



# LA LÉGISLATION DU CANNABIS AU CANADA: principaux aspects économiques et fiscaux

Cahier de recherche 2020/06

ANTOINE GENEST-GRÉGOIRE

LUC GODBOUT

31 MARS 2020

## **REMERCIEMENTS**

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

## MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité.

Pour plus de détails sur la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

**Antoine Genest-Grégoire** est professionnel de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke..

**Luc Godbout** est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Selon une entente avec l'Association de planification fiscale et financière, le présent texte est publié à la fois dans la Revue de planification fiscale et financière et comme un cahier de recherche de la Chaire.

### **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

819 821-8000, poste 63220

[cftp.eg@USherbrooke.ca](mailto:cftp.eg@USherbrooke.ca)

### **Merci de citer comme suit :**

Genest-Grégoire, A. et Godbout, L., (2020), *La législation du cannabis au Canada : principaux aspects économiques et fiscaux*, cahier de recherche 2020-06, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>MISE EN CONTEXTE .....</b>	<b>1</b>
<b>1. OBJECTIFS DE LA LÉGALISATION DU CANNABIS .....</b>	<b>2</b>
1.1. Santé publique.....	2
1.2. Sécurité publique.....	3
1.3. Financement public .....	3
<b>2. MISE EN PLACE D’UN MARCHÉ LÉGAL DU CANNABIS .....</b>	<b>4</b>
2.1. Prix du cannabis.....	5
2.2. Encadrement de la production et de la distribution .....	7
2.2.1. Production légale du cannabis .....	7
2.2.2. Structures légales de distribution .....	8
<b>3. TAXATION DU CANNABIS .....</b>	<b>10</b>
3.1. Droits d’accise.....	10
3.2. Entente avec les provinces et les territoires .....	12
3.3. Taxes à la consommation sur les produits du cannabis .....	13
3.4. Enjeux propres aux Premières Nations .....	13
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>15</b>

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Contribution au PIB de l’industrie du cannabis .....	5
Tableau 2 Estimations de l’élasticité-prix du cannabis récréatif.....	5
Tableau 3 Prix du cannabis séché selon la province, avant la légalisation et après la légalisation (\$/gramme) .....	6
Tableau 4 Droits d’accise sur le cannabis (pour un gramme de matière florifère).....	12

## MISE EN CONTEXTE

Le 17 octobre 2018, le Canada a rendu légale la consommation de cannabis<sup>1</sup> par les adultes à des fins non médicales. Bien que la consommation soit devenue légale, le cannabis reste un produit fortement encadré et la consommation des jeunes est toujours illégale. Le cadre réglementaire canadien a également été étendu aux produits comestibles du cannabis en octobre 2019<sup>2</sup>.

Bien que le Canada ne soit pas la première juridiction à rendre légale la consommation d'une telle substance, l'Uruguay<sup>3</sup> ainsi que le Colorado<sup>4</sup> et d'autres États américains l'ayant fait quelques années auparavant, l'expérience canadienne est suivie de près par plusieurs décideurs publics de pays occidentaux parce qu'il s'agit d'un projet national, à l'opposé des expériences d'États américains, et parce que le Canada est un pays occidental dont la structure sociale et économique est plus proche de celle des autres pays occidentaux que ne peut l'être celle de l'Uruguay.

Le présent texte résume l'expérience canadienne à ce sujet en observant successivement les objectifs de la légalisation, l'encadrement du marché nouvellement créé et la fiscalité qui s'y applique.

---

<sup>1</sup> *Loi sur le cannabis*, L.C. 2018, ch. 16, sanction le 21 juin 2018 et *Décret TR/2018-52 fixant au 17 octobre 2018 la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la Loi sur le cannabis*, 11 juillet 2018.

La ministre de la Santé est chargée de l'application de la *Loi sur le cannabis* : *Décret TR/2018-51*, 11 juillet 2018.

Voir aussi *Règlement sur le cannabis*, DORS/2018-144, pris en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et substances*, de la *Loi sur les aliments et drogues* et en vertu de la *Loi sur le cannabis*.

