

# La légalisation du cannabis récréatif au Canada : mise en place et enjeux

Jalpa Shah / citoyenne canadienne, MPH, École des hautes études en santé publique

*Proche du système de légalisation mis en place en Uruguay, le cadre canadien implique une politique gouvernementale et nationale proactive pour réduire les dommages associés à l'usage du cannabis via un strict contrôle gouvernemental.*

## De la prohibition à la légalisation

Le 17 octobre 2018, le Canada est devenu le second État du monde à légaliser l'usage récréatif du cannabis. Le gouvernement de Justin Trudeau a choisi de légaliser

pour contrer les risques sociaux et sanitaires créés par la précédente législation prohibitionniste. De fait, la prohibition finance un marché illégal et génère des activités criminelles, tout en marginalisant les usagers et empêchant l'accès aux soins<sup>1,2</sup>. En dépit d'efforts précédents vers la dépénalisation de la possession de cannabis au Canada<sup>3</sup>, la loi réglementant certaines drogues et autres substances<sup>4</sup> continuait à sanctionner les membres les plus précaires de la société, avec des peines pour possession touchant de façon disproportionnée la jeunesse et les jeunes adultes<sup>5</sup>.

En l'absence d'exemples nationaux de légalisation, les experts canadiens se sont inspirés des politiques liées au tabac et à l'alcool pour former un cadre cohérent de régulation du cannabis<sup>6</sup>. La loi sur le cannabis prévoit que les adultes (âgés de 18, 19 ans ou plus) peuvent posséder jusqu'à 30 grammes de cannabis légal. Ils peuvent se procurer ce cannabis auprès de fournisseurs disposant d'une licence régionale, ou fédérale pour l'achat en ligne. Il

est également possible de cultiver quatre pieds de cannabis chez soi, pour un usage personnel, à partir de graines autorisées par licence<sup>7</sup>.

Similaire à la récente légalisation en Uruguay, le cadre canadien implique une politique gouvernementale et nationale pour réduire les dommages associés à l'usage via un strict contrôle gouvernemental. Cependant, le modèle canadien est unique dans la mesure où il a été développé dans le contexte d'un marché légal du cannabis médical (depuis 2001) et d'un marché noir illégal du cannabis récréatif. De plus, le Canada étant un État fédéral, les gouvernements nationaux, régionaux et municipaux disposent de responsabilités juridiques dans la législation du cannabis, créant des différences entre les régions, ou les villes.

## Objectifs et réglementations

La loi sur le cannabis a trois objectifs principaux :

1. Restreindre l'accès des jeunes au cannabis
2. Protéger la santé et la sécurité publiques
3. Tenir les criminels éloignés du marché<sup>7</sup>

Étant donné les effets néfastes de l'usage précoce du cannabis et les taux élevés de consommation parmi les jeunes, l'objectif premier de la loi est bien d'empêcher les jeunes d'y avoir accès. Un des composants essentiels du cannabis, le tétrahydrocannabinol (THC) peut affecter le

<sup>1</sup> Spithcoff S, Emerson B, Spithcoff A. Cannabis legalization: Adhering to public health best practice. *CMAJ*. 2012; 187: 1211-6.

<sup>2</sup> Crepault JF, Rehm J, Fischer B. The cannabis policy framework by the Centre for Addiction and Mental Health: A proposal for a public health approach to cannabis policy. *Int J Drug Policy*. 2016; 34: 1-4.

<sup>3</sup> Room R, Fischer B, Hall W, Lenton S, Reuter P. Cannabis policy: Moving beyond the stalemate. New York: The Beckley Foundation Press; 2010.

