'il est interdit de fumer du tabac dans les espaces publics et les lieux de travail clos, ainsi que dans tout véhicule en présence d'une personne de moins de 16 ans. En résumé, une personne ayant l'habitude de marcher dans une ville ontarienne en fumant du tabac ne pourra faire de même avec du cannabis à des fins non médicales. La manière dont les règles locales seront appliquées reste cependant à déterminer. À ce sujet, voir le [CHAPITRE 6 \(PROBLÈMES D'APPLICATION DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS\)](#).

Dans d'autres régions, la consommation de cannabis dans les lieux publics est réglementée par l'inclusion du cannabis dans les dispositions de santé et de sécurité au travail limitant les lieux où il est permis de fumer une substance quelconque. Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'usage du tabac dans les lieux publics est principalement réglementé de cette façon. En vertu de ces règles, il est interdit de fumer dans la plupart des lieux de travail clos, dans une zone tampon entourant ces lieux de travail et dans les abribus.

L'article 11 de la Loi de 2017 sur le cannabis de l'Ontario interdit la consommation du cannabis dans les lieux publics, les lieux de travail, les véhicules, les embarcations et tout autre endroit prescrit dans un règlement. Un « lieu public » y est défini comme « tout endroit auquel le public a accès de droit ou sur invitation, que ce soit de façon expresse ou implicite et que des droits d'entrée soient exigés ou non. » La portée de cette interdiction est plus étendue que celle de la législation provinciale touchant à la fumée du tabac.

Au Nouveau-Brunswick, la Loi sur la réglementation du cannabis (projet de loi 16) propose des restrictions à la consommation de cannabis dans les lieux publics qui vont plus loin que celles de la loi provinciale sur l'usage du tabac :

17 (1) Il est interdit à toute personne âgée de dix-neuf ans révolus de consommer du cannabis, à moins d'en être en possession légale et de se trouver :

- a) dans un logement privé et d'avoir obtenu le consentement de son occupant;
- b) sur un bien-fonds vacant, et d'avoir obtenu le consentement de son propriétaire ou de son occupant;
- c) dans un endroit et dans les circonstances précisés par règlement, le cas échéant.

(2) Il est entendu qu'il est interdit à toute personne âgée de dix-neuf ans révolus de consommer du cannabis soit dans un endroit auquel le public a accès de droit ou sur invitation, même implicite, soit dans tout autre endroit précisé par règlement.

[...]

19 Par dérogation à toute autre disposition de la présente loi ou à toute disposition de ses règlements, il est interdit de fumer du cannabis ou du cannabis à des fins médicales dans un endroit où la Loi sur les endroits sans fumée l'interdit.

4.3 Santé publique et bien-être

Les gouvernements municipaux ayant obtenu le pouvoir d'adopter des règlements relatifs à la santé publique ou au bien-être de leur collectivité peuvent utiliser d'autres moyens pour réglementer la consommation de cannabis dans les lieux publics.

En Colombie-Britannique et en Ontario, de nombreux règlements municipaux relatifs à l'usage du tabac dans certains lieux ont été adoptés en vertu d'un tel pouvoir. En général, le fait que la consommation du tabac et la fumée secondaire peuvent nuire à la santé respiratoire et causer le cancer a permis d'invoquer des raisons sanitaires pour imposer des restrictions municipales à la consommation de tabac. Les gouvernements municipaux autorisés peuvent probablement justifier de façon similaire leurs restrictions relatives à la consommation de cannabis.

À Vancouver, le Conseil des parcs a reçu le pouvoir d'adopter des règlements pour encadrer la consommation de tabac dans les parcs afin de préserver et de promouvoir la santé publique. Sa réglementation contient les dispositions suivantes :

3.1 Il est interdit de fumer :

- (a) dans un parc ;
- (b) sur un brise-lames ou une plage situés dans un parc ;
- (c) dans un bâtiment situé dans un parc, à l'exception de la résidence du gardien ;
- (d) dans une zone de service à la clientèle située dans un parc ;
- (e) dans un véhicule en location dans un parc ;
- (f) dans un véhicule de transport collectif dans un parc ;
- (g) dans un abri partiellement ou entièrement clos situé dans un parc afin d'abriter des personnes qui attendent un véhicule en location ou un véhicule de transport collectif.

3.2 Sauf exception prévue à la section 3.1, un responsable présent ne doit pas laisser quelqu'un fumer :

- (a) dans un bâtiment situé dans un parc ;
- (b) dans une zone de service à la clientèle située dans un parc ;
- (c) dans un véhicule en location dans un parc.

4.4 Lieux appartenant à une municipalité ou exploités par celle-ci

À titre de propriétaire ou d'exploitant d'un lieu, les municipalités peuvent aussi y réglementer la consommation de cannabis. Si la législation provinciale ou territoriale n'interdit pas déjà la consommation de cannabis dans un parc, un gouvernement municipal peut l'interdire en vertu du pouvoir que lui confère la propriété du parc. Une approche similaire peut être prise pour les lieux exploités par la municipalité ; par exemple, les centres communautaires ou les installations de loisirs.

Événements communautaires et politiques municipales sur l'alcool

La démarche adoptée par de nombreuses municipalités pour l'élaboration d'une politique municipale sur l'alcool peut être adaptée à la réglementation du cannabis. Par exemple, une entente visant l'utilisation d'un terrain ou d'un bâtiment municipal pour la tenue d'un événement spécial, comme un festival ou une compétition sportive, peut comprendre des dispositions limitant la consommation de cannabis dans les lieux publics. Cela peut aussi s'appliquer à la location d'un centre communautaire ou d'un aréna.



La **Politique municipale sur l'alcool** de la Ville d'Ottawa s'applique aux employés de la Ville, aux bénévoles, aux partenaires communautaires qui gèrent ou sont responsables des propriétés municipales, aux clients qui louent des espaces municipaux et aux organisateurs d'événements ayant lieu sur des propriétés municipales où de l'alcool est vendu, servi ou consommé. Cette politique s'applique à la vente, au service et à la consommation d'alcool sur des propriétés municipales ou dans des lieux ou des événements placés sous le contrôle de la Ville (conjointement appelés « propriétés municipales »), qu'il y ait eu ou non délivrance d'un permis d'alcool par la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), d'un permis de circonstance, d'un permis de vente d'alcool assorti d'un avenant relatif au traiteur ou de toute autre autorisation délivrée par la CAJO.

Les propriétés municipales s'entendent de ce qui suit :

- toutes les propriétés de la Ville ;
- toutes les propriétés louées par la Ville ;
- les voies publiques de la ville (notamment la partie carrossable de la voie [chaussée], les boulevards, les trottoirs ou d'autres parties de la voie publique) ;
- les propriétés contrôlées par des conseils locaux à qui le conseil municipal peut imposer de respecter des politiques générales ;
- les événements tenus par la Ville sur la propriété d'un partenaire ou d'un tiers ;
- les propriétés municipales régies par une entente de partenariat public-privé, selon la décision au cas par cas du directeur général de la Direction générale des loisirs, de la culture et des installations.

Défis particuliers posés aux municipalités

La réglementation de la consommation de cannabis présente aux gouvernements municipaux de nombreux défis et de nombreuses possibilités. Leur pouvoir de réglementation en matière de consommation du cannabis dépend de la législation provinciale ou territoriale. Le pouvoir

et la nécessité de réglementer à l'échelle locale varient considérablement d'une province ou d'un territoire à l'autre.