<sup>2</sup> Voir note explicative du *Décret TR/2018-52*. Voir aussi *Règlement modifiant le Règlement sur le cannabis (nouvelles catégories de cannabis)*, DORS/2019-206, et *Décret modifiant les annexes 3 et 4 de la Loi sur le cannabis*, DORS/2019-207.

<sup>3</sup> *Ley N° 19.172 relativa a la regulation y control del cannabis*, promulguée le 20 décembre 2013. La loi visait initialement à combattre le trafic de la drogue. S'y ajoute depuis un objectif de santé publique : « Réglementer, c'est être responsable ».

Voir *Sciences et Avenir*, « Cannabis : en Uruguay, une législation pionnière qui avance pas à pas », 16 octobre 2018.

<sup>4</sup> *Amendment 64 to the Colorado constitution concerning the Use and Regulation of Marijuana*, novembre 2012. La vente de cannabis au public commença le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## 1. OBJECTIFS DE LA LÉGALISATION DU CANNABIS

Le cannabis à usage médical est légal au Canada depuis 2001<sup>5</sup>, comme c'est le cas dans un nombre important de juridictions. La réforme associée à la légalisation est donc avant tout axée sur la consommation de cannabis à des fins récréatives. Elle vise en pratique l'atteinte de trois objectifs : un objectif de santé publique, un objectif de sécurité publique et un objectif de financement<sup>6</sup>. La réforme est motivée par l'incapacité de la politique précédente à atteindre de tels objectifs. Le passage de la prohibition à la légalisation est largement soutenu par la recherche scientifique en santé publique. La politique précédente, en vigueur depuis 1923<sup>7</sup>, reposait essentiellement sur l'interdiction et donc la criminalisation du cannabis ainsi que sur l'éducation publique pour inciter les consommateurs à ne pas consommer cette substance. Cette approche est généralement considérée comme un échec au Canada, comme en atteste par exemple le fait que la consommation de cannabis est plus courante que la consommation de tabac chez les jeunes<sup>8</sup>.

### 1.1. Santé publique

Le cannabis est une substance qui peut avoir des effets nocifs pour la santé. Sa consommation peut créer une dépendance et entraîner des problèmes de santé mentale ou physique, notamment respiratoires. Ces risques sont particulièrement graves chez les jeunes. La politique gouvernementale vise à réduire la portée et la gravité de ces risques. Elle s'appuie sur des leviers tels que l'éducation populaire, le contrôle des ventes aux mineurs, le contrôle de la qualité et le niveau de prix pour se faire. Ces deux derniers instruments sont essentiellement inopérants dans un cadre de prohibition. Le cannabis ayant des coûts de production théoriquement extrêmement faibles<sup>9</sup>, la taxation ou le contrôle direct des prix sont nécessaires pour que celui-ci s'établisse à un niveau assez élevé pour en dissuader une consommation excessive. La taxation des substances dont la consommation peut nuire à la santé du consommateur ou d'autrui est un outil de régulation utilisé depuis fort longtemps<sup>10</sup> et qui fait consensus (pour le tabac ou l'alcool par exemple)<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Depuis l'arrêt *La Reine v. Parker* de la Cour d'appel de l'Ontario, rendu le 31 juillet 2000, en vertu de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne).

Voir également : ancien *Règlement sur l'accès à la marijuana à des fins médicales*, DORS/2001-227, applicable à compter du 30 juillet 2001, remplacé par l'ancien *Règlement sur la marijuana à des fins médicales*, DORS/2013-119, remplacé à son tour par l'ancien *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*, DORS/2016-230, 5 août 2016, abrogé depuis le 17 octobre 2018 par DORS/2018-147.

Voir actuellement la partie 14 du *Règlement sur le cannabis*, DORS/218-144, intitulée « Accès au cannabis à des fins médicales ».

<sup>6</sup> Les deux premiers de ces objectifs sont explicites dans la documentation du gouvernement fédéral canadien, le troisième est implicite. Voir CANADA, ministère de la Justice, *Légalisation et réglementation du cannabis*, 17 octobre 2018.