<sup>4</sup> Government of Canada. Justice laws website: Controlled Drugs and Substances Act (S.C. 1996, c. 19). 2018. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-38.8/>

<sup>5</sup> Cotter A, Greenland J, Karam N. Drug-related offences in Canada 2013 (No. Juristat 85-002-x). 2015. <https://www150.statecan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2015001/article/14201-eng.htm>

<sup>6</sup> Government of Canada. Task Force on Marijuana Legalization and Regulation. Toward the legalization, regulation, and restriction of access to marijuana: Discussion paper. 2016. [www.canada.ca/en/health-canada/programs/consultation-toward-legalization-regulation-restriction-access-marijuana/discussion-paper-introduction.html](http://www.canada.ca/en/health-canada/programs/consultation-toward-legalization-regulation-restriction-access-marijuana/discussion-paper-introduction.html)

<sup>7</sup> Department of Justice. Cannabis legalization and regulation. 2018. [www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/](http://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/)



développement cérébral s'il est consommé à la pré- ou à l'adolescence, créant à long terme une détérioration aiguë de la mémoire et de l'attention<sup>8,9</sup>. Un usage précoce et régulier peut également augmenter le risque d'une dépendance future, et pourrait favoriser l'entrée vers la consommation d'autres substances illicites<sup>10</sup>. De plus, le fait d'avoir un casier judiciaire peut s'avérer néfaste pour le développement individuel et l'intégration sociale<sup>2</sup>.

Selon des estimations récentes, les jeunes Canadiens de 15 à 19 ans (pour 21 % d'entre eux) et les jeunes adultes de 20 à 24 (30 %) sont les plus importants consommateurs de cannabis du pays<sup>11</sup>. Pour lutter contre les effets délétères d'une consommation précoce et régulière, la loi sur le cannabis introduit donc des restrictions liées à l'âge (18 ou 19 ans selon les régions), pour la production, la distribution et la vente, comme elle limite la promotion des produits afin de ne pas inciter la jeunesse. C'est une législation particulièrement importante dans la mesure où le Canada compte un grand nombre de consommateurs âgés de 11 à 15 ans (28 %), comparés aux autres pays à haut revenu<sup>12</sup>.

Le gouvernement fédéral entend protéger la sécurité et la santé publiques, à travers une régulation stricte de la sécurité et de la qualité des produits<sup>7</sup>. En 2015, le cannabis était la substance illicite la plus consommée au Canada : approximativement 12 % de la population de 15 ans et plus, déclarait en avoir consommé l'année précédente<sup>11</sup>. Ce taux a augmenté de façon importante entre 2010 et 2015 (Figure 1), avec des variations selon les provinces : de 8 % sur l'île du Prince Edward à 17 % en Colombie britannique.

Le cadre canadien de la légalisation régule le marché d'un cannabis de bonne qualité et sans risque, basée sur la morbidité-mortalité attribuable à sa consommation<sup>13</sup>. Le texte combat les méfaits, en encourageant une consommation sans tabac ni combustion, dans la mesure où le fait du fumer du cannabis, en particulier avec du tabac, multiplie les risques de cancers du poumon<sup>14</sup>. Il prend en considération l'accidentologie et les coûts liés (1,1 milliard de dollars<sup>15</sup>) et sanctionne les conducteurs contrôlés positifs avec un taux de 2 nanogrammes de THC<sup>16</sup>. Ces régulations varient selon les pro-

vinces : Québec appliquant une tolérance zéro pour les conducteurs<sup>17</sup>, l'Ontario punissant l'usage au volant dès 2 nanogrammes<sup>18</sup>.

Pour que les profits échappent aux criminels et afin de dissuader le marché noir, la loi met en place des prix compétitifs et délimite strictement les autorisations de vente. Avant la légalisation, les Canadiens dépensaient 5,1 milliards de dollars canadiens par an pour le cannabis récréatif<sup>19</sup>, avec des prix allant de 6,69 dollars le gramme à 9,58 (Figure 2<sup>20</sup>).