La réglementation de la consommation de cannabis non fumé dans les lieux publics représente un défi supplémentaire à cause de l'absence de signes (fumée ou odeurs) permettant de la détecter. En outre, dans ce cas, les risques pour la santé associés à la fumée sont considérablement réduits.

La réglementation de la consommation dans les lieux publics par les gouvernements municipaux doit tenir compte du fait que le cannabis peut être consommé sous diverses formes. La Loi sur le cannabis permet la production de cannabis frais, séché ou sous forme de produits à base d'huile. Même si le cannabis est principalement fumé, il peut être consommé sous d'autres formes qui ne produisent aucune fumée, notamment les atomiseurs, les cigarettes électroniques et autres produits à base d'huile comme des crèmes pour la peau.

Des aliments tels que des bonbons ou des pâtisseries peuvent contenir du cannabis. De tels produits ne sont pas encore autorisés par la législation fédérale, mais ils pourraient l'être dans le futur.

Il faut également envisager des exceptions aux restrictions imposées à la consommation de cannabis dans les lieux publics dans le cas du cannabis consommé à des fins médicales ou dans le contexte de cérémonies traditionnelles.



Que peuvent faire les municipalités ?

Options politiques

- Permettre de fumer du cannabis dans les limites de la réglementation provinciale et fédérale en vigueur.
- Réglementer les conditions dans lesquelles il peut être autorisé de fumer du cannabis dans les lieux publics.
- Interdire de fumer du cannabis dans certains lieux publics.

Options réglementaires

- Ne rien changer aux politiques et règlements visant l'espace public.
- Modifier les politiques et règlements en vigueur pour statuer qu'il n'est permis de fumer du cannabis que dans les limites imposées par les politiques et les règlements.

- ▶ Réglementer les conditions dans lesquelles il peut être autorisé de fumer du cannabis dans l'ensemble des lieux publics ou seulement certains.
- ▶ Interdire de fumer du cannabis dans certains lieux publics comme les parcs, les centres communautaires et les arénas.
- ▶ Concevoir des politiques imposant aux organisateurs d'événements spéciaux la responsabilité de contrôler la consommation de cannabis.

4.5 Promotion, publicité et emballage

Les gouvernements municipaux devraient connaître de quelle façon les autres ordres de gouvernement gèrent la consommation de cannabis dans les lieux publics. Comme pour la Loi sur le tabac, le gouvernement fédéral a établi des normes relatives à la commercialisation du cannabis au Canada, ainsi que des normes minimales liées à l'emballage des produits du cannabis. Tout gouvernement municipal se souciant de l'influence de la promotion et de la publicité sur la consommation de cannabis dans les lieux publics devrait d'abord prendre connaissance des règles fédérales relatives à ces questions.

Réglementation fédérale relative à la promotion du cannabis

En vertu de la *Loi sur le cannabis*, le gouvernement fédéral interdit de faire la promotion du cannabis, d'un accessoire ou d'un service lié au cannabis, tel que suit :

- ▶ par la communication de renseignements sur leur prix ou leur distribution ;
- ▶ d'une manière dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait être attrayante pour les jeunes ;
- ▶ au moyen d'attestations ou de témoignages, quelle que soit la façon dont ils sont exposés ou communiqués ;
- ▶ au moyen de la représentation d'une personne, d'un personnage ou d'un animal, réel ou fictif ;

- ▶ par la présentation d'éléments d'une marque de cannabis comme étant associés au prestige, au risque, à l'enthousiasme ou à l'audace ;
- ▶ par l'incitation à l'achat de cannabis au moyen de loteries, concours ou autre attrait monétaire ;
- ▶ d'une manière trompeuse relativement aux caractéristiques, à l'innocuité ou aux effets du cannabis sur la santé.

Le gouvernement fédéral a aussi proposé des restrictions relatives aux endroits où la publicité du cannabis peut être autorisée. La *Loi sur le cannabis* interdit la publicité et la promotion de cannabis aux endroits pouvant être fréquentés par des personnes de moins de 18 ans, de même que toute forme de commandite de personnes, d'événements ou d'installations, y compris dans des médias étrangers.

Réglementation du marketing

Relativement au cannabis, il se peut que des municipalités soient en mesure d'adopter des dispositions réglementaires liées à la santé publique, à la commercialisation et au marketing. Les règles établies devront cependant respecter la *Loi sur le cannabis* et toute législation provinciale ou territoriale pertinente.

Connaître les effets du cannabis sur l'organisme humain et sur son développement peut contribuer à modifier et à réduire sa consommation. Des gouvernements municipaux pourraient avoir la capacité de réglementer certains aspects de la promotion du cannabis et ainsi influencer indirectement son niveau de consommation.

S'ils envisagent une telle approche, les municipalités doivent réaliser que le fait de réglementer du contenu exprimé, notamment de la publicité, peut entrer en conflit avec la liberté d'expression défendue par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Tout règlement relatif au contenu exprimé sur un emballage ou un affichage doit servir un véritable objectif municipal sans porter atteinte à la liberté d'expression. En ce domaine, il est essentiel de consulter un expert juridique connaissant bien la réglementation municipale pertinente et la liberté d'expression.

5

Le cannabis en milieu de travail

A titre d'employeurs, les municipalités ont le devoir d'assurer la sécurité des lieux de travail dont elles sont responsables. Un employé dont les facultés sont affaiblies parce qu'il a consommé du cannabis représente un risque pour les autres employés et le public. Ce devoir de l'employeur peut parfois entrer en conflit avec celui de s'adapter aux besoins médicaux ou aux incapacités de certains employés. Il est vital d'atteindre un juste équilibre entre les deux.

Les municipalités devront faire face à des défis en matière de politiques et de mise en œuvre de la légalisation sur le terrain. L'affaiblissement des facultés causé par le cannabis demeure difficile à établir de manière objective. L'idée d'interdire à tous les employés de consommer du cannabis pose problème, car certains d'entre eux peuvent le faire sur ordonnance médicale. Les politiques et les interventions en matière de ressources humaines doivent se fonder sur la capacité des employés à faire leur travail plutôt que sur des préjugés et des jugements moraux relatifs à la consommation de cannabis.



5.1 Assurer la sécurité des milieux de travail municipaux

Les employeurs sont tenus d'assurer la sécurité du milieu de travail, et lorsqu'un employé a les facultés affaiblies, il peut constituer un risque pour lui-même, ses collègues de travail ou le public. Même lorsqu'un employé consomme une substance pouvant affaiblir ses facultés pour des raisons médicales, le principe d'interdire qu'il ait les facultés affaiblies en milieu de travail continue de prévaloir.

Il est généralement acceptable d'appliquer une politique exigeant que tout employé se présente au travail en état d'exécuter ses tâches et qu'il travaille dans le respect de la sécurité et des lois.

Avant de modifier des politiques de ressources humaines relatives à la consommation de cannabis à des fins non médicales, la municipalité doit s'assurer, à titre d'employeur, que ses décisions ne se fondent pas sur des préjugés à l'endroit du cannabis ou de ses effets sur la capacité d'un employé à bien exécuter son travail. L'employeur doit documenter ses observations pour établir des motifs raisonnables permettant de conclure qu'un employé a les facultés affaiblies ou non.

