

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Ayant été autorisé à étudier la teneur des éléments des parties 1, 2, 8, 9 et 14 du 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, en vertu de l'ordre de renvoi du 15 février 2018, votre comité, après avoir examiné lesdits éléments, fait rapport de ce qui suit :

Le comité a consacré sept réunions à cette étude. En tout, le comité a entendu 39 témoins, dont la ministre de la Justice et procureure générale du Canada, le secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé, des représentants du ministère de la Justice du Canada, de Santé Canada et de Sécurité publique Canada, le ministre québécois responsable des Relations canadiennes et le préfet de la MRC de Kamouraska au Québec, des services de police, des juristes, des chercheurs, des professionnels de la santé et d'autres intervenants (voir l'annexe A). Le comité a également reçu des mémoires sur la question¹.

Le projet de loi C-45 et la loi sur le cannabis

Le projet de loi C-45 promulguerait la loi sur le cannabis et apporterait diverses modifications à d'autres lois en vue de mettre en place un nouveau régime de légalisation et de réglementation stricte du cannabis, parce que, selon le gouvernement, la situation actuelle est intenable. La loi sur le cannabis autoriserait certaines activités qui sont présentement prohibées relatives à la production, la distribution, la vente et la possession de cannabis dont la qualité fait l'objet d'un contrôle, tout en imposant des restrictions en matière d'accès et en interdisant d'autres activités afin de, conformément à l'objet énoncé du projet de loi, protéger la santé des jeunes et préserver les jeunes et toute autre personne des incitations à l'usage du cannabis, réduire le fardeau sur le système de justice pénale, prévenir et limiter les activités illicites et mieux sensibiliser le public aux risques que présente l'usage du cannabis pour la santé (article 7).

Partie 1 : Interdictions, obligations et infractions (articles 8 à 50)

La partie 1 du projet de loi C-45 définit les infractions et les peines associées aux activités qui seront interdites en vertu de la loi sur le cannabis ayant trait à la possession, la distribution, la vente, l'importation, l'exportation et à la production de cannabis. Le comité a examiné ces questions avec les témoins, notamment les dispositions qui : touchent les jeunes (de 12 à 17 ans), imposent des limites en matière de possession, réglementent l'emballage, l'étiquetage

¹ Le comité ayant voulu entendre le plus grand nombre de témoins possible avant le 1^{er} mai 2018, date d'échéance pour le dépôt du rapport, il n'est pas possible de présenter un résumé exhaustif de tous les témoignages. Le comité a néanmoins résumé les principaux thèmes qui ont été examinés, parmi les très nombreux enjeux d'importance qui ont été soulevés et débattus et les témoignages de qualité qui ont été entendus.

et la promotion des produits du cannabis et autorisent la culture d'une quantité maximale de quatre plantes de cannabis dans une maison d'habitation.

En ce qui concerne les jeunes, le comité a examiné le régime distinct qui s'applique à ces derniers dans la loi sur le cannabis. Par exemple, la partie 1 interdit aux jeunes de posséder ou de distribuer l'équivalent de plus de 5 grammes (g) de cannabis séché (alinéas 8(1)c) et 9(1)b) et leur interdit de cultiver, multiplier ou récolter du cannabis (paragrapes 12(6) et 12(7)). Le comité a été informé par des représentants du gouvernement que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux ont l'intention d'interdire aux jeunes la possession et l'usage de cannabis, dans le cadre de leurs propres lois et de leurs compétences². L'article 5 énonce que la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*³ s'applique à l'égard des contraventions aux dispositions de la loi ou de ses règlements. Bien que cette loi ait pour but de veiller à ce que le droit criminel traite les jeunes d'une manière qui convienne à leur âge, des témoins ont indiqué au comité que la loi sur le cannabis aura pour effet d'interdire aux jeunes, en vertu du droit criminel, une activité qui sera légale pour les adultes. Par exemple, contrairement à un adulte qui peut posséder jusqu'à 30 g de cannabis, un jeune en possession de 6 g pourrait être passible d'accusations criminelles⁴. Avec les témoins, le comité a étudié de nombreuses questions concernant les meilleurs moyens pour protéger les jeunes contre les conséquences négatives de l'usage du cannabis sur la santé, y compris le rôle que devraient jouer les lois pénales et les campagnes d'éducation publique à l'intention des jeunes, de leur famille et des éducateurs afin de prévenir la consommation de cannabis chez les jeunes.

Le comité a abordé avec les témoins la question des autorisations et restrictions en matière de possession et de culture de cannabis dans une « maison d'habitation », notamment le fait que la loi sur le cannabis n'impose aucune restriction quant à la quantité de cannabis licite pouvant être gardée dans une maison d'habitation, impose une limite de 30 g pour la possession de cannabis licite dans les lieux publics et limite à quatre plantes la culture de cannabis dans une maison d'habitation (alinéa 12(4)b) et paragraphe 12(5)). On a indiqué qu'en l'absence d'une limite sur la possession de cannabis séché dans une maison, il pourrait être difficile pour les services de police de déterminer l'existence d'activités illégales⁵. On a aussi dit craindre que la limite de quatre plantes pour la culture à domicile puisse être difficile à faire appliquer par les services de police et que la culture à domicile en général puisse entraîner une augmentation du

² Voir le témoignage d'Eric Costen, Santé Canada; Carole Morency, ministère de la Justice Canada; Paul Saint-Denis, ministère de la Justice Canada; Diane Labelle, ministère de la Justice Canada ([21 mars 2018](#)); Trevor Bhupsingh, Sécurité publique Canada ([22 mars 2018](#)); Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureure générale du Canada ([28 mars 2018](#)); Bill Blair, secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé (25 avril 2018), entre autres.