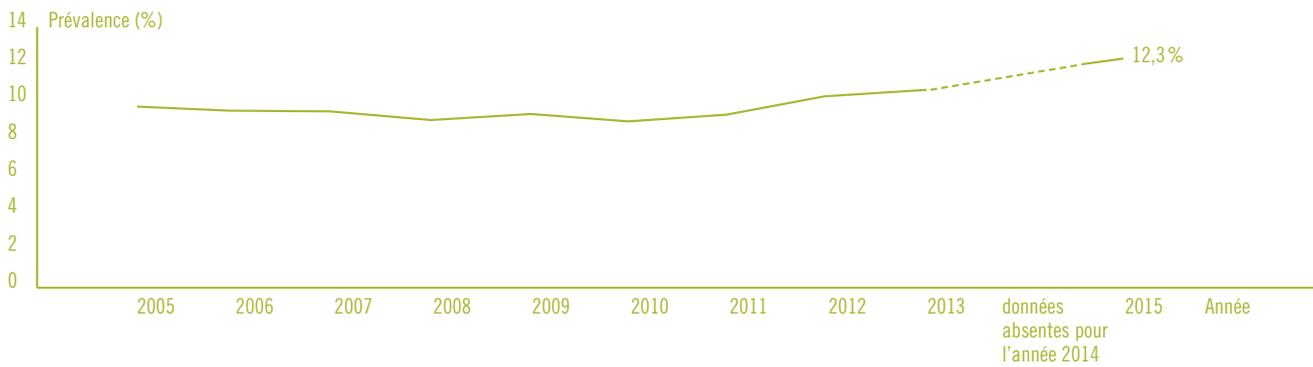
La loi sur le cannabis entend combattre le marché noir en instituant des prix compétitifs, dans chacune des provinces. Le prix du gramme est ainsi régulé par la taxation, étant donné que le taux maximum de taxation au niveau fédéral et régional ne peut excéder 1 dollar par gramme, ou 10 % du prix de vente<sup>21</sup>. Les gouvernements fédéraux et régionaux se partageront les revenus : 25 % pour le Gouvernement fédéral, afin de financer des mesures de prévention, d'éducation et sensibilisation, les gouvernements locaux utilisant les 75 % restants pour réguler la production et la consommation du cannabis<sup>7</sup>. Enfin, la loi prévoit des sanctions criminelles importantes pour tous ceux agissant en dehors de ce cadre juridique. À terme, ces mesures combinées devraient permettre d'atténuer le poids que la prohibition fait peser sur le système judiciaire canadien.

## Les défis de la légalisation

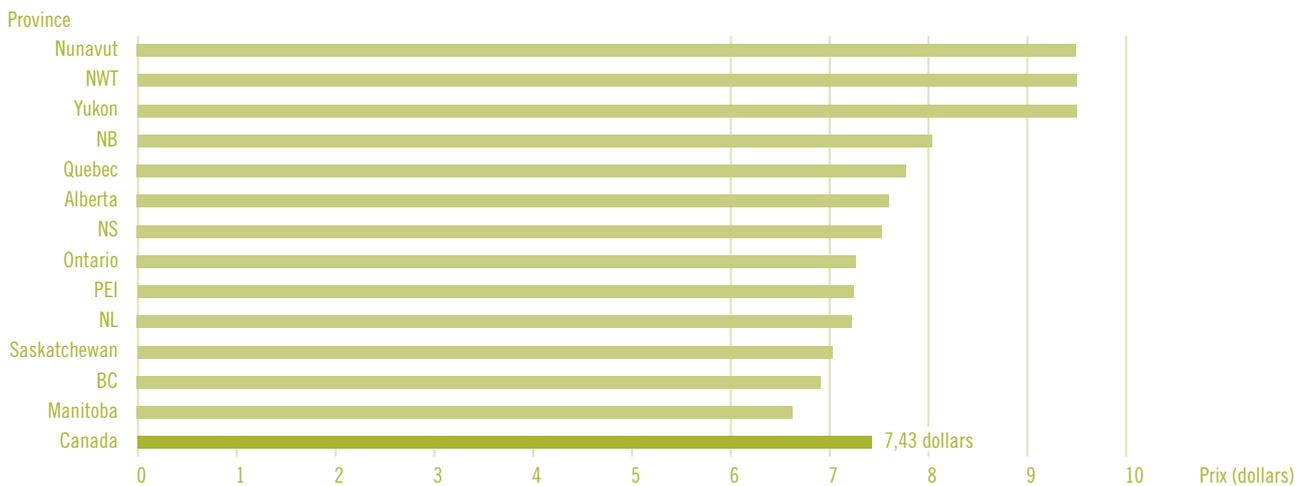
Le système fédéral canadien implique une certaine indépendance législative des provinces vis-à-vis du gouvernement national. Alors que le Gouvernement fédéral est responsable de la légalisation, les provinces et les autorités locales ont défini l'implémentation, la régulation et les procédures liées à la légalisation<sup>22</sup>. Précisément, elles sont décisionnaires en matière de 1) distribution, 2) prix de vente, 3) culture chez soi (interdite au Québec), 4) âge légal (18 ou 19 ans), 5) lieux autorisés<sup>23</sup>. Ce système à plusieurs niveaux peut donc créer des incohérences<sup>24</sup>. Ainsi, les provinces ont pris des approches radicalement différentes en ce qui concerne la distribution : l'Ontario, la province la plus peuplée autorise dans un premier temps la distribution *via* un site Internet contrôlé par l'Ontario Cannabis Store, géré par le gouvernement régional, avant d'ouvrir le marché au privé en 2019, avec des magasins destinés au public<sup>25</sup>. À l'opposé, au Québec, seule la Société Québécoise du cannabis (SQDC), société publique et gérée par le gouvernement local, sera autorisée à vendre au détail<sup>26</sup>. Selon plusieurs observations récentes, les distributeurs locaux ont été rapidement débordés et en rupture de stock, poussant quelques consommateurs vers des produits illégaux<sup>27</sup>.