5.2 Régime actuel de réglementation du cannabis à des fins médicales

À l'heure actuelle, l'accès au cannabis à des fins médicales est permis seulement selon les conditions et modalités

établies dans le *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales* (RACFM). Même si le gouvernement fédéral a exprimé l'intention de réviser le RACFM si la *Loi sur le cannabis* est adoptée ou après qu'elle ait été adoptée, le RACFM actuel continuerait de s'appliquer après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Un employeur doit considérer le cannabis prescrit à des fins médicales comme tout autre médicament d'ordonnance. En ce qui concerne la consommation de cannabis à des fins non médicales, il faut tenir compte d'autres facteurs, qui sont abordés ci-dessous.

5.3 Déterminer si un employé a les facultés affaiblies

La légalisation du cannabis à des fins non médicales n'atténue en rien la responsabilité d'un employeur de préserver la sécurité du milieu de travail, ni l'obligation de s'adapter aux besoins des employés qui ont besoin de consommer du cannabis sur ordonnance ou qui souffrent d'une incapacité découlant de leur dépendance au cannabis. Leurs obligations à cet égard sont abordées dans la [SECTION 5.8](#).

Si un employeur a des raisons de croire qu'un employé a les facultés affaiblies, il doit observer son comportement en milieu de travail et vérifier si sa capacité à accomplir ses tâches est affectée par la consommation du cannabis.

L'employeur ne doit pas prendre de décisions à ce sujet en se fondant sur des hypothèses relatives à la consommation de cannabis et à ses effets sur la capacité d'un employé de s'acquitter de ses tâches. Se fier à des renseignements sur la consommation d'une substance qui affaiblit les facultés ou savoir si elle a été consommée à des fins médicales ou non n'est pas suffisant pour établir qu'un employé a les facultés affaiblies.

Il est difficile d'évaluer avec précision si une personne a les facultés affaiblies après avoir consommé du cannabis. Les méthodes permettant de mesurer l'affaiblissement des facultés causé par le cannabis sont limitées. Les effets d'une dose moyenne de cannabis sur un usager moyen sont très variables. Contrairement à la concentration d'alcool dans le sang qui permet d'établir le degré d'affaiblissement des facultés, le niveau de THC dans les fluides corporels ne constitue pas une donnée fiable pour indiquer dans quelle mesure une personne a les facultés affaiblies.

La concentration de THC dans le sang (la principale substance psychoactive du cannabis) est un facteur considéré dans le projet de loi C-46 dans le contexte de la conduite avec facultés affaiblies. Le projet de loi C-46 prévoit la création de trois nouvelles infractions dans le

Code criminel correspondant à des taux particuliers de THC dans le sang établis dans les deux heures suivant la conduite d'un véhicule.

Cependant, il n'existe aucune norme de mesure universellement reconnue pour établir si les facultés d'une personne sont affaiblies à la suite de la consommation de cannabis. Les seuils de concentration de THC dans le sang proposés dans le projet de loi C-46 sont peu pertinents pour les employeurs, car les paramètres à prendre en compte pour déterminer si une personne a conduit avec des facultés affaiblies sont différents de ceux relatifs aux facultés d'un employé d'accomplir ses tâches.

Pour établir si un employé a les facultés affaiblies, son supérieur hiérarchique doit être en mesure de répondre aux questions du tableau ci-dessous.

Fondements raisonnables pour établir qu'un employé a les facultés affaiblies : cinq facteurs à considérer

1 Facultés affaiblies	• Peut-on se baser sur des faits pour croire que l'employé a les facultés affaiblies? • Présente-t-il des changements dans son apparence, son comportement, ses gestes ou l'exécution de son travail? • Peut-on constater chez l'employé l'une des manifestations suivantes : une articulation difficile, de la lenteur, un déséquilibre, des cris, un dégagement d'odeurs ou un aveu d'avoir consommé?
2 Fiabilité des faits	• Les faits sont-ils fiables? • Avez-vous constaté la situation personnellement? Sinon, le témoignage vient-il d'une personne fiable qui a constaté les faits directement?
3 Rationalité des faits	• Les faits observés peuvent-ils être expliqués? • Pourriez-vous décrire les observations à quelqu'un qui ne connaît pas la personne en cause?
4 Documentation	• Les faits peuvent-ils être documentés? • Les dates, heures, noms et lieux peuvent-ils être documentés?
5 Moment où ont lieu les observations	• Est-ce que l'employé a les facultés affaiblies actuellement, aujourd'hui, au travail, dans les installations de l'entreprise? • S'agit-il d'une situation récurrente ou qui perdure?

– Adapté du document *Drug and Alcohol Operating Procedures* de la Ville d'Edmonton (mars 2016)

Si un superviseur peut raisonnablement démontrer qu'un employé a les facultés affaiblies, l'employeur devrait considérer les questions suivantes :

- ▶ Y a-t-il un risque de sécurité, de blessure, de maladie ou d'incident sur le lieu de travail?
- ▶ Le risque est-il attribuable au changement de comportement ou à la baisse de rendement au travail de l'employé?
- ▶ Le changement de comportement ou la baisse de capacité de travail de l'employé est-il lié à la consommation de cannabis?

Le cannabis ne produisant pas les mêmes effets sur tous les consommateurs, il faut évaluer l'effet produit au cas par cas. Les exigences de rendement propres à une fonction, de même que la capacité d'une personne à respecter les exigences reliées au poste, doivent être prises en compte.

Pour déterminer si un risque de sécurité résulte de la consommation de cannabis par un employé, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail recommande aux employeurs d'examiner d'autres aspects, notamment :

- ▶ La personne peut-elle exécuter son travail ou ses tâches sans danger même si ses facultés sont affaiblies? Par exemple, est-ce que l'employé conduit un véhicule, actionne un appareil ou une machine, ou encore se sert d'objets pointus ou coupants?
- ▶ Les habiletés cognitives et le jugement de l'employé sont-ils affectés?
- ▶ Y a-t-il d'autres effets secondaires liés à son incapacité ou à son traitement dont il faut tenir compte?

5.4 Politique de tolérance zéro

Une politique de tolérance zéro à l'égard de la consommation d'une substance dans le milieu de travail peut entraîner de la discrimination contre les personnes qui consomment la substance sur ordonnance médicale. Une personne à qui un médecin a prescrit une substance, y compris du cannabis, a généralement le droit de consommer cette substance conformément à l'ordonnance médicale.

Que la substance prescrite soit aussi accessible à des fins non médicales ne limite en rien le droit de l'employé de la consommer conformément à son ordonnance.

Tolérance zéro : comparaison entre l'alcool et le cannabis

Dans la plupart des cas, la réglementation de la consommation de cannabis à des fins non médicales sur le lieu de travail peut se faire d'une manière similaire à celle de la consommation d'alcool. L'historique de l'utilisation du cannabis à des fins médicales explique pourquoi la mise en œuvre d'une politique de tolérance zéro ne peut se faire aussi simplement pour le cannabis que pour l'alcool.

Contrairement à ce qui se passe pour le cannabis, la réglementation relative à l'alcool a accordé peu d'importance à son utilisation à des fins non médicales. La réglementation de la consommation d'alcool a été largement élaborée en présumant qu'il s'agit d'une substance non utilisable à de telles fins. Cette réglementation a été adoptée sans débattre d'un éventuel droit à la consommation d'alcool à des fins médicales et en l'absence d'un régime juridique autorisant une telle consommation.