³ [Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents](#), L.C. 2002, ch. 1.

⁴ Voir le témoignage de Carole Morency, ministère de la Justice Canada ([21 mars 2018](#)); Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureure générale du Canada ([28 mars 2018](#)); Michael Spratt, Criminal Lawyers' Association ([29 mars 2018](#)); Pascal Lévesque, Barreau du Québec, (18 avril 2018), entre autres.

⁵ Voir le témoignage de Mario Harel, Association canadienne des chefs de police; Mike Serr, Association canadienne des chefs de police; Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers ([29 mars 2018](#)); John Dickie, Fédération canadienne des associations des propriétaires immobiliers (19 avril 2018), entre autres.

cannabis détourné vers le marché illicite⁶. La question des problèmes de sécurité à la maison a aussi été abordée, étant donné que la culture à domicile pourrait poser le risque que des jeunes aient accès aux plantes et les consomment⁷. De plus, la culture à l'intérieur du cannabis requiert beaucoup d'électricité, implique des niveaux d'humidité élevés et peut soulever des risques d'incendie et des problèmes électriques, ce qui pose problème pour les propriétaires⁸. La position du gouvernement présentée au comité est à l'effet que la culture de quatre plantes de cannabis à domicile est considérée être raisonnable en terme de quantité, ce qui n'irait pas à l'encontre des objectifs que poursuit le projet de loi C-45⁹.

Le comité a examiné les peines maximales prévues au projet de loi en cas d'infraction, dont certaines sont fixées à 14 ans d'emprisonnement. Les résidents permanents et les étrangers (entre autres) qui font l'objet d'accusations relatives à des infractions passibles de 10 ans d'emprisonnement ou plus, seront réputés interdits de territoire au Canada pour cause de grande criminalité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹⁰ (sous-alinéa 9(5)a(i), alinéas 10(5)a), 11(3)a) et 12(9)a) et paragraphe 36(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*). Outre les inquiétudes soulevées à l'égard de ces conséquences¹¹, certains témoins ont fait observer que les peines maximales de 14 ans d'emprisonnement empêcheraient l'application de peines non privatives de liberté, telles que l'absolution et la condamnation avec sursis au moment de la détermination de la peine¹².

Le comité a examiné les diverses dispositions de la partie 1 concernant la promotion du cannabis (articles 16 à 24) ainsi que les règles sur l'emballage et l'étiquetage (articles 25 à 28). Certains témoins ont souligné l'importance que la réglementation exige que l'emballage affiche clairement les niveaux de delta 9-transtétrahydrocannabinol (THC), de cannabidiol (CBD) et des autres cannabinoïdes, ainsi que des mises en garde¹³. Des témoins ont par ailleurs fortement recommandé que les produits du cannabis ne soient pas attirants pour les jeunes et que ceux-ci

⁶ Voir le témoignage de Dennis Daley, GRC ([22 mars 2018](#)); Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale ([28 mars 2018](#)); Mario Harel, Association canadienne des chefs de police; Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers ([29 mars 2018](#)); John Dickie, Fédération canadienne des associations des propriétaires immobiliers (19 avril 2018), entre autres.

⁷ Voir le témoignage de Serge Brochu, Université de Montréal ([28 mars 2018](#)); Mario Harel, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Karine J. Igartua, Association des médecins psychiatres du Québec (18 avril 2018), entre autres.

⁸ Voir le témoignage de John Dickie, Fédération canadienne des associations des propriétaires immobiliers (19 avril 2018), entre autres.

⁹ Voir le témoignage de Bill Blair, secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé (25 avril 2018).

¹⁰ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.

¹¹ Voir le témoignage de Michael Spratt, Criminal Lawyers' Association et Ayesha Kumararatne, Criminal Lawyers' Association ([29 mars 2018](#)), entre autres.

¹² Voir le témoignage de Paul J. Calarco, Association du Barreau canadien (18 avril 2018). Association du Barreau canadien, *Mémoire soumis au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles*, 17 avril 2018.

¹³ Voir le témoignage de Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale; Rebecca Jesseman, Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances ([28 mars 2018](#)); Mario Harel, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Luc Thibaudeau, Barreau du Québec; Karine J. Igartua, Association des médecins psychiatres du Québec (18 avril 2018).

soient bien informés au sujet du cannabis¹⁴. Des discussions ont aussi porté sur la possibilité d'imposer des limites quant à la teneur en THC du cannabis et des produits du cannabis, que ce soit de façon générale ou en fonction de groupes d'âge précis (p. ex. limiter l'accès au cannabis à forte teneur en THC aux personnes de plus de 21 ans)¹⁵. Des témoins ont indiqué qu'il sera nécessaire d'établir des normes minimales strictes sur la composition du cannabis et sur l'information relative à la composition du cannabis sur l'emballage et dans les produits promotionnels (y compris l'utilisation de mises en garde pertinentes sur la santé). Sans de telles normes, le gouvernement fédéral pourrait s'exposer à des poursuites, notamment des recours collectifs, liées à des effets négatifs sur la santé des consommateurs de cannabis¹⁶.