- <sup>8</sup> Dinieri JA, Hurd JL. Rat models of prenatal and adolescent cannabis exposure. *Methods Mol Biol.* 2012; 829: 231-42.
- <sup>9</sup> Zalesky A, Solowij N, Yücel M, Lubman DI, Takagi M, Harding IH et al. Effect of long-term cannabis use on axonal fibre connectivity. *Brain.* 2012; 135: 2245-55.
- <sup>10</sup> Panlilio LV, Zanettini C, Barnes C, Solinas M, Goldberg SR. Prior exposure to THC increases the addictive effects of nicotine in rats. *Neuropsychopharmacology.* 2013; 38: 1198-208.
- <sup>11</sup> Government of Canada. Canadian Tobacco Alcohol and Drugs (CTADS): 2015 Summary. 2017. [www.canada.ca/en/health-canada/services/canadian-tobacco-alcohol-drugs-survey/2015-summary.html](http://www.canada.ca/en/health-canada/services/canadian-tobacco-alcohol-drugs-survey/2015-summary.html)
- <sup>12</sup> UNICEF Canada. Child well-being in rich countries: A comparative overview - Canadian companion. 2011. [www.unicef.ca/sites/default/files/imce/uploads/DISCOVER/OUR%20WORK/ADVOCACY/DOMESTIC/POLICY%20ADVOCACY/DOCS/unicef\\_re\\_11\\_canadian\\_companion.pdf](http://www.unicef.ca/sites/default/files/imce/uploads/DISCOVER/OUR%20WORK/ADVOCACY/DOMESTIC/POLICY%20ADVOCACY/DOCS/unicef_re_11_canadian_companion.pdf)
- <sup>13</sup> Imtiaz S, Shield KD, Roerecke M, Cheng J, Popova S, Kurdyak P et al. The burden of disease attributable to cannabis use in Canada in 2012. *Addiction.* 2016; 111: 653-662.
- <sup>14</sup> World Health Organization (WHO). The health and social effects of nonmedical cannabis use. Geneva: WHO; 2016.
- <sup>15</sup> Wettlaufer A, Florica RO, Asbridge M, Beirness D, Brubacher J, Callaghan R, et al. Estimating the harms and costs of cannabis-attributable collisions in the Canadian provinces. *Drug Alcohol Depend.* 2017; 173: 185-190.
- <sup>16</sup> Department of Justice. Impaired Driving Laws. 2018. [www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/sidl-rieja/](http://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/sidl-rieja/)
- <sup>17</sup> Gouvernement du Québec. Cadre légal : Modification du Code de la sécurité routière en lien avec la légalisation du cannabis. 2018. <https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/en/loi/modification-du-code-de-la-securite-routiere/>
- <sup>18</sup> Ontario Ministry of Transportation. Impaired Driving. 2018. [www.mto.gov.on.ca/english/safety/impaired-driving.shtml#post-conviction](http://www.mto.gov.on.ca/english/safety/impaired-driving.shtml#post-conviction)
- <sup>19</sup> Statistics Canada. Cannabis Economic Account, 1961 to 2017. 2018. [www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/180125/dq180125c-eng.htm](http://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/180125/dq180125c-eng.htm)
- <sup>20</sup> Statistics Canada. Cannabis Stats Hub: Cannabis consumer prices. 2018. [www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-eng.htm](http://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-eng.htm)
- <sup>21</sup> Department of Finance. Canada's Finance Ministers Reach Agreement on Cannabis Taxation. 2018. [www.fim.gc.ca/n17/17-123-eng.asp](http://www.fim.gc.ca/n17/17-123-eng.asp)
- <sup>22</sup> Rehm J, Crepault JF, Fischer B. The devil is in the details! On regulating cannabis use in Canada based on public health criteria. *Int J Health Policy Manag.* 2017; 6(3): 173-6.
- <sup>23</sup> Alam M. Cannabis legalization: What is your province or territory doing? A guide. *The Globe and Mail* [online]. March 23 2018. [www.theglobeandmail.com/cannabis/article-cannabis-legalization-what-is-your-province-or-territory-doing-a/](http://www.theglobeandmail.com/cannabis/article-cannabis-legalization-what-is-your-province-or-territory-doing-a/)

