

On voit loin pour notre monde



Mémoire sur le projet de loi 157
**Fournir les outils nécessaires pour un
encadrement réussi du cannabis dans
les municipalités québécoises**

30 novembre 2017



**FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS**

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC) membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action;
- Le respect de la diversité des territoires;
- La qualité des interventions et des services.

Table des matières

Introduction	3
1. Des moyens financiers à la hauteur des nouvelles responsabilités	3
2. Des outils pour clarifier et définir la marge de manœuvre des municipalités.....	4
3. Un suivi essentiel entre les municipalités et le gouvernement du Québec.....	5
Nommer un représentant de la FQM au comité de vigilance sur le cannabis prévu par le projet de loi 157.	6
Conclusion.....	6
Résumé des recommandations.....	7

Introduction

La légalisation du cannabis représente un défi important pour les municipalités du Québec. Les délais sont courts et le gouvernement du Québec devra agir rapidement : en effet, le gouvernement du Canada vise une mise en œuvre des lois sur la légalisation du cannabis d'ici le 1^{er} juillet 2018.

Avec le projet de loi 157, le gouvernement du Québec a répondu à plusieurs des attentes et des préoccupations du monde municipal. Au mois de septembre dernier, la FQM avait communiqué au gouvernement sa préférence en ce qui concerne la vente du cannabis, pour la mise en place d'un monopole d'État qui minimiserait les coûts que devront supporter les municipalités du Québec. Elle avait également souligné à ce moment que les restrictions liées à la production à domicile de cannabis semblaient difficiles, voire impossibles à contrôler dans un contexte où un bon nombre de municipalités n'ont pas d'inspecteur en bâtiments, et que les forces policières se résument à quelques agents de l'ordre pour l'ensemble d'une MRC.

Le projet de loi 157 vient donc répondre de façon satisfaisante à ces deux préoccupations et s'assure que le cadre établi à ce niveau minimisera les coûts pour les municipalités et sera applicable. Toutefois, en date d'aujourd'hui, nous sommes loin d'être prêts à une légalisation rapprochée du cannabis. Des éléments cruciaux à la réussite de cette entreprise demeurent à déterminer.

Premièrement, les préoccupations des municipalités face aux coûts importants qu'engendrera la légalisation du cannabis demeurent entières. Deuxièmement, de nombreuses zones grises demeurent quant aux possibilités qui s'offriront aux municipalités pour encadrer comme elle le souhaite la consommation et la production de cannabis sur leur territoire. Des outils et des documents d'information destinés aux municipalités doivent incontestablement être produits. Finalement, il est important de noter que de manière à encadrer l'utilisation, la vente et la production de la substance de façon sécuritaire, les municipalités devront travailler de pair avec le gouvernement provincial, et que pour ce faire, il est essentiel d'assurer une communication riche et continue entre les deux niveaux de gouvernement.

Face à ces différents enjeux, ce mémoire offre une suite de recommandations dont nous considérons l'adoption nécessaire pour une légalisation et un encadrement réussis du cannabis dans les municipalités du Québec.

1. Des moyens financiers à la hauteur des nouvelles responsabilités

L'application de la loi, le développement de nouveaux règlements et l'important effort de communication qui devra être fait face à la légalisation du cannabis, généreront d'importantes nouvelles dépenses dans les municipalités du Québec. Les coûts additionnels en matière de sécurité publique et de fonctionnement pour la Sûreté du Québec sont régulièrement mis de l'avant lorsque nous mentionnons les postes de dépenses qui seront affectés à la hausse par la légalisation du cannabis. Ils ne sont pas les seuls toutefois. Les municipalités auront à régler l'emplacement des points de vente et, en collaboration avec le gouvernement fédéral, celui des zones de production. Elles devront également délivrer une attestation de conformité sur l'usage dans la zone où la production se fera et devront s'assurer d'une gestion efficace des éventuels conflits d'usage dans leur municipalité. Également, elles devront effectuer d'importants efforts éducatifs pour faire comprendre la réglementation qui s'appliquera sur le cannabis, pour l'appliquer et pour faire la prévention nécessaire à une légalisation réussie.

Aux États-Unis, où plusieurs états ont légalisé le cannabis, la majorité des municipalités locales ont compensé l'arrivée de ces nouvelles dépenses en instaurant une taxe municipale à l'achat du cannabis. Malheureusement, il est impossible pour les municipalités du Québec de faire de même. Également, aux États-Unis, chaque État américain qui a légalisé le cannabis a adopté, par la loi ou par règlement, un processus clair de redistribution des revenus étatiques du cannabis qui définit clairement la proportion que les municipalités peuvent s'attendre à recevoir. Au Québec, il est essentiel que le gouvernement fasse de même et adopte rapidement un processus clair de répartition des revenus.

Les municipalités seront une partie prenante importante dans la légalisation du cannabis et devront assumer une part importante des coûts qui y sont associés. Conséquemment, nous considérons qu'un partage égal des revenus du cannabis doit être effectué entre les trois niveaux (municipal, provincial, fédéral).