Partie 2 : Contraventions (articles 51 à 60)

La partie 2 du projet de loi C-45 créerait un régime de contraventions pour les infractions mineures liées à certaines infractions prévues à la partie 1. Les agents de la paix auront le pouvoir discrétionnaire de rédiger une contravention plutôt que de porter des accusations criminelles en vertu de la partie 1 (et des procédures prévues au *Code criminel*¹⁷). Des témoins ont dit craindre que ce pouvoir discrétionnaire ne donne lieu à des pratiques discriminatoires à l'égard des personnes racialisées et ont recommandé que le recours aux contraventions soit obligatoire pour les infractions punissables par contravention, par souci d'égalité et d'équité¹⁸. Parmi les infractions punissables par contravention, mentionnons la possession de 31 à 50 g de cannabis séché dans un lieu public, la distribution de 31 à 50 g de cannabis séché et la possession ou la distribution de cinq ou six plantes de cannabis. L'option du recours à la contravention a pour but de créer une catégorie d'infractions entraînant des pénalités plus clémentes et des conséquences pénales moins graves.

Certains témoins ont indiqué que le délai de paiement de 30 jours pour les amendes associées aux contraventions n'est pas suffisamment long pour ceux qui vivent en régions éloignées (alinéa 54(1)d)¹⁹.

Certains témoins ont dit craindre que le régime de contraventions ne soit applicable que pour les personnes de 18 ans et plus (paragraphe 51(1)), de sorte que les jeunes seraient encore traités différemment et pourraient recevoir une peine plus sévère ou, à tout le moins, avoir de plus longs démêlés avec le système de justice pénale en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* que s'ils recevaient une simple contravention de 200 \$ aux

¹⁴ Voir par exemple le témoignage d'Eric Costen, Santé Canada; John Clare, Santé Canada ([21 mars 2018](#)); Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale ([28 mars 2018](#)); Mario Harel, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Karine J. Igartua, Association des médecins psychiatres du Québec (18 avril 2018), entre autres.

¹⁵ Voir le témoignage de Karine J. Igartua, Association des médecins psychiatres du Québec (18 avril 2018).

¹⁶ Voir le témoignage de Luc Thibaudeau, Barreau du Québec (18 avril 2018).

¹⁷ *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

¹⁸ Voir le témoignage de Michael Spratt, Criminal Lawyers' Association ([29 mars 2018](#)); Michael Bryant, Association canadienne des libertés civiles; Paul J. Calarco, Association du Barreau canadien (18 avril 2018).

¹⁹ Voir le témoignage de Michael Spratt, Criminal Lawyers' Association; d'Eric Neubauer, Conseil canadien des avocats de la défense ([29 mars 2018](#)).

termes de la partie 2²⁰. Il a été suggéré au comité qu'une disposition pourrait être ajoutée à la loi sur le cannabis précisant qu'il est entendu que rien dans cette loi ne doit être interprété de manière à limiter les dispositions de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, notamment quant au recours à un avertissement, une mise en garde, un renvoi ou une mesure ou une sanction extrajudiciaire²¹.

Le comité a aussi examiné les procédures de traitement des dossiers relatifs aux infractions punissables par contravention. En vertu de la loi sur le cannabis, après la condamnation et le paiement d'une amende, ou au terme de la peine d'emprisonnement purgée pour non-paiement, « le dossier judiciaire de l'accusé relativement à cette infraction est classé à part des autres dossiers judiciaires et il ne peut être utilisé d'une manière qui permettrait de révéler que l'accusé visé par le dossier a fait l'objet de mesures prises sous le régime de la présente loi » (alinéas 52b) et 53b) et paragraphe 54(2)). Certains témoins ont exprimé des inquiétudes quant à la façon dont cette disposition sera appliquée, d'autant plus que la loi sur le cannabis ne définit pas le terme « dossier judiciaire », n'indique pas ce que ce dossier contiendra et ne dit pas qui y aura accès ni ce qui pourrait être communiqué aux partenaires canadiens et internationaux²². Des témoins ont indiqué au comité qu'une infraction punissable par contravention n'entraînera pas la prise des empreintes digitales, malgré le fait que les empreintes digitales sont utilisées comme données d'identification dans les bases de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC)²³. Le comité a en outre appris que, puisque la loi ne prévoit pas ce qui advient de ce dossier lorsque la personne est incapable de payer l'amende, il est possible que le dossier ne soit pas « classé à part des autres dossiers judiciaires²⁴ ».

Partie 8 : Mandat de perquisition (articles 87 et 88) et partie 9 : Disposition des choses saisies (articles 89 à 109)

La partie 8 du projet de loi C-45 établit les règles et les procédures régissant les mandats de perquisition, les fouilles et les saisies. Certains témoins ont exprimé des inquiétudes relativement à l'étendue des pouvoirs attribués aux inspecteurs désignés en vertu de la loi sur le cannabis, ainsi qu'aux agents de la paix, par exemple, pour ce qui est de faire appliquer les limites en matière de possession et de culture à domicile ou, dans le cas des agents de la paix, pour ce qui est d'entrer dans un lieu sans mandat en cas de « situation d'urgence²⁵ ».

²⁰ Voir le témoignage de Michael Spratt, Criminal Lawyers' Association ([29 mars 2018](#)); Pascal Lévesque Barreau du Québec, (18 avril 2018).

²¹ Voir le témoignage de Pascal Lévesque Barreau du Québec, (18 avril 2018).

²² Voir le témoignage de Paul J. Calarco, Association du Barreau canadien; Pascal Lévesque, Barreau du Québec (18 avril 2018).

²³ Voir le témoignage de Carole Morency, Ministère de la Justice Canada; Paul Saint-Denis, Ministère de la Justice Canada ([21 mars 2018](#)); Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureure générale du Canada ([28 mars 2018](#)).

²⁴ Voir le témoignage de Michael Spratt, Criminal Lawyers' Association ([29 mars 2018](#)).

²⁵ Voir le témoignage de Michael Bryant, Association canadienne des libertés civiles (18 avril 2018); Association du Barreau canadien, [Mémoire soumis au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles](#), 17 avril 2018.