**Figure 1. Prévalence de la consommation déclarée l'année passée, population de 15 ans et plus, 2005-2015**



**Figure 2. Comparaison du prix du gramme de cannabis (en dollars) par province avant la légalisation en 2017**



Le défi le plus important reste sans doute la préexistence d'un marché légal du cannabis thérapeutique, d'un marché gris et d'un marché noir du cannabis récréatif<sup>24</sup>. Le cannabis thérapeutique a été légalisé bien avant le cannabis récréatif.

<sup>24</sup> Fischer B. *Legalization of non-medical cannabis in Canada: Will supply regulations effectively serve public health?* *Lancet*. 2017; 2: e536-7.

<sup>25</sup> Ministry of the Attorney General. *Ontario to introduce legislation to move forward with tightly-regulated private cannabis retail marketplace.* Government of Ontario. 26 September 2018. <https://news.ontario.ca/mag/en/2018/09/ontario-to-introduce-legislation-to-move-forward-with-tightly-regulated-private-cannabis-retail-mark.html>

<sup>26</sup> Gouvernement du Québec. *Cadre légal en bref.* 26 September 2018. <https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/lci/>

<sup>27</sup> Bilefsky D. *Vancouver, Canada's marijuana capital, struggles to tame the black market.* *The New York Times* Octobre 2018. [www.nytimes.com/2018/10/29/world/canada/marijuana-cannabis-vancouver-legalization.html](http://www.nytimes.com/2018/10/29/world/canada/marijuana-cannabis-vancouver-legalization.html)

Néanmoins les « *store fronts* », les dispensaires visibles et accessibles, vendaient du cannabis médical légalement ainsi que du cannabis récréatif illégalement, depuis des années. Pourquoi ces espaces existaient-ils avant la légalisation du cannabis récréatif? Pourquoi le public continue de fréquenter ces dispensaires aujourd'hui?

La pénurie des biens dans les magasins gérés légalement par chaque province a présenté un obstacle à l'accès au cannabis légal. Par ailleurs, le cannabis comestible, les « *edibles* »,

ainsi que les concentrés et les extraits ne seront pas disponibles à la vente légale avant octobre 2019. Ceci a créé un fossé entre les attentes du marché et la vente autorisée. Même si le marché gris n'est pas complètement légal, les gens se sentent rassurés par les conseils des « experts » vendant le cannabis thérapeutique et récréatif dans des magasins facilement accessibles au lieu de faire leurs achats en ligne. Il faut savoir que, face au grand nombre de magasins vendant du cannabis illégalement en Colombie britannique, les autorités municipales ont passé des règlements administratifs qui légalisent la vente du cannabis dans des dispensaires de certaines zones bien délimitées à Vancouver et Victoria.