Lorsque la consommation d'alcool à des fins non médicales a été réglementée, le droit à la consommation d'alcool à des fins médicales n'avait pas encore été clairement établi et très peu de personnes devaient, de toute façon, en consommer sur ordonnance médicale.

L'interdiction de consommer de l'alcool sur le lieu de travail est généralement justifiée par des raisons de santé et de sécurité. Tel qu'indiqué ci-dessous, une politique à première vue discriminatoire peut être acceptable à titre d'exigence professionnelle justifiée.

Un risque réel découlant de l'affaiblissement des facultés par une substance est suffisant pour justifier l'interdiction de la consommation de cette substance sur le lieu de travail. Pour l'alcool, il existe des méthodes et des normes généralement reconnues pour établir une limite acceptable d'affaiblissement des facultés, notamment en mesurant le taux d'alcool dans le sang. Comme la corrélation entre la consommation d'alcool et l'affaiblissement des facultés est reconnue et qu'on s'entend sur les limites à ne pas dépasser, l'interdiction de consommer de l'alcool sur le lieu de travail est justifiable par des normes établies et par des considérations relatives à la sécurité au travail.

Il n'existe pas encore de normes ni de méthodes comparables permettant de mesurer le degré d'affaiblissement des facultés lié à la consommation du cannabis. Il est généralement reconnu que les effets du cannabis varient d'un consommateur à l'autre. Si deux personnes consomment la même quantité de cannabis durant le même laps

de temps, les facultés de l'une d'entre elles pourraient être fortement affaiblies et celles de l'autre demeurer tout à fait normales. Il est donc nécessaire d'adopter une démarche fondée sur l'observation pour établir le degré d'affaiblissement des facultés.

Exigence professionnelle justifiée

Une politique de tolérance zéro peut être mise en œuvre dans un lieu de travail pour lequel un employeur peut démontrer que l'abstinence constitue une exigence professionnelle justifiée. Une exigence professionnelle justifiée se définit comme étant une exigence essentielle à l'exécution sûre et adéquate d'une tâche.

Une exigence professionnelle justifiée constitue une dérogation aux règles interdisant la discrimination et l'utilisation de cet argument pour justifier une politique sera scrutée avec attention par les tribunaux, les organismes de protection des droits de la personne et les arbitres du travail. Une telle exigence ne sera valide que si l'employeur peut démontrer qu'elle satisfait aux conditions suivantes :

- Son adoption vise un objectif lié directement aux critères de rendement exigés par la tâche.
- Son adoption s'appuie sur la conviction honnête et de bonne foi qu'elle est nécessaire à l'exécution de cette tâche.
- Elle est raisonnablement essentielle à l'exécution de la tâche, en ce sens que l'employeur ne peut accommoder l'employé visé sans subir un préjudice injustifié.

Une exigence professionnelle justifiée doit être clairement liée aux besoins et au rendement d'une tâche. La capacité à soulever un certain poids peut être discriminatoire à l'endroit de personnes invalides, mais constituer une exigence professionnelle justifiée dans le cas de préposés devant aider des personnes qui ont des problèmes de mobilité. De la même façon, un seuil minimal d'acuité visuelle et auditive peut s'avérer discriminatoire à l'endroit de personnes invalides, mais constituer une exigence professionnelle justifiée dans le cas de conducteurs de véhicules.

Pour établir la validité d'une exigence professionnelle justifiée, l'employeur doit pouvoir démontrer de manière crédible qu'il a bien examiné les exigences particulières de la tâche et qu'il a tenté d'y répondre d'une manière non discriminatoire.

5.5 Divulgation de la consommation de cannabis

Production de cannabis à des fins non médicales

En général, l'employeur n'a aucune autorité sur les agissements de ses employés à l'extérieur du travail, sauf s'il peut démontrer que ses intérêts d'affaires légitimes en sont affectés d'une manière quelconque. La décision d'un employé de fréquenter un bar le lundi soir, par exemple, ne devrait pas nuire à son emploi, sauf si cela a pour effet de le rendre inapte à faire son travail le lendemain matin.

Il est habituellement normal d'exiger d'un employé qu'il se présente au travail en état de travailler. L'obligation de l'employeur de maintenir un lieu de travail sécuritaire lui permet d'adopter une règle exigeant que l'employé s'abstienne de venir travailler ou avise son supérieur hiérarchique s'il croit que ses facultés sont affaiblies par la consommation d'une substance.

De façon générale, l'employeur n'a pas le droit de demander à ses employés de révéler s'ils consomment ou non des substances à l'extérieur du travail. Il est important que l'employeur ne prenne pas de décisions en se fondant sur des hypothèses relatives à la consommation de cannabis et à ses effets sur la capacité d'un employé de s'acquitter de ses tâches. Un employeur peut cependant faire enquête sur les agissements d'un employé à l'extérieur du travail s'il a des motifs raisonnables de croire que ces comportements nuisent aux capacités de l'employé dans l'accomplissement de ses tâches. Les motifs raisonnables de l'employeur doivent se fonder sur des observations de l'employé au travail et sur les liens pouvant être établis entre les agissements allégués et les facultés affaiblies de l'employé au travail.

Consommation de cannabis à des fins médicales

Les employeurs peuvent avoir le droit d'exiger que les employés déclarent leur consommation de cannabis à des fins médicales, comme la consommation de tout autre médicament d'ordonnance pouvant affecter leurs facultés.

L'obtention de cette information n'autorise généralement pas l'employeur à s'enquérir de la maladie ou de l'état particulier d'un employé ayant obtenu une ordonnance pour consommer du cannabis.

L'employeur doit principalement s'intéresser aux effets de cette consommation sur la capacité de l'employé à accomplir ses tâches. Les questions portant sur la probabilité que la consommation de la substance prescrite cause des facultés affaiblies au travail sont généralement plus acceptables que celles portant sur les raisons justifiant la prescription.

S'il a des préoccupations raisonnables quant aux facultés affaiblies d'un employé au travail, l'employeur peut demander au médecin de confirmer que la consommation prescrite de cannabis n'affectera pas la capacité de l'employé à accomplir ses tâches de façon sécuritaire. Selon les exigences du poste occupé par l'employé, l'employeur pourra aussi demander des informations médicales telles que le type de cannabis prescrit, la dose et la fréquence de consommation. Plus une occupation ou un lieu de travail est sensible aux questions de sécurité, plus l'employeur sera justifié de demander des détails de nature médicale.

Si un employeur a des motifs raisonnables de croire qu'un employé a les facultés affaiblies au travail, que cela soit dû à la consommation de cannabis à des fins médicales ou non, il peut exiger de l'employé des informations médicales relatives à sa consommation d'une substance affaiblissant les facultés. Toute décision relative à des actions ultérieures devrait se fonder sur la nature du travail et sur des preuves médicales satisfaisantes.

5.6 Politiques relatives à la consommation de drogues

Les employeurs devront réviser leurs politiques relatives à la consommation de drogues en fonction des changements apportés aux dispositions légales visant la possession et la consommation de cannabis. Toute politique relative à la consommation de drogues devrait mettre l'accent sur les facultés affaiblies et sur ce que signifie être en état de travailler.

Une telle politique devrait minimalement aborder les sujets suivants :

- ▶ Les règles de conduite des employés.
- ▶ Les règles sur la consommation de substances pouvant affaiblir les facultés.
- ▶ Les normes et les procédures de gestion applicables par les gestionnaires et supérieurs hiérarchiques pour traiter les cas d'employés ayant des facultés affaiblies.
- ▶ Les conséquences du non-respect de la politique.