La partie 9 prévoit la disposition des biens infractionnels non chimiques ainsi que du cannabis et des biens chimiques saisis en vertu de la partie 8 par un agent de la paix, ou de la partie 7 par un inspecteur. Le comité a appris qu'il est possible que des services de police et des municipalités n'aient pas les ressources pour stocker le cannabis, les produits du cannabis ou les plantes de cannabis saisis en attendant les décisions judiciaires²⁶.

Crime organisé

L'un des objectifs énoncés du projet de loi C-45 est d'empêcher que les groupes criminels profitent de la vente du cannabis et d'empêcher que des réseaux criminels s'infiltrent dans le marché légal du cannabis. Le comité a appris que le marché illicite du cannabis au Canada génère environ 6 à 7 milliards de dollars annuellement, et que le crime organisé y est fortement impliqué²⁷. Le comité a reçu des témoignages à l'effet que certaines organisations criminelles sont déjà entrées dans le marché licite du cannabis par l'entremise du régime des personnes désignées en vertu du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*²⁸ et en utilisant des paradis fiscaux et d'autres moyens pour investir dans des entreprises légitimes et obtenir des licences de production et de distribution de cannabis à des fins médicales. On craint que ces pratiques et d'autres pratiques illégales semblables puissent se poursuivre sous une forme ou une autre dans le cadre du régime du cannabis légal proposé²⁹.

Certains témoins ont insisté sur l'importance de mettre en place un mécanisme rigoureux d'examen des processus de demande de licences et de permis prévu en vertu de la partie 3 du projet de loi C-45, y compris un système de vérification détaillée qui assure la transparence des antécédents et des renseignements financiers des personnes qui investissent dans les entreprises liées au cannabis et qui y participent, notamment par l'intermédiaire de paradis fiscaux³⁰. Des recommandations générales ont été formulées au comité en ce qui concerne la lutte contre le crime organisé et plus précisément en ce qui attrait à l'amélioration de la

²⁶ Voir le témoignage de Mario Harel, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Association canadienne des chefs de police, *Mémoire soumis au Comité permanent de la santé*, 12 septembre 2017. Voir aussi le témoignage de Patrick Émond, Fédération québécoise des municipalités (18 avril 2018).

²⁷ Voir le témoignage d'Eric Costen, Santé Canada ([21 mars 2018](#)); Mike Serr, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Bill Blair, secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé (25 avril 2018).

²⁸ Voir le témoignage de Mike Serr, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Marwah Rizqy, École de gestion de l'Université de Sherbrooke; Bill Blair, secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé (25 avril 2018). *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*, DORS/2016-230.

²⁹ Voir le témoignage d'Yves Goupil, GRC ([22 mars 2018](#)); Mario Harel, Association canadienne des chefs de police; Mike Serr, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Marwah Rizqy, École de gestion de l'Université de Sherbrooke; Miville Bédard, membre retraité de la Sûreté du Québec (25 avril 2018).

³⁰ Voir le témoignage d'Yves Goupil, GRC ([22 mars 2018](#)); Mario Harel, Association canadienne des chefs de police; Mike Serr, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Jean-Marc Fournier, ministre québécois responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne et Leader parlementaire du gouvernement; Marwah Rizqy, École de gestion de l'Université de Sherbrooke; Miville Bédard, membre retraité de la Sûreté du Québec; Bill Blair, secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé (25 avril 2018).

règlementation des entreprises canadiennes, y compris au niveau fiscal, la transparence de leurs opérations et le suivi des transactions financières et des investissements internationaux³¹.

La partie 6 de la loi sur le cannabis établit un système national de suivi du cannabis, lequel assurera le contrôle des inventaires et du déplacement général du cannabis dans toute la chaîne d'approvisionnement afin d'empêcher le détournement du cannabis vers le marché illicite. Certains témoins ont indiqué que l'autorisation de culture à domicile, l'absence de limites en matière de possession dans les maisons d'habitation et les possibilités de vente du cannabis par Internet pourraient offrir au crime organisé l'occasion de rester impliqué dans le marché illicite³².

Dossiers criminels antérieurs pour possession simple de cannabis

Aux termes du projet de loi C-45, certaines activités criminelles prévues par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*³³ deviendront légales, comme la possession simple de cannabis séché (30 g et moins). Bien que la *Loi sur le casier judiciaire*³⁴ établisse un cadre d'application générale pour les demandes de suspension de casier judiciaire³⁵, des témoins ont fait remarquer que le projet de loi C-45 ne prévoit aucun autre mécanisme relatif aux condamnations antérieures pour des infractions en matière de cannabis³⁶. Des témoins ont décrit comment il peut être difficile pour des personnes ayant un casier judiciaire d'obtenir un emploi, de se trouver un logement, de se rendre dans d'autres pays et de profiter pleinement des perspectives éducatives³⁷. Le comité a été informé que le ministre de la Sécurité publique se penche sur la question³⁸.

Harmonisation du Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales et de la loi sur le cannabis

Des témoins ont rappelé au comité que le cadre actuel régissant le cannabis à des fins médicales en vertu du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales* a été élaboré en partie pour donner suite aux décisions de la Cour suprême du Canada qui faisaient valoir le droit de certaines personnes de posséder du cannabis à des fins médicales³⁹. Certains témoins ont indiqué que le régime relatif au cannabis à des fins médicales devrait être évalué de

³¹ Voir le témoignage de Marwah Rizqy, École de gestion de l'Université de Sherbrooke (25 avril 2018).