<sup>7</sup> Robin MACKAY et Karin PHILLIPS, *La réglementation de la marijuana au Canada et ailleurs dans le monde*, Bibliothèque du Parlement, n° 2016-94-F, 2016.

<sup>8</sup> Tabac : 10 %, cannabis : 21 %, données pour les jeunes de 15 à 19 ans tirées de l'Enquête canadienne sur le tabac, l'alcool et les drogues (ECTAD) : sommaire de 2015, en ligne : [<https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/enquete-canadienne-tabac-alcool-et-drogues/sommaire-2015.html>].

<sup>9</sup> Jonathan P. CAULKINS, *Estimated Cost of Production for Legalized Cannabis*, Working Paper, Santa Monica, RAND Drug Policy Research Center, 2010, p. 29; RAND Corporation, *Altered State? Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets*, Occasional Paper, Santa Monica, 2010, p. 68.

<sup>10</sup> *Loi de 2001 sur l'accise*, L.C. 2002, ch. 22 (spiritueux, vins, tabac).

<sup>11</sup> ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control*, IARC Handbooks of Cancer Prevention – Tobacco Control, Volume 14, Lyon, 2011.

## 1.2. Sécurité publique

Priver le crime organisé des revenus associés à la vente du cannabis est un autre des objectifs clairement affirmés du gouvernement fédéral. Si la lutte au crime organisé est désirable en soi, la disparition du marché noir<sup>12</sup> est également cruciale pour l'atteinte des objectifs de santé publique mentionnés plus haut. En effet, la consommation de cannabis des mineurs dépend directement de la santé du marché noir pour le cannabis, les distributeurs illégaux de cannabis n'étant évidemment pas préoccupés par le respect des lois à ce sujet. La légalisation implique d'ajouter des infractions et des contraventions ciblées<sup>13</sup> visant, notamment, à protéger les jeunes<sup>14</sup>. Les ressources policières ne servent donc plus à empêcher l'existence d'un marché du cannabis, mais à contrecarrer l'existence d'un marché du cannabis non réglementé, comme c'est le cas pour le tabac ou l'alcool. Le marché légal du cannabis se veut différent du marché illégal qu'il remplace par le fait que les producteurs y sont soumis à des normes élevées de contrôle de la qualité, que les détaillants sont contrôlés pour qu'ils ne distribuent pas leurs produits aux mineurs et que les produits vendus sont soumis au régime de taxation. Cette approche vise donc à réduire les risques les plus graves associés à la consommation de cannabis tels que la consommation chez les mineurs, la consommation de produits plus nocifs pour la santé que le cannabis et la surconsommation de celui-ci.

## 1.3. Financement public

La taxation et la vente légale du cannabis sont des sources potentielles de revenus pour les gouvernements. La répression policière, les campagnes d'éducation ou de sensibilisation ainsi que les soins de santé liés à la consommation du cannabis représentent des coûts pour les gouvernements, que le produit soit légal ou non. La légalisation leur donne donc la possibilité de couvrir, du moins en partie, ces coûts, comme c'est le cas pour les autres secteurs de l'économie qu'ils encadrent. La question du financement est intimement liée à la question du prix du produit. Dans ce cas toutefois, cet objectif peut aller à l'encontre des autres. Un prix élevé, par le biais des taxes ou des marges bénéficiaires des sociétés d'État distributrices, peut fournir des sommes importantes, mais il peut également repousser les consommateurs. Les substituts au cannabis légal sont nombreux. Le cannabis illégal, et donc non taxé, est le plus évident mais il faut également avoir en tête que l'alcool est aussi un substitut récréatif auprès de certains consommateurs. Si les consommateurs adultes continuent de s'approvisionner auprès du marché illégal à cause de prix plus avantageux, ils maintiennent ce marché en place pour les mineurs, ce qui va à l'encontre d'un des objectifs de santé publique. Il en va de même pour le contrôle de la qualité du produit ou la disponibilité de variantes du cannabis qui posent plus de risques pour la santé.

Les gouvernements doivent donc faire des choix quant aux objectifs qu'ils souhaitent le plus atteindre, sur un horizon de court ou de long terme.