Règles de conduite des employés

Il est normal d'exiger d'un employé qu'il se présente au travail en état de travailler. Comme pour l'alcool ou le tabac, les employeurs pourraient interdire la consommation de cannabis à des fins non médicales pendant l'exécution des tâches d'un employé ou sur le lieu de travail.

Les politiques interdisant la consommation d'alcool sur le lieu de travail et pendant les heures de travail peuvent être modifiées par l'employeur afin d'y inclure l'interdiction de la consommation de cannabis à des fins non médicales, dont la consommation deviendra légale. Les lois contre la fumée du tabac s'appliqueront probablement de la même manière au cannabis, c'est-à-dire qu'il sera interdit de fumer dans la plupart des lieux de travail clos.

Les gouvernements municipaux devraient examiner la législation de leur province ou de leur territoire pour vérifier si, et jusqu'à quel point, il est permis de fumer du cannabis sur le lieu de travail.

Politique relative à la consommation de substances

Une politique relative à la consommation de drogues devrait préciser les circonstances dans lesquelles un employé doit déclarer qu'il consomme des substances pouvant affaiblir ses facultés. Elle devrait également formuler toute exigence de fournir de l'information médicale appropriée. L'obligation de l'employeur de maintenir un lieu de travail sécuritaire lui permet d'adopter une règle exigeant que l'employé s'abstienne de venir travailler ou avise son supérieur hiérarchique s'il croit que ses facultés sont affaiblies par la consommation d'une substance.

Traitement des cas d'employés ayant les facultés affaiblies

Une politique relative à la consommation de drogues devrait comprendre des lignes directrices à l'intention des gestionnaires et des supérieurs hiérarchiques afin de les aider à déterminer si les facultés d'un employé présent sur son lieu de travail sont affaiblies (voir [FONDEMENTS RAISONNABLES POUR ÉTABLIR QU'UN EMPLOYÉ A LES FACULTÉS AFFAIBLIES : CINQ FACTEURS À CONSIDÉRER](#)). Un employeur pourrait établir une procédure de documentation ou de signalement, comportant par exemple une liste de vérification, pour déterminer si un employé montre des signes de facultés affaiblies en milieu de travail.

Lorsque l'employeur a des motifs raisonnables de croire que les facultés d'un employé sont affaiblies, il peut exiger de lui des informations supplémentaires. La nature des informations pouvant être exigées, y compris, le cas échéant, la production de documents médicaux, dépendra des circonstances et devra être évaluée au cas par cas. Les politiques doivent être souples et avant tout viser la sécurité et les facultés affaiblies, et non pas la consommation de cannabis ou d'autres substances.

Les employeurs ont l'obligation de s'adapter aux besoins des employés ayant une maladie ou un handicap. Toute politique relative à la consommation de drogues devrait également procurer aux gestionnaires et aux supérieurs hiérarchiques des lignes directrices pour la gestion des cas d'abus et de dépendance aux drogues.

La politique devrait préciser les conséquences de son non-respect (mesures disciplinaires, d'évaluation, de réhabilitation, etc.). Dans les lieux de travail syndiqués, il est recommandé de consulter le syndicat avant de modifier une politique relative à la consommation de drogues.

5.7 Dépistage des drogues

Nous recommandons fortement aux municipalités de consulter un expert juridique avant d'adopter une politique de dépistage des drogues en milieu de travail.

Les enjeux de sécurité au travail ont préséance sur le droit à la vie privée

La vie privée et la sécurité en milieu de travail sont des enjeux fondamentaux qui sont parfois une source de conflits. Le droit à la vie privée et le droit à la sécurité de la personne sont des droits fondamentaux protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Une politique de dépistage des drogues en milieu de travail peut contrevenir à certains aspects de ces droits. En effet, le dépistage touche dans une certaine mesure à l'intégrité physique, contraint au prélèvement de substances corporelles et peut entraîner des conséquences disciplinaires ou occasionner une gêne en public.

L'adoption d'une politique de dépistage des drogues en milieu de travail est habituellement motivée par la perception par l'employeur de l'existence de risques sur le lieu de travail. Toute politique de dépistage des drogues devrait assurer un équilibre entre le droit de l'employé à la vie privée et le droit de l'employeur à demander des informations personnelles pour assurer la sécurité du lieu de travail.

Les arbitres du travail et les tribunaux ont très fréquemment invalidé des politiques de dépistage des drogues imposées par des employeurs, particulièrement celles soumettant les employés à des tests aléatoires. Pour ne pas être invalidées, de telles politiques doivent démontrer la présence de risques accrus et d'un problème d'abus de drogues en milieu de travail.

Les employeurs doivent aussi être conscients que de plus en plus de travaux de recherche remettent en doute l'efficacité des tests de consommation de drogues pour mesurer l'affaiblissement des facultés. Ces tests permettent de détecter la présence d'une drogue, mais n'indiquent pas comment l'organisme y réagit. Dans le cas du cannabis, il est reconnu qu'une dose normale entraîne des effets très différents d'une personne à l'autre. On tente présentement de mettre au point une méthode efficace pour mesurer l'affaiblissement des facultés à la suite de la consommation de cannabis, particulièrement dans le but d'aider les forces de l'ordre à déterminer la présence de facultés affaiblies lors d'une arrestation sur la route. Il n'existe toutefois actuellement aucun moyen de mesure fiable que les employeurs pourraient utiliser.

Avant d'adopter une politique de dépistage des drogues en milieu de travail, l'employeur a le fardeau de démontrer qu'elle est raisonnable. La possibilité de prouver que les risques pour la sécurité justifient l'adoption d'une politique de dépistage des drogues dépendra des circonstances propres à chaque cas. Selon la jurisprudence, si l'adoption d'une politique de dépistage des drogues est motivée par des risques pour la sécurité, ceux-ci doivent être tangibles et réels. Les risques pour la santé ou la sécurité qui sont hypothétiques ou incertains, notamment ceux qui se fondent sur des préjugés ou des perceptions à l'égard des drogues ou des incapacités, ne peuvent justifier une telle atteinte au droit à la vie privée des employés.

Circonstances permettant l'adoption d'une politique de dépistage des drogues

Des politiques de dépistage des drogues ont été validées par les tribunaux lorsqu'elles représentaient un compromis acceptable entre des considérations légitimes de sécurité et la protection du droit à la vie privée. Dans ces cas de figure, la démonstration des éléments suivants a joué en faveur de la mise en œuvre d'une politique de dépistage des drogues :

- ▶ Un milieu de travail ou une industrie où la sécurité est critique.
- ▶ Des problèmes documentés d'employés ayant eu les facultés affaiblies au travail.
- ▶ Le caractère minimalement invasif des méthodes et procédures de dépistage.
- ▶ Un avis informant préalablement les employés de l'existence d'une politique de dépistage des drogues, y compris avant leur embauche.

Le fait de soumettre un employé en particulier à un test de dépistage peut être justifiable s'il fait suite à un incident. Le dépistage de drogues en réponse à un incident ne peut être justifié que si les actions ou les omissions d'un employé ont contribué à un incident, à un quasi-incident ou à une situation potentiellement dangereuse.