³² Voir le témoignage de Dennis Daley, GRC ([22 mars 2018](#)); Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale ([28 mars 2018](#)); Mario Harel, Association canadienne des chefs de police; Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers ([29 mars 2018](#)); John Dickie, Fédération canadienne des associations des propriétaires immobiliers (19 avril 2018), entre autres.

³³ *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, L.C. 1996, ch. 19.

³⁴ *Loi sur le casier judiciaire*, L.R.C. (1985), ch. C-47.

³⁵ Les suspensions de casiers étaient autrefois appelées « pardon ».

³⁶ Criminal Lawyers' Association, *Mémoire soumis au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 28 mars 2018.

³⁷ Voir le témoignage de Paul J. Calarco, Association du Barreau canadien; Michael Bryant, Association canadienne des libertés civiles (18 avril 2018).

³⁸ Voir le témoignage de Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureure générale du Canada ([28 mars 2018](#)).

³⁹ Voir le témoignage d'Eric Costen, Santé Canada ([21 mars 2018](#)).

manière à veiller à ce qu'il conserve sa pertinence pour les consommateurs de cannabis à des fins médicales si la loi sur le cannabis est promulguée et à ce qu'il soit impossible pour le crime organisé d'entrer sur le marché du cannabis en utilisant le régime des personnes désignées⁴⁰.

Enjeux constitutionnels

Le comité a étudié certaines questions relatives à la séparation des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux du point de vue de la réglementation de l'usage et de la distribution du cannabis⁴¹. Tandis que la loi sur le cannabis établirait un cadre national en matière criminelle et de santé, les provinces, les territoires, les municipalités et les communautés autochtones devraient se charger de la réglementation de la possession, de l'utilisation, de la vente et de la distribution du cannabis. Dans l'esprit du fédéralisme coopératif, plusieurs témoins ont mentionné l'importance d'atteindre le juste équilibre et d'offrir aux municipalités et aux provinces l'occasion de collaborer avec le gouvernement fédéral en vue d'établir une approche harmonieuse et coordonnée, particulièrement au moment de la mise en place du nouveau régime. Les intervenants ont été unanimes à dire que les lois devraient toutes viser les mêmes objectifs de protection des jeunes, d'exclure le crime organisé du marché du cannabis et de donner accès à un approvisionnement de cannabis dont la qualité fait l'objet d'un contrôle⁴².

Le comité a soulevé auprès des témoins ainsi que de la ministre de la Justice elle-même, l'honorable Jody Wilson-Raybould et du ministre québécois responsable des Relations canadiennes Jean-Marc Fournier, une question qui a surgi relativement à l'intention du Québec et du Manitoba d'interdire la culture du cannabis à domicile et d'uniquement autoriser la production lorsqu'une licence a été délivrée, ainsi qu'à la possibilité que cette décision interfère avec les objectifs législatifs de la loi sur le cannabis. Si le gouvernement fédéral considère que la culture à domicile sera utile aux utilisateurs et qu'elle découragera le marché illicite, certains témoins ont indiqué que, au contraire, le cannabis produit à la maison sera en fin de compte distribué à l'extérieur du régime légal⁴³. La ministre de la Justice a indiqué que le gouvernement fédéral ne prendra position que si une autre partie conteste la constitutionnalité de la loi au motif qu'un conflit existe entre une loi provinciale et la loi sur le cannabis. La ministre de la Justice a répété que, à son avis, « s'il y a conflit, la loi fédérale prévaudra ».

Le ministre québécois responsable des Relations canadiennes a présenté le point de vue de son gouvernement à l'effet que le projet de loi du Québec⁴⁴ n'entrerait pas en conflit avec la loi

⁴⁰ Voir le témoignage de Mike Serr, Association canadienne des chefs de police ([29 mars 2018](#)); Groupe de travail sur la légalisation et la réglementation du cannabis, [Un cadre pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada](#), rapport final, 30 novembre 2016, p. 61.

⁴¹ [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), articles 91 et 92.

⁴² Le comité a discuté de ces enjeux avec plusieurs témoins.

⁴³ See the testimony of Dennis Daley, RCMP ([22 March 2018](#)); Benedikt Fischer, Centre for Addiction and Mental Health ([28 March 2018](#)); Mario Harel, Canadian Association of Chiefs of Police; Tom Stamatakis, Canadian Police Association ([29 March 2018](#)); John Dickie, Canadian Federation of Apartment Associations (19 April 2018), among others.

⁴⁴ Québec, [Projet de loi n°157 : Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière](#), 1^{re} session, 41^e législature.

sur le cannabis, mais qu'il vise plutôt les mêmes objectifs de restreindre l'accès et décourager la consommation de cannabis par les jeunes et d'éliminer le marché illicite. Il a partagé une interprétation du pouvoir fédéral en matière de droit criminel selon quoi le Parlement fédéral a le pouvoir d'interdire certains actes, comme par exemple la possession de plus de quatre plantes de cannabis dans une maison d'habitation. En ce qui attrait aux compétences provinciales, son interprétation est à l'effet que l'Assemblée nationale du Québec a le pouvoir de régler la production de cannabis par l'intermédiaire d'entreprises autorisées et d'adopter des mesures afin d'interdire et prévenir la culture à domicile. Comme conclusion, il a souligné qu'aucune mesure législative n'est nécessaire, puisque les lois du Québec et du gouvernement fédéral n'entrent pas en conflit, mais il a ajouté que le discours de la ministre de la Justice a introduit une incertitude qui requiert une clarification. Il a aussi mentionné qu'un amendement précisant que les provinces ont le choix de régler au niveau du nombre de plantes qu'il est permis de cultiver dans une maison d'habitation éliminerait toute ambiguïté et préviendrait les risques qu'une contestation constitutionnelle soit entamée⁴⁵.