Ce marché illégal de dispensaires va probablement poser le plus grand défi à la régulation de la vente et de la production voulue par le Gouvernement si on ne les associe pas au cadre juridique. À Montréal, le marché noir a déjà



répondu à la légalisation en proposant « deux joints pour le prix d'un »<sup>27</sup>. La production et la vente de cannabis hors du cadre régulé vont continuer de peser sur les systèmes judiciaires locaux.

Alors que le strict contrôle légal sous-entend que le cannabis n'est pas « un produit ordinaire »<sup>28</sup>, la loi sur le cannabis se concentre sur la réduction de l'usage problématique, pas tous les usages. Comme pour la régulation de l'alcool, il y a un risque que les intérêts commerciaux prévalent sur les questions liées aux méfaits sanitaires et sociaux, en dépit des monopoles gouvernementaux. Là, les autorités sont confrontées à un double défi : celui de surpasser le marché illégal avec des prix relativement bas, tout en inhibant le développement d'un lobby puissant du cannabis (« Big Cannabis »). Comme des études en Uruguay l'ont montré, les usagers rejettent souvent un système de distribution national restrictif<sup>29</sup>. Par ailleurs, les marchés libres sont plus susceptibles de s'accompagner de l'émergence de lobbies puissants, qui favorisent la commercialisation, comme on a pu l'observer avec Big Tobacco et Big Alcohol.

De plus, un marché régulé par le gouvernement pourrait mener par inadvertance à un contrôle de la production par de grandes entreprises, forçant les petits cultivateurs vers un marché gris ou noir<sup>30</sup>. D'ores et déjà le marché international foisonnant du cannabis thérapeutique a créé une industrie et des experts de la production de masse au Canada, avec Canopy Growth, Aurora Cannabis, et Aphria Inc., pour n'en nommer que quelques-uns<sup>31</sup>. Aujourd'hui, le Canada se hisse au premier rang des producteurs d'un cannabis thérapeutique de qualité et produit légalement. Avec un marché du cannabis récréatif estimé à 4,6 milliards de dollars canadiens avant la légalisation, c'est un marché potentiellement à risque d'exploitation par de grosses pointures<sup>19</sup>. Trouver un équilibre pour intégrer les acteurs existants à la nouvelle régulation, organiser la vente de détail et des prix à même d'éclipser le marché illégal exigera une adaptation continue des politiques pro-

vinciales et municipales en matière de cannabis.

au marché noir. Les mineurs peuvent également simplement demander à un frère ou une sœur plus âgé de se procurer légalement du cannabis, comme c'est déjà le cas avec l'alcool malgré des régulations concernant l'âge légal<sup>24</sup>. Tout en surveillant les taux de consommation du cannabis, un élément clé pour relever ces défis est de continuellement surveiller et évaluer la législation du cannabis, et d'adapter les politiques au besoin.

<sup>28</sup> Rehm J, Fischer B. Cannabis legalization with strict regulation, the overall superior policy option for public health. *Clin Pharmacol Ther.* 2015; 97(6): 541-4.

<sup>29</sup> Ramsey G. Getting regulation right: Assessing Uruguay's historic cannabis initiative. Washington DC: Washington Office on Latin America; 2016.

<sup>30</sup> Gettman J, Kennedy M. Let it grow — the open market solution to marijuana control. *Harm Reduction Journal.* 2014; 11(32): 1-9.

<sup>31</sup> Obradovic I. La légalisation du cannabis au Canada : Genèse et enjeux de la réforme. Saint Denis : Observatoire français des drogues et des toxicomanies; 2018. [www.ofdt.fr/publications/collections/notes/la-legalisation-du-cannabis-au-canada-note-de-synthese/](http://www.ofdt.fr/publications/collections/notes/la-legalisation-du-cannabis-au-canada-note-de-synthese/)

tenir les jeunes éloignés du cannabis restera compliqué en dépit de la légalisation, car il est peu probable que la demande s'arrête soudainement. Même si l'on espère que les mesures d'éducation informeront les adolescents des risques liés à une consommation précoce, de telles interventions demanderont du temps avant de produire des effets quantifiables. À la place, des préoccupations s'expriment concernant la culture à la maison, susceptible d'offrir un accès non régulé aux mineurs, ou le recours