Avant de procéder à tout dépistage, l'employeur doit avoir mis en place un protocole d'examen après incident précisant les circonstances particulières pouvant donner lieu à un tel dépistage. La formulation utilisée pour décrire ce protocole ne doit pas être punitive ni décourager le signalement de blessures ou de maladies.

Le dépistage des drogues en milieu de travail peut aussi être autorisé dans le cadre d'un programme de retour au travail comprenant un accord de dernière chance ou une entente de bonne conduite obligatoire. Par exemple, le dépistage des drogues peut faire partie d'un programme de retour au travail pour un employé qui reprend des fonctions où la sécurité est critique après avoir été traité pour toxicomanie.

Dans des lieux de travail nécessitant un degré de sécurité élevé, le dépistage pour motif raisonnable peut être autorisé. Un employé seul pourrait devoir se soumettre à un dépistage de drogues si son employeur a des raisons valables de croire qu'il a les facultés affaiblies au travail ou que son comportement contrevient à une politique en matière de consommation de substances qui a été mise en place.

Dans tous les cas, l'employeur a le fardeau de démontrer que la politique de dépistage des drogues en milieu de travail est raisonnable, en plus de s'assurer que les méthodes et procédures utilisées sont acceptables, peu coûteuses et les moins intrusives possible.

La politique de prévention de l'abus de drogues

de la Municipalité régionale d'Halifax stipule que le dépistage d'alcool et de drogues est approprié pour les employés dont les tâches présentent un risque de sécurité élevé et qui sont soumis à un tel dépistage, tel que financé par leur unité de gestion, dans les circonstances suivantes :

- à la suite d'un accident, d'un quasi-accident ou d'un incident potentiellement dangereux ;
- s'il y a des motifs raisonnables ;
- dans le cadre d'un retour au travail après un traitement primaire ;
- dans le cadre d'un retour au travail en période de suivi thérapeutique.

6. La politique propose des listes de vérification servant à documenter les observations potentielles de l'affaiblissement des facultés d'un employé, ainsi que les procédures de dépistage à la suite d'incidents ou pour des motifs raisonnables.

Pour ce qui est de savoir si un risque spécifique peut justifier une politique de dépistage des drogues, la réponse dépendra des circonstances et des preuves apportées par l'employeur. Il est fortement recommandé de consulter un expert juridique avant d'adopter une politique de dépistage des drogues en milieu de travail.

5.8 Obligation d'accommodement

Les employeurs ont l'obligation de s'adapter aux besoins des employés ayant une maladie ou une incapacité. Dans le cas du cannabis, cette obligation peut s'appliquer à deux situations en milieu de travail :

- Un employé souffre d'une dépendance au cannabis, ce qui constitue une maladie en vertu de la *[Loi canadienne sur les droits de la personne](#)*.
- Un employé n'est pas dépendant du cannabis, mais il en consomme pour traiter une maladie ou une incapacité.

Les lois s'appliquant aux employés souffrant de dépendance au cannabis ne seront pas nécessairement modifiées après la légalisation de cette substance. Les employeurs ont d'ailleurs déjà l'obligation d'accommoder les employés qui sont dépendants à l'alcool et aux médicaments d'ordonnance. Lorsqu'un employé consomme du cannabis sur ordonnance, l'employeur est tenu de s'adapter à ses besoins si les trois conditions suivantes sont remplies :

- L'employé souffre d'une maladie ou d'une incapacité.
- Un médecin lui a prescrit légalement du cannabis en accord avec les règles s'appliquant au traitement de son affection.
- L'employé consomme du cannabis conformément à son ordonnance.

Les accommodements visant la consommation de cannabis à des fins médicales doivent être traités de la même manière que ceux visant la consommation d'autres médicaments pouvant affaiblir les facultés. Que l'ordonnance enjoigne la consommation de cannabis ou d'un autre médicament ne modifie en rien l'obligation de l'employeur d'accorder un accommodement à l'employé. C'est aussi le cas pour les employés dont les tâches comportent un risque élevé pour leur sécurité, même si l'obligation d'accommodement peut être différente de celle visant des employés dont les tâches sont moins risquées.



6

Problèmes d'application des lois et règlements

Depuis de nombreuses années, les gouvernements municipaux font face à des problèmes d'application des lois et des règlements face à la production et à la vente illégales de cannabis. Même si l'application des lois fédérales régissant les substances contrôlées incombe aux services de police locaux et à la GRC, les municipalités ont aussi élaboré des règlements pour limiter les effets de ces activités sur les collectivités. Le travail policier servant à faire appliquer la législation fédérale dépasse la portée de ce guide, mais nous examinerons les interactions entre les forces policières locales et les services municipaux en lien avec l'application des règlements.

À la suite de la légalisation du cannabis, les municipalités auront la tâche de mener des inspections et de s'assurer du respect des codes provinciaux du bâtiment et des règlements municipaux, et devront notamment réglementer les questions relatives aux conflits entre voisins du fait de nuisances. De façon cruciale, en élaborant de nouveaux outils et règlements, les municipalités devront sérieusement se demander à quel point ils seront applicables et comment ils cadreront avec le travail des services policiers.



6.1 Culture du cannabis : application des codes du bâtiment et des règlements

Les infractions aux codes du bâtiment découlant de la production illégale de cannabis constituent un problème courant pour les gouvernements municipaux. La production de cannabis dans les propriétés résidentielles est associée à des travaux de construction de mauvaise qualité, des surcharges ou des dérivations illégales de circuits électriques, et des dispositifs de sécurité qui bloquent les sorties de secours. Elle s'accompagne également de raccordements non autorisés aux conduites d'eau municipales pouvant causer des refoulements, et des problèmes de moisissures et de qualité de l'air qui perdurent une fois la production de cannabis terminée.

Les gouvernements municipaux ont un rôle à jouer dans la surveillance de ces activités et dans l'application des codes du bâtiment et d'autres normes de construction. Certains gouvernements municipaux ont adopté des règlements s'attaquant directement aux problèmes de santé et de sécurité, aux risques d'incendie, et aux infractions aux codes du bâtiment générés par cette production résidentielle, et tentent de se faire rembourser les frais engendrés par les enquêtes et l'application des règlements par les propriétaires des immeubles touchés.

Cannabis à des fins médicales : le contexte réglementaire

Avec l'adoption du Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales (RACFM) et des règles fédérales qui l'ont précédé, une certaine forme de culture du cannabis à des fins médicales dans les résidences est devenue légale en

vertu des lois fédérales. En vertu du RACFM, une personne dûment inscrite a le droit de cultiver à l'intérieur d'une résidence jusqu'à cinq plantes de cannabis pour chaque gramme de cannabis séché qu'on lui a prescrit de consommer quotidiennement à des fins médicales.

Une personne inscrite peut cultiver elle-même des plantes de cannabis ou désigner une autre personne pour le faire. Une personne peut être désignée pour cultiver les plantes d'une ou deux personnes inscrites et une adresse municipale particulière peut recevoir un maximum de quatre inscriptions en même temps. C'est ainsi que de nombreuses plantes de cannabis peuvent être cultivées par une ou plusieurs personnes désignées y compris à l'intérieur d'une propriété résidentielle. Même si les dispositions du RACFM pourraient être modifiées ou remplacées un jour, rien n'indique que de tels changements seront apportés une fois la légalisation du cannabis à des fins non médicales entrée en vigueur.