Une autre question importante pour le comité est l'impact que pourrait avoir le projet de loi sur les communautés autochtones. Le comité a abordé des questions en ce qui concerne la capacité des collectivités autochtones de restreindre ou d'interdire la consommation de cannabis par l'adoption de règlements administratifs sur les boissons alcoolisées, comme le permet actuellement la *Loi sur les Indiens*⁴⁶. La ministre de la Justice a signalé que des consultations ont été menées et que la ministre de la Santé mène actuellement des consultations auprès des collectivités autochtones à ce sujet, mais qu'« il y a un certain nombre de défis à relever, des défis que [le gouvernement garde] présents à l'esprit et [qu'il veut] aborder de façon très respectueuse ». Le comité n'a pas exploré d'avantage ces questions, étant donné que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a reçu le mandat d'examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les peuples autochtones.

Recherche et sensibilisation en matière de santé

Le comité a beaucoup discuté avec les témoins des dangers du cannabis pour la santé, surtout pour les jeunes, et il a examiné de quelle manière la loi sur le cannabis, en particulier les parties qui lui ont été renvoyées, favorisera la santé des Canadiens. Bien que la nouvelle loi propose de passer d'une approche axée sur le droit criminel à une approche axée sur la santé en ce qui concerne le cannabis, certains témoins sont d'avis que le volet criminel de la loi demeure trop rigoureux et qu'il faudrait accorder davantage la priorité aux préoccupations liées à la santé. De nombreux témoins préconisent la mise en place de programmes ne relevant pas du droit criminel afin de faire connaître les risques pour la santé ainsi que l'investissement dans des programmes de réduction des méfaits⁴⁷. Nombre de témoins ont fait remarquer que les

⁴⁵ Voir le témoignage de Jean-Marc Fournier, ministre québécois responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne et Leader parlementaire du gouvernement (25 avril 2018).

⁴⁶ [Loi sur les Indiens](#), L.R.C. (1985), ch. I-5.

⁴⁷ Voir le témoignage de Rebecca Jesseman Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances; Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale ([28 mars 2018](#)); Michael Spratt, Criminal Lawyers' Association ([29 mars 2018](#)); Paul J. Calarco, Association du Barreau canadien; Michael Bryant, Association canadienne des libertés civiles (18 avril 2018), entre autres.

recherches scientifiques actuelles dans le domaine ne sont pas assez poussées et qu'il faut investir davantage à cet égard. Les experts s'entendent pour dire qu'il reste encore beaucoup de facettes des effets du cannabis à étudier⁴⁸. Certains témoins ont souligné les graves risques que comporte cette substance pour la santé (surtout le cannabis à haute teneur), en particulier pour le développement du cerveau des adolescents et des jeunes adultes et pour les personnes vulnérables à la maladie mentale⁴⁹. Certains ont insisté sur le fait que ces risques dépendent en grande partie du consommateur, leurs habitudes de consommation et ont noté que la consommation de cannabis n'entraîne pas toujours d'effets néfastes comme la consommation d'autres substances, la dépendance ou des problèmes de santé mentale, même si la science est encore en développement à ce sujet-là⁵⁰. Certains témoins ont noté qu'une industrie du cannabis rigoureusement réglementée, conjuguée à des campagnes de sensibilisation, à des services de traitement et à des mises en garde appropriées sur la santé, pourrait réduire les effets du cannabis sur la santé des Canadiens⁵¹.

Mise en œuvre de la Loi sur le cannabis

Des témoins ont fait savoir au comité qu'une grande confusion dans la population plane actuellement quant à l'état du droit en ce qui concerne le cannabis au Canada, ce qui rend la tâche difficile aux forces de l'ordre et crée le besoin de lever toute ambiguïté⁵². D'autres ont préconisé de retarder l'entrée en vigueur de la loi pour s'assurer que les gouvernements provinciaux et les municipalités, entre autres, soient fin prêts à faire face aux changements qu'entraînera la loi sur le cannabis⁵³. D'autres encore ont signalé que la réglementation qui sera adoptée en vertu de la Loi devrait apaiser nombre de leurs inquiétudes au sujet du projet de loi (comme les limites au niveau de la concentration de certains produits de cannabis), mais, comme le règlement n'est pas encore disponible, ces témoins n'ont pas pu formuler de commentaires sur les détails⁵⁴.

Après avoir étudié les points abordés précédemment, le comité formule les recommandations suivantes :

⁴⁸ Voir le témoignage de Rebecca Jesseman Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances; Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale; Serge Brochu, Université de Montréal ([28 mars 2018](#)); Karine J. Igartua, Association des médecins psychiatres du Québec (18 avril 2018), entre autres.

⁴⁹ Voir le témoignage de Karine J. Igartua, Association des médecins psychiatres du Québec (18 avril 2018), entre autres.

⁵⁰ Voir le témoignage de Serge Brochu, Université de Montréal; Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale ([28 mars 2018](#)), entre autres.

⁵¹ Voir le témoignage de Serge Brochu, Université de Montréal; Benedikt Fischer, Centre de toxicomanie et de santé mentale; Rebecca Jesseman Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances ([28 mars 2018](#)); Jean-Marc Fournier, ministre québécois responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne et Leader parlementaire du gouvernement (25 avril 2018), entre autres.

⁵² Voir le témoignage de Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers ([29 mars 2018](#)), entre autres.

⁵³ Voir le témoignage d'Yvon Soucy, Fédération québécoise des municipalités; Patrick Émond, Fédération québécoise des municipalités (18 avril 2018); Jean-Marc Fournier, ministre québécois responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne et Leader parlementaire du gouvernement (25 avril 2018).