---

<sup>12</sup> Daniel LEBLANC et Mike HAGER, « Canada's marijuana legalization plan designed to reduce criminal role in market », *The Globe and Mail*, 13 avril 2017, en ligne : [<https://www.theglobeandmail.com/news/politics/liberals-table-marijuana-bill-that-includes-crackdown-on-impaired-drivers/article34696586/>].

<sup>13</sup> Voir *Règlement sur l'exécution policière de la Loi sur le cannabis*, DORS/2018-151, 27 juin 2018, pris en vertu de l'article 139 de la *Loi sur le cannabis*. Et le site [[justice.gc.ca/fra/jp-cj/cannabis/](http://justice.gc.ca/fra/jp-cj/cannabis/)] pour un résumé.

<sup>14</sup> Voir parties 1 et 2 de la *Loi sur le cannabis*.

## 2. MISE EN PLACE D'UN MARCHÉ LÉGAL DU CANNABIS

Les règles imposées aux producteurs quant à la façon de faire pousser la plante de cannabis et de traiter les produits tirés de celle-ci constituent des avantages importants pour le marché légal. Bien que cette réglementation entraîne des coûts supplémentaires pour les producteurs légaux par rapport à leurs compétiteurs illégaux, elle vient offrir aux consommateurs une garantie qui n'existe simplement pas sur le marché illégal. Ce dernier est par définition très pauvre en information pour les consommateurs et la traçabilité des produits ainsi que la mise en place de normes de santé pour ceux-ci sont des éléments qui sont valorisés par les consommateurs dans la plupart des marchés de consommation<sup>15</sup>.

Le marché légal peut également se distinguer du marché illégal par la façon dont les produits sont mis en marché. L'accès à des moyens de paiement conventionnels, à une gamme étendue de produits, à des conseils d'experts, à des expériences de vente diversifiées et conviviales (en personne ou en ligne) sont tous des avantages qui peuvent se manifester plus aisément du côté légal qu'illégal, si la réglementation le permet et le favorise.

Finalement, la production légale dispose d'avantages importants par rapport à la production illégale, qui peuvent se traduire par des prix plus faibles. En effet, les producteurs légaux peuvent réaliser des économies d'échelle importantes qui ne sont pas nécessairement accessibles à des producteurs illégaux qui doivent dissimuler leur production. La production légale bénéficie également d'un accès bien plus grand à l'expertise scientifique pour améliorer ses processus et cet avantage ira potentiellement en grandissant à mesure que la recherche progressera à la suite de la légalisation (sous réserve que ce développement technologique ne soit pas aisément transférable à la production illégale).

Statistique Canada est également sollicité afin d'accompagner le processus de légalisation du cannabis. Cet organisme national de statistique a mis au point une enquête portant spécifiquement sur le cannabis<sup>16</sup> afin de mesurer et de qualifier la consommation de la substance et il utilise différentes méthodes indirectes pour analyser le marché du cannabis illégal. Ces données sont nécessaires pour être en mesure d'évaluer l'atteinte des objectifs des nouvelles mesures législatives. Il a aussi mis au point des méthodes permettant d'intégrer à la comptabilité nationale l'économie du cannabis. Les organismes de statistique tentent d'intégrer aux estimations du produit intérieur brut (« PIB ») des données sur l'économie clandestine depuis plusieurs années<sup>17</sup>. Dans le cas du cannabis, les estimations pré-légalisation sont particulièrement importantes pour éviter que la légalisation ne donne l'impression d'un bond dans la production canadienne de biens, alors qu'on parle plutôt d'un transfert d'entreprises clandestines à des entreprises légales. Pour l'année 2017, Statistique Canada estimait que la production de cannabis représentait une contribution de 3,1 milliards de dollars au PIB canadien, en légère baisse par rapport à un sommet de 3,6 milliards en 2013.