Dans une logique d'égalité des niveaux de gouvernement, tout en respectant le fait que les municipalités ne devraient pas recevoir de responsabilités additionnelles sans obtenir les outils financiers en conséquence, chaque niveau de gouvernement récolterait 33 % du montant total des revenus engendrés, ce qui permettrait aux municipalités d'exécuter efficacement leurs nouvelles responsabilités en matière d'encadrement du cannabis tout en s'assurant de revenus prévisibles et autonomes. Le partage des revenus parmi les municipalités se ferait ensuite sur la base de leur population respective.

Recommandation n° 1

Établir avec les municipalités un processus de répartition équitable des revenus de la vente du cannabis, où chaque niveau de gouvernement récolterait 33 % du montant total des revenus engendrés et qui permettrait aux municipalités d'exécuter efficacement leurs nouvelles responsabilités en matière d'encadrement du cannabis.

La répartition équitable des revenus du cannabis est un principe indiscutable. C'est pourquoi nous considérons qu'il devrait être enchâssé dans la *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière*. Nous recommandons donc à l'Assemblée nationale d'amender l'article 23.31 du projet de loi 157, de manière à ajouter la compensation aux municipalités des coûts associés à la légalisation du cannabis aux fins pour lesquelles le fonds des revenus provenant de la vente de cannabis peut être utilisé.

Recommandation n° 2

Adopter un amendement au projet de loi, à l'article 23.31, qui viendrait ajouter aux fins pour lesquelles le fonds des revenus provenant de la vente de cannabis peut être utilisé, la suivante : « la compensation aux municipalités des coûts associés à la légalisation du cannabis ».

2. Des outils pour clarifier et définir la marge de manœuvre des municipalités

Malgré le dépôt du projet de loi, de nombreuses zones grises existent autour quant à l'encadrement visé du cannabis. Notons entre autres les suivantes :

- La possibilité pour les municipalités d'élargir le nombre d'emplacements où il est interdit de consommer du cannabis, et le cas échéant, les problèmes d'application des règlements municipaux par la Sûreté du Québec dans l'absence d'uniformisation.

- La possibilité pour une municipalité d’interdire complètement, à l’aide de ces règlements de zonage, la présence de points de vente de cannabis sur son territoire.

La ministre responsable a indiqué récemment que les municipalités pourront, à l’aide de leurs règlements de zonage, limiter les emplacements potentiels des points de vente du cannabis, en imposant par exemple des distances minimales avec les écoles. Beaucoup de municipalités souhaiteront utiliser un tel outil et pour nous assurer que les règlements qui seront adoptés seront conformes à la loi, nous demandons au gouvernement du Québec de fournir aux municipalités des projets de règlements de zonage qui pourront ensuite être adaptés et utilisés pour circonscrire l’emplacement des points de vente et de consommation du cannabis dans les municipalités qui le souhaitent.

Recommandation n° 3

Fournir des projets de règlements de zonage qui pourraient être utilisés par les municipalités pour circonscrire l’emplacement des points de vente et de consommation du cannabis.

Également, comme souligné précédemment, de nombreuses zones grises demeurent quant à la marge que posséderont les municipalités pour encadrer le cannabis sur leur territoire. De plus, un travail important de distribution de l’information devra être fait pour s’assurer que les municipalités soient au courant des éléments contenus dans la loi et de leurs obligations en ce qui la concerne. Conséquemment, le ministère des Affaires municipales et de l’Occupation du territoire (MAMOT), en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les associations municipales, devra concevoir des outils qui permettront de guider les municipalités dans la légalisation du cannabis, en identifiant les besoins en matière de réglementation municipale et en détaillant la marge de manœuvre disponible aux municipalités pour l’encadrement du cannabis.

Recommandation n° 4

Le MAMOT, en collaboration avec le MSSS et les associations municipales, devra concevoir des outils qui permettront de guider les municipalités dans la légalisation du cannabis, en identifiant les besoins en matière de réglementation municipale et en détaillant la marge de manœuvre disponible aux municipalités pour l’encadrement du cannabis.

3. Un suivi essentiel entre les municipalités et le gouvernement du Québec

Peu importe les orientations prises par le gouvernement du Québec, il est évident que les municipalités seront amenées à contribuer aux efforts d’encadrement de la substance avant et longtemps après l’adoption d’une loi-cadre. Elles devront adopter des mesures de sécurité publique et modifier leurs réglementations en aménagement du territoire pour permettre la production et la vente du cannabis. Dans plusieurs milieux ruraux où la légalisation du cannabis n’est pas perçue de façon positive et où se situent plusieurs populations à risque, les municipalités seront également amenées à contribuer aux efforts d’éducation publique concernant la légalisation du cannabis. Elles devront notamment expliquer aux citoyens le bien-fondé de la légalisation, les règles qui entourent la consommation, la production et la vente du cannabis ainsi que les effets néfastes de la consommation. Ces efforts seront coûteux et nécessiteront un appui soutenu des gouvernements provincial et fédéral ainsi qu’une communication efficace entre les différents niveaux de gouvernement.