⁵⁴ Voir le témoignage de Michael Bryant, Association canadienne des libertés civiles (18 avril 2018), entre autres.

Recommandations adoptées à l'unanimité :

1. Modifier le projet de loi afin de préciser l'autorité des provinces et territoires à légiférer l'autorisation de la possession, la culture, la multiplication et/ou la récolte de plantes de cannabis dans des lieux déterminés, y compris le pouvoir de les prohiber.
2. Modifier le projet de loi afin de prolonger le délai alloué pour le paiement d'une contravention suite à une condamnation.
3. Modifier le projet de loi afin de dégager les organismes d'application de la loi de toutes responsabilités associées à la conservation, la restitution ou le dédommagement des plantes de cannabis saisies.
4. Veiller à l'indication claire des niveaux de THC sur les étiquettes apposées sur les produits de vente du cannabis et de ses dérivés, tel que recommandé par l'Association des médecins psychiatres du Québec et prévu par l'Approche proposée en matière de la réglementation du cannabis, afin de protéger les plus vulnérables, notamment les jeunes et les personnes vivant avec des problèmes de maladie mentale.
5. Modifier le projet de loi afin d'imposer une limite à la quantité de cannabis séché, ou son équivalent, qu'un individu peut posséder pour son usage personnel dans une maison d'habitation.
6. Le comité endosse la recommandation du Barreau du Québec, qui propose d'ajouter à la Loi sur le cannabis un article 5.1 qui se lirait comme suit : «Il est entendu que rien dans la présente loi ne doit être interprété de manière à limiter les dispositions de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, notamment quant au recours à un avertissement, une mise en garde, un renvoi ou une sanction extrajudiciaire.»
7. Modifier le projet de loi afin d'augmenter l'amende maximale qui peut être imposée à une organisation reconnue coupable d'avoir exporté du cannabis illégalement, la faisant passer à 300 000\$, tel qu'énoncé dans la Loi sur le tabac.
8. Compte tenu que les provinces ont toutes annoncé leur intention d'interdire la possession de cannabis chez les jeunes de moins de 18 ans, le Comité recommande que le projet de loi ne prévoie pas de sanctions plus dures à l'endroit des jeunes que celles qui s'appliquent aux adultes.

Recommandation acceptée par une majorité (les honorables sénateurs Ataullahjan, Batters, Boisvenu, Boniface, Carignan, C.P., et McIntyre) et rejetée par une minorité (les honorables sénateurs Dupuis, Gold, Jaffer, Pate et Pratte) :

1. Interdire la culture à domicile.

Recommandations rejetées par une majorité (les honorables sénateurs Boniface, Dupuis, Gold, Jaffer, Pate et Pratte) et proposées par une minorité (les honorables sénateurs Ataullahjan, Batters, Boisvenu, Carignan, C.P., et McIntyre):

1. Interdire la promotion de marque et la publicité entourant le cannabis, incluant dans les points de vente du cannabis.
2. Limiter la teneur en THC du cannabis et des produits du cannabis à 16% pour les adultes de plus de 21 ans et si l'âge de 18 ans est maintenu, limiter la teneur en THC à 8% entre 18 et 21 ans.
3. Que le gouvernement du Canada conclue des accords avec les provinces et les territoires en vue de la création de programmes visant l'éducation, la prévention, la réhabilitation et les services de soutien en maladie mentale.
4. Préciser la définition de « maison d'habitation » au paragraphe 12(8), notamment en ce qui concerne certains termes spécifiant les terrains adjacents et sous-jacents et d'exclure la culture sur les terrains adjacents et sous-jacents.
5. Ajouter comme facteur aggravant au paragraphe 15(2) le fait que l'infraction de recourir à un jeune pour vendre ou distribuer du cannabis est commise par une organisation criminelle.
6. Relever de 18 à 21 ans l'âge minimum actuel pour l'achat légal de cannabis.
7. Que le projet de loi C-45, sauf ses dispositions 16 à 24, entre en vigueur un an après la sanction royale de la partie 1 de C-46.

Observations adoptées à l'unanimité :

1. Le comité exprime ses préoccupations au sujet des impacts potentiels de la consommation du cannabis sur les populations vulnérables, y compris les jeunes et les personnes vivant avec des problèmes de maladie mentale, notamment la schizophrénie.
2. Le comité suggère au gouvernement fédéral d'envisager des mesures supplémentaires afin de limiter l'intrusion du crime organisé dans l'industrie du cannabis.
3. Le procureur général devrait envisager de s'engager dans des négociations avec les provinces et les municipalités dans le but de partager les recettes tirées des contraventions, recettes qui pourraient servir à créer des fonds à l'appui des programmes provinciaux et locaux sur la prévention, l'éducation et les soutiens en santé mentale afin de protéger les jeunes et autres personnes vulnérables de l'attrait du cannabis.