---

<sup>15</sup> Jonathan P. CAULKINS, Beau KILMER, Mark A. R. KLEIMAN, Robert J. MACCOUN, Greg MIDGETTE, Pat OGLESBY, Rosalie LICCARDO PACULA, Peter H. REUTER, *Considering Marijuana Legalization: Insights for Vermont and Other Jurisdictions*, Research Report, RAND Corporation, 2015, en ligne : [<https://doi.org/10.7249/RR864>].

<sup>16</sup> STATISTIQUE CANADA, Enquête nationale sur le cannabis, en ligne : [[http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV\\_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=5262](http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=5262)].

<sup>17</sup> Peter VAN DE VEN, « New standards for compiling national accounts: what's the impact on GDP and other macro-economic indicators? », dans *OECD Statistics Brief*, N° 20, février 2015, p 16.



Tableau 1 Contribution au PIB de l'industrie du cannabis (en millions de dollars aux prix de base)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Médical	0	1	1	1	2	2	4	8	15	52	108
Non médical	3 257	3 243	3 124	3 065	3 228	3 379	3 599	3 566	3 475	3 313	2 998
<b>Total</b>	<b>3 257</b>	<b>3 244</b>	<b>3 125</b>	<b>3 066</b>	<b>3 230</b>	<b>3 381</b>	<b>3 603</b>	<b>3 574</b>	<b>3 490</b>	<b>3 365</b>	<b>3 106</b>

Source : Statistique Canada, Tableau 36-10-0600-01 – Offre et consommation de cannabis, produit intérieur brut.

On peut également caractériser ce nouveau marché en fonction des prix et en fonction de la réglementation qui s'y appliquent.

## 2.1. Prix du cannabis

Le prix est évidemment un des éléments les plus importants d'un marché comme celui du cannabis et c'est principalement avec cet aspect que la fiscalité interagit. Les consommateurs font des choix entre les divers produits du cannabis, entre le marché légal et le marché illégal, entre le cannabis et d'autres produits médicaux ou récréatifs et achètent des quantités différentes en fonction des prix. Plusieurs chercheurs ont estimé la sensibilité des consommateurs de cannabis aux prix. La variation moyenne des quantités consommées en fonction d'une variation donnée des prix est appelée « élasticité-prix » et diverses estimations de celle-ci ont été faites.

Tableau 2 Estimations de l'élasticité-prix du cannabis récréatif  
(% de variation des quantités achetées selon la variation de prix)

Nisbet et Vakil <sup>18</sup> (1972)	-1,01 à -1,51
Collins et autres <sup>19</sup> (2014)	-1,75
Ben Lakhdar et autres <sup>20</sup> (2016)	-1,7 à -2,1
Davis et autres <sup>21</sup> (2016)	-0,67 à -0,79
<i>Avec contrôles pour les facteurs affectant l'offre</i>	-0,60 à -0,79
Ouellet et autres <sup>22</sup> (2017)	-0,42 à -0,60
Kilmer et autres (2010)	-0,54
Mallett (2014)	-0,15 à -0,31
Caulkins et autres <sup>23</sup> (2015)	-0,40 à -1,2
Halcoussis et autres <sup>24</sup> (2017)	-0,42

<sup>18</sup> Charles T. NISBET et Firouz VAKIL, « Some Estimates of Price and Expenditure Elasticities of Demand for Marijuana Among U.C.L.A. Students », (1972), vol. 54, n° 4 *The Review of Economics and Statistics* 473-475.

<sup>19</sup> R. Lorraine COLLINS, Paula C. VINCENT, Jihneeh YU, Liu LIU et Leonard H. EPSTEIN, « A behavioral economic approach to assessing demand for marijuana », (2014), vol. 22, n°3 *Experimental and Clinical Psychopharmacology* 211-221, en ligne : <https://doi.org/10.1037/a0035318>.

<sup>20</sup> Christian BEN LAKHDAR, Nicolas G. VAILLANT et François-Charles WOLFF, « Price elasticity of demand for cannabis: does potency matter? », (2016), vol. 24, n° 4 *Addiction Research & Theory* 300-312, en ligne : <https://doi.org/10.3109/16066359.2016.1139699>.

<sup>21</sup> Adam J. DAVIS, Karl R. GEISLER et