Ce type de culture de cannabis étant complètement légal en vertu des lois fédérales, il n'y a aucune raison pour ceux et celles qui poursuivent cette activité de ne pas se conformer aux normes applicables de construction et de sécurité des bâtiments, à moins de vouloir se soustraire à des coûts. Ces personnes n'ont pas à agir dans la clandestinité. Néanmoins, des problèmes de conformité aux codes du bâtiment, notamment en ce qui concerne la sécurité des installations électriques et la qualité de l'air, pourraient continuer à survenir dans les sites de production légale à cause des efforts des propriétaires et des locataires pour adapter ces lieux à une activité pour laquelle ils n'ont pas été conçus ou construits.

Si la *Loi sur le cannabis* produit les effets escomptés, la disponibilité commerciale d'un approvisionnement suffisant en cannabis de bonne qualité réduira le besoin des utilisateurs de faire pousser des plantes eux-mêmes. Les gouvernements municipaux pourraient toutefois envisager des moyens pour inspecter les bâtiments et s'assurer que l'on respecte les exigences des codes du bâtiment,

particulièrement en ce qui concerne les activités de culture intérieures à grande échelle que permet le RACFM dans les propriétés résidentielles

Une loi ou un règlement provincial, territorial ou municipal touchant à la sécurité ou à la construction des bâtiments pourrait porter atteinte au droit d'une personne de se procurer une quantité raisonnable de cannabis à des fins médicales conféré par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, en vertu de l'art. 1 de la *Charte*, il y a de fortes chances que cette atteinte soit considérée comme une limite justifiable de ce droit, étant donné l'importance des exigences en matière de sécurité des bâtiments. Les gouvernements municipaux ont les coudées franches pour faire appliquer de telles normes.

Production de cannabis à des fins non médicales

Le régime fédéral s'appliquant au cannabis à des fins non médicales autorisera la culture d'un maximum de quatre plantes par résidence, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur. Les régimes provinciaux ou territoriaux pourraient restreindre davantage ou même interdire ce type de production du cannabis, qui peut comporter des risques pour la santé des jeunes enfants et des animaux de compagnie, particulièrement si elle a lieu à l'extérieur.

Ce genre de production à petite échelle ne devrait pas causer de problèmes de santé et de sécurité ou entraîner des violations des normes de sécurité des bâtiments. Les lois restreignant ou interdisant la production de cannabis à des fins non médicales ne contreviennent pas à la *Charte des droits et libertés*.

Il est difficile de prévoir jusqu'à quel point les autorités fédérales vont tenter de faire respecter la limite de quatre plantes par résidence. En tenant compte de la possibilité que les instances fédérales renoncent à faire appliquer cette disposition, les gouvernements municipaux devraient se demander sérieusement s'ils ont les ressources nécessaires pour faire respecter une limite imposée en parallèle du régime fédéral, avant d'imposer leur propre limite et de l'intégrer à un règlement de zonage ou à un tout autre type de règlement.

Production illégale de cannabis

La légalisation du cannabis à des fins non médicales a pour objectif, entre autres, de réduire la production illégale de cannabis. Les gouvernements municipaux pourraient toutefois être appelés à inspecter des installations de production de cannabis ne détenant pas de permis fédéral ou dont l'échelle de production dépasse l'autorisation fédérale.

Les municipalités devraient s'assurer que les inspections n'outrepassent pas leur compétence réglementaire, ne mettent pas en danger la sécurité des inspecteurs, et ne constituent pas une perquisition illégale ou ne comportent pas une saisie illégale dans le but de faire appliquer la loi fédérale. Une telle production pourrait s'avérer illégale en vertu de la réglementation municipale ayant trait à l'aménagement du territoire ou au commerce, ou contrevenir aux normes de construction des bâtiments ou de sécurité incendie. Face à cette possibilité, une inspection serait tout à fait justifiée.

De nombreux gouvernements municipaux ont jugé utile de procéder à des inspections d'installations potentiellement illégales de production de cannabis conjointement avec les services de police et les inspecteurs provinciaux en santé publique. Même si les policiers ne peuvent activement participer sans mandat à des inspections visant à faire appliquer des lois fédérales, ils peuvent accompagner des inspecteurs pour assurer leur sécurité. Dans certains cas, l'obtention d'un mandat pourrait tout de même être préférable. Cette collaboration entre les services de police locaux et les services d'application des règlements municipaux constitue un exemple d'interaction qui devra sous-tendre toute démarche d'application réglementaire réussie.

À Calgary, une équipe d'intervention d'urgence, la Coordinated Safety Response Team ou CSRT, propose une approche coordonnée pour vérifier la présence de dangers potentiels dans les bâtiments ou sur les chantiers de construction et réalise des vérifications, des inspections et des enquêtes conjointes et exhaustives dans ces lieux. Les membres de la CSRT comprennent :

- Les services suivants de la Ville de Calgary : le Groupe d'intervention d'urgence (Safety Response Unit), la division Calgary Community Standards et le Service de police de Calgary
- L'organisme Alberta Occupational Health and Safety
- L'équipe verte South and Safer Communities and Neighbourhoods de l'organisme ALERT (Alberta Law Enforcement Response Teams)
- Les services de santé de l'Alberta (Alberta Health Services)

L'équipe a été mise en place pour réagir rapidement à un incident et assurer la sécurité du public. Elle conçoit également des stratégies visant à aider l'industrie de la construction à atténuer les risques potentiels, notamment en ayant recours à la démolition ou la remise en état d'installations ayant servi à la culture de cannabis.

Permis et licences octroyés par les gouvernements municipaux

Pour de nombreux gouvernements municipaux, la délivrance de permis et de licences demeure un élément important de leurs fonctions réglementaires. Les modalités de cette activité seront différentes d'une province ou d'un territoire à l'autre, en fonction des règlements en vigueur et des compétences attribuées aux gouvernements municipaux. En général, les demandes de permis commerciaux ou de permis de construction représentent d'excellentes occasions pour les gouvernements municipaux de vérifier la conformité aux règlements, notamment en ce qui concerne le zonage et les normes provinciales et municipales de construction et de sécurité incendie. Dans le cas de permis commerciaux, les gouvernements municipaux pourraient vérifier si les autorisations fédérales, provinciales ou territoriales requises ont été obtenues.

6.2 Règlements sur les nuisances et problèmes d'application

Les gouvernements municipaux jouent un rôle clé en ce qui concerne les conflits de voisinage liés aux nuisances. De nombreux gouvernements municipaux ont des pouvoirs particuliers à cet égard et peuvent même émettre des ordonnances judiciaires. Toutefois, avant toute chose, les gouvernements municipaux doivent connaître tous les aspects de la réglementation des autres ordres de gouvernement en matière de gestion des nuisances.

Comme cela est indiqué dans le [CHAPITRE 3 \(RÉGLEMENTATION COMMERCIALE\)](#), les autorisations du gouvernement fédéral pour les installations de production de cannabis à des fins médicales exigent qu'on y installe dès le départ de l'équipement de contrôle des odeurs. Il semble donc préférable que les gouvernements municipaux axent leurs efforts sur l'usage adéquat et le bon fonctionnement de ce type d'équipement, un élément que le gouvernement fédéral pourrait ne pas réglementer.

Odeurs

Alors que les gouvernements municipaux prévoient une augmentation du nombre de plaintes relatives à des nuisances en raison de la légalisation du cannabis, la question des odeurs constitue une de leurs principales préoccupations, ces derniers étant notoirement difficiles à réglementer et à régler.