Observation acceptée par une majorité (les honorables sénateurs Boniface, Dupuis, Gold, Jaffer, McIntyre, Pate et Pratte) et rejetée par une minorité (les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Carignan, C.P., et Doyle) :

1. Le comité exprime sa préoccupation quant aux conséquences des dispositions sur les peines maximales, incluant mais pas limités aux dispositions relatives à l'expulsion de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Observations rejetées par une majorité (les honorables sénateurs Boniface, Dupuis, Gold, Jaffer, Pate et Pratte) et proposées par une minorité (les honorables sénateurs Ataullahjan, Batters, Boisvenu, Carignan, C.P., et McIntyre) :

1. Signale de nombreuses préoccupations exprimées par des témoins clés, notamment les municipalités et les forces policières, en ce qui a trait à la mise en œuvre du projet de loi et du délai serré avant l'entrée en vigueur.
2. Exprime de graves préoccupations attribuables au fait que le projet de loi ne prévoit pas d'incitatifs concrets et faciles d'application pour favoriser la prestation de programmes de prévention et d'éducation efficaces dans le domaine de la réhabilitation et de la maladie mentale.
3. Envisager des mécanismes pour accroître la transparence et proscrire la détention d'actions par des actionnaires étrangers.
4. Préoccupations exprimées lorsque des experts juridiques ont soulevé le risque de recours collectifs qui pourraient être intentés contre le gouvernement du Canada si les dispositions sur l'étiquetage et la promotion ne sont pas resserrées.
5. Très préoccupé par le manque total de clarté de l'ensemble des réponses des représentants des ministères de la Sécurité publique, de la Justice, de la Santé et de la GRC qui étaient incapables d'expliquer avec cohérence le paragraphe 8(1) sur la possession de plantes de cannabis en train de bourgeonner ou de fleurir.
6. Soulève des préoccupations sur le manque de temps pour traiter des effets de la légalisation sur le comportement des personnes vulnérables qui se retrouveraient dans le système de justice pénale.
7. Exprime des préoccupations au sujet d'enjeux liés à la sécurité en milieu de travail et la consommation de cannabis.

ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS

Le mercredi 21 mars 2018

- John Clare, directeur, Affaires politiques, législatives et réglementaires (*Santé Canada*)
- Eric Costen, directeur général, Secrétariat de la légalisation et de la réglementation du Cannabis (*Santé Canada*)
- Diane Labelle, avocate générale (*Ministère de la Justice Canada*)
- Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal (*Ministère de la Justice Canada*)
- Paul Saint-Denis, avocat-conseil (*Ministère de la Justice Canada*)

Le jeudi 22 mars 2018

- Trevor Bhupsingh, directeur général, Application de la loi et des stratégies frontalières (*Sécurité publique Canada*)
- John Clare, directeur, Affaires politiques, législatives et réglementaires (*Santé Canada*)
- Eric Costen, directeur général, Secrétariat de la légalisation et de la réglementation du Cannabis (*Santé Canada*)
- Surintendant principal Dennis Daley, directeur général des opérations criminelles, Services de police contractuels et autochtones (*Gendarmerie royale du Canada*)
- Surintendant Yves Goupil, directeur des opérations criminelles de la police fédérale (*Gendarmerie royale du Canada*)
- Rachel Huggins, gestionnaire, Développement des politiques (*Sécurité publique Canada*)
- Kimberly Lavoie, directrice, Politiques de la drogue (*Sécurité publique Canada*)
- Paul Saint-Denis, avocat-conseil (*Ministère de la Justice Canada*)

Le mercredi 28 mars 2018

- L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada (*Ministère de la Justice Canada*)
- Serge Brochu, directeur scientifique, Institut universitaire sur les dépendances, professeur émérite, Université de Montréal (*À titre personnel*)
- Benedikt Fischer, scientifique en chef, Institut de recherche sur les politiques de santé mentale (*Centre de toxicomanie et de santé mentale*)
- Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal (*Ministère de la Justice Canada*)
- Rebecca Jesseman, directrice des politiques (*Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances*)

Le jeudi 29 mars 2018

- Chef Mario Harel, président (*Association canadienne des chefs de police*)
- Ayesha Kumararatne, avocate, conseillère juridique affiliée au Federal Practice Group (*Criminal Lawyers' Association*)
- Eric Neubauer, représentant (*Conseil canadien des avocats de la défense*).
- Chef adjoint Mike Serr, coprésident, Comité sur l'abus des drogues (*Association canadienne des chefs de police*)

- Michael Spratt, membre, avocat, Abergel Goldstein and Partners (*Criminal Lawyers' Association*)
- Tom Stamatakis, président (*Association canadienne des policiers*)
- Mark Walters, professeur de droit, Université McGill (*À titre personnel*)

Le mercredi 18 avril 2018

- Michael Bryant, directeur exécutif et avocat général (*Association canadienne des libertés civiles*)
- Paul J. Calarco, membre, Section du droit pénal (*Association du Barreau canadien*)
- Patrick Émond, directeur, Recherche et politiques (*Fédération québécoise des municipalités*).
- Gaylene Schellenberg, avocate-conseil (*Association du Barreau canadien*)
- Dre Karine J. Igartua, présidente (*Association des médecins psychiatres du Québec*)
- Nicolas Le Grand Alary, avocat, Secrétariat de l'ordre et Affaires juridiques (*Barreau du Québec*)
- Pascal Lévesque, président du Comité en droit criminel (*Barreau du Québec*)
- Yvon Soucy, préfet, MRC Kamouraska (*Fédération québécoise des municipalités*)
- Luc Thibaudeau, président du Comité sur la protection du consommateur (*Barreau du Québec*)

Le jeudi 19 avril 2018

- John Dickie, président (*Fédération canadienne des associations des propriétaires immobiliers*)

Le mercredi, 25 avril 2018

- Bill Blair, député, secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et de la ministre de la Santé (*Ministère de la Justice Canada*)
- Jean-Marc Fournier, ministre responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne et Leader parlementaire du gouvernement (*Gouvernement du Québec*)
- Marwah Rizqy, professeure adjointe, Département de Fiscalité, École de gestion Université de Sherbrooke (*À titre personnel*)
- Miville Bédard, membre retraité de la Sûreté du Québec (*À titre personnel*)