Les problèmes d'application de la loi sont nombreux et risquent de différer selon où nous nous trouvons sur le territoire québécois. Pour permettre une transition efficace lors de la légalisation du cannabis, le gouvernement devra donc maintenir une conversation constante et ouverte avec les municipalités du Québec avant et après le 1^{er} juillet 2018.

Le projet de loi 157 prévoit la création d'un comité de vigilance en matière de cannabis, dont l'objectif est de donner des avis au ministre sur toute question relative au cannabis, d'évaluer l'application des mesures prévues par la présente loi, et de saisir le ministre de tout phénomène émergeant en matière de cannabis. Les municipalités seront aux premières loges lors de la légalisation du cannabis et seront les mieux placées pour faire part des problèmes d'application de la loi et des différents besoins d'encadrement de la substance. Nous croyons donc qu'il est essentiel, dans le but d'assurer un encadrement efficace du cannabis et une représentativité de l'ensemble du milieu municipal québécois, que le gouvernement nomme un représentant de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) au comité de vigilance sur le cannabis prévu par le projet de loi 157.

Recommandation n° 5

Nommer un représentant de la FQM au comité de vigilance sur le cannabis prévu par le projet de loi 157.

Toutefois, l'importance d'une implication soutenue et immédiate des municipalités du Québec dans l'application de la loi 157 et des autres éléments d'encadrement du cannabis ne peut pas attendre l'adoption du projet de loi. Il est essentiel de créer le plus rapidement possible un espace de discussion bilatérale entre le niveau municipal et le gouvernement du Québec, qui permettra aux municipalités de faire part de leurs préoccupations et des développements récents face à ce dossier.

Recommandation n°6

Créer un comité consultatif sur la légalisation du cannabis regroupant les associations municipales, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le ministère de la Sécurité Publique et le ministère de la Santé et des Services sociaux et qui permettra au monde municipal de faire part de ses préoccupations et enjeux.

Conclusion

La démarche que doit entreprendre le gouvernement du Québec est ardue. Il dispose d'une fenêtre limitée pour clarifier et mettre en action sa législation sur un nombre important d'enjeux qui seront déterminants dans la réussite ou non de la légalisation du cannabis.

S'il souhaite réussir sa démarche, le gouvernement doit comprendre que l'impact de la légalisation se fera sentir inégalement dans les différents milieux municipaux. Il doit donc prendre en compte les différences qui existent entre les municipalités du Québec et doit surtout s'assurer que pour assumer ces nouvelles responsabilités, les municipalités du Québec doivent avoir accès aux ressources financières nécessaires à l'application de la loi et à un encadrement réussi du cannabis. Le partage des revenus du cannabis en trois tiers égaux pour chaque niveau de gouvernement est capital à la réussite de la légalisation.

Également, une communication et un épaulement continus du gouvernement du Québec au milieu municipal sont essentiels. Compte tenu de la place importante que devront prendre les

municipalités dans l'encadrement du cannabis au Québec, la démarche du gouvernement ne peut fonctionner sans l'existence d'une ligne ouverte entre les différents paliers de gouvernement, et sans une compréhension juste des municipalités des obligations que la loi leur impose et de leur marge de manœuvre dans l'application de la substance.

Résumé des recommandations

Recommandation n° 1

Établir avec les municipalités un processus de répartition équitable des revenus de la vente du cannabis, où chaque niveau de gouvernement récolterait 33 % du montant total des revenus engendrés et qui permettrait aux municipalités d'exécuter efficacement leurs nouvelles responsabilités en matière d'encadrement du cannabis.

Recommandation n° 2

Adopter un amendement au projet de loi, à l'article 23.31, qui viendrait ajouter aux fins pour lesquelles le fonds des revenus provenant de la vente de cannabis peut être utilisé, la suivante : « la compensation aux municipalités des coûts associés à la légalisation du cannabis ».

Recommandation n° 3

Fournir des projets de règlements de zonage qui pourraient être utilisés par les municipalités pour circonscrire l'emplacement des points de vente et de consommation du cannabis.

Recommandation n° 4

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et les associations municipales, devra concevoir des outils qui permettront de guider les municipalités dans la légalisation du cannabis, en identifiant les besoins en matière de réglementation municipale et en détaillant la marge de manœuvre disponible aux municipalités pour l'encadrement du cannabis.

Recommandation n° 5

Nommer un représentant de la FQM au comité de vigilance sur le cannabis prévu par le projet de loi 157.

Recommandation n° 6

Créer un comité consultatif sur la légalisation du cannabis regroupant les associations municipales, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le ministère de la Sécurité Publique et le ministère de la Santé et des Services sociaux et qui permettra au monde municipal de faire part de ses préoccupations et enjeux.