La difficulté de quantifier objectivement l'intensité ou les caractéristiques des odeurs rend ardue la tâche de normalisation réglementaire en la matière. Même s'il existe des laboratoires d'analyse des odeurs au Canada, leur utilité sur le plan réglementaire ne fait pas l'unanimité et ce type d'analyse peut s'avérer coûteux. Même lorsque la quantification d'une odeur peut se faire de façon satisfaisante, les normes imposées par les tribunaux font en sorte qu'il est difficile de démontrer son origine de manière probante. Il serait donc préférable d'adopter des approches proactives en matière de réduction des nuisances et des odeurs liées au cannabis. Par exemple, des évaluations des répercussions des odeurs et des plans de contrôle des émanations pourraient être inclus dans les exigences des demandes de modification de zonage ou d'approbation de projets d'aménagement, lorsqu'il est possible de les autoriser ou de les justifier.

Les marges de recul, l'aménagement paysager, les zones tampons ou d'autres exigences de zonage peuvent être envisagés pour certains types d'installations qui pourraient causer des odeurs ou d'autres formes de nuisance. Cette possibilité s'ajoute aux critères minimaux d'emplacement qui confinent habituellement les activités problématiques à des zones particulières.

Les municipalités pourraient aussi imposer des conditions de délivrance de permis commerciaux visant à réduire les préoccupations de nuisance liées aux installations de production et aux points de vente de cannabis. Cette question est abordée de manière plus détaillée dans le [CHAPITRE 3 \(RÉGLEMENTATION COMMERCIALE\)](#). De plus, l'adoption d'une réglementation portant sur la consommation dans les lieux publics, lorsqu'autorisée, peut servir à restreindre ou limiter l'exposition du public aux odeurs et à la fumée de cannabis. On peut apprendre davantage à ce sujet dans le [CHAPITRE 4 \(CONSOMMATION DANS LES LIEUX PUBLICS\)](#).

6.3 Responsabilité possible et réglementation non appliquée

En raison des nuisances possibles et des problèmes de santé et de sécurité qui peuvent survenir, les obligations possibles découlant de la réglementation et de l'application de la légalisation du cannabis préoccupent les gouvernements municipaux. Toutefois, les responsabilités potentielles dans ce domaine ne sont pas plus grandes que dans les autres secteurs de réglementation des gouvernements municipaux.

Il est parfois présumé dans des poursuites contre les gouvernements municipaux que le défaut de faire respecter la réglementation locale en cas de nuisances réduit la valeur des propriétés adjacentes. On y allègue que les gouvernements municipaux ont l'obligation légale de faire respecter leur réglementation afin de prévenir les nuisances et qu'ils doivent donc dédommager les propriétaires pour la réduction de valeur des propriétés. En général, cette proposition juridique est peu solide. (Toutefois, en ce qui concerne les nuisances, les réclamations d'un propriétaire contre un voisin sont plus facilement recevables.)

Les gouvernements municipaux peuvent décider, pour des raisons de bonne foi, de ne pas appliquer certaines dispositions réglementaires relativement à des circonstances factuelles particulières, même si cette non-application pourrait causer un préjudice financier aux voisins ou aux propriétaires touchés. Les raisons de bonne foi comprennent des facteurs tels que la gravité, l'ampleur ou la durée de la contravention et le coût pour le gouvernement municipal de veiller à la conformité du règlement en question.

De plus, l'application est parfois suspendue pendant qu'un règlement est en examen ou en cours de modification ou d'abrogation. Cependant, la position du citoyen-plaignant doit également être prise en compte. La bonne gouvernance implique que la personne faisant une plainte valable ait le droit d'obtenir une explication sur toute décision d'un gouvernement municipal de ne pas faire enquête ou de ne pas appliquer un règlement.

L'inspection des bâtiments est un domaine reconnu où les gouvernements municipaux sont tenus de faire preuve de diligence envers ceux qui peuvent occuper ou acheter des propriétés. Le fait de maintenir un niveau constant de surveillance quant à la conformité aux codes du bâtiment sera

essentiel une fois que le cannabis à des fins non médicales sera légalisé. Aucun gouvernement municipal n'est tenu d'établir un type particulier de régime d'inspection et d'application des normes de construction, sauf parfois en ce qui concerne les inspections de sécurité incendie. Toutefois, après avoir établi un régime particulier, par exemple basé sur des plaintes des locataires ou des voisins, les gouvernements municipaux doivent faire preuve de diligence pour suivre ce régime en fonction de chaque plainte individuelle.

6.4 Outils et politiques d'application de la loi

Rédaction des règlements

Les résidents s'attendent probablement à l'application de tout règlement ayant été adopté relativement à la légalisation du cannabis. Il faudra tenir compte de ces attentes au moment de rédiger des règlements et de les adopter. L'adoption de règlements que les gouvernements municipaux n'ont pas la ferme intention d'appliquer ou qui outrepassent leurs compétences ne constitue pas une bonne pratique de gouvernance. Cela peut mener à une réduction du désir de se conformer volontairement au règlement ou à d'autres dispositions réglementaires.

Si les gouvernements municipaux choisissent d'élaborer des règlements liés à la légalisation du cannabis, ils devraient tenir compte de considérations pratiques et consulter des experts juridiques sur les différents aspects des infractions qui nécessiteront une preuve pour justifier une condamnation ou une amende.

Pratiques d'application des lois et des règlements

Les politiques d'application des lois et des règlements sont des outils importants de gestion des attentes et des ressources. Les gouvernements municipaux doivent évaluer s'ils veulent mettre en place des mesures d'application ou de surveillance proactives, ou faire enquête seulement lorsqu'une plainte a été déposée.

Toute plainte traitée en vertu d'une politique d'application réglementaire fondée sur les plaintes doit être documentée. Les pratiques d'application proactives doivent aussi être

documentées afin que le personnel, les élus et le public sachent à quoi s'attendre et connaissent l'ampleur des ressources qui devront être mobilisées.

En termes généraux, le fait de porter une attention immédiate au non-respect des règlements dès que ceux-ci sont constatés, que ce soit à la suite d'une plainte ou d'une enquête proactive, mènera globalement à de meilleurs taux de conformité.

Les recours possibles pour des plaintes ou des contraventions liées au cannabis varieront grandement selon les dispositions ayant été enfreintes. Des mesures de règlement extrajudiciaires sont souvent envisagées en premier lieu.

Dépendamment de la façon dont les règlements ont été rédigés, les entreprises qui ne respectent pas les conditions de zonage ou de délivrance de permis commerciaux, ou même les lois fédérales, provinciales ou territoriales,

peuvent faire l'objet d'une suspension ou d'une révocation de permis.

Une suspension d'un permis de construction ou des travaux entrepris peut être infligée si la construction, réelle ou proposée, n'est pas conforme aux codes du bâtiment ou aux normes applicables, notamment celles concernant les panneaux de signalisation des commerces de détail. Des ordonnances correctives peuvent être envisagées pour les bâtiments existants pour lesquels des infractions sont détectées, par exemple des panneaux à disjoncteurs électriques trafiqués ou des portes de sortie barricadées.

Les contraventions, injonctions ou autres procédures judiciaires municipales sont habituellement des mesures de dernier recours. Elles sont généralement plus dispendieuses et, jusqu'à un certain point, échappent au contrôle des gouvernements municipaux, ce qui les expose à des retards de procédure.





FCM

FCM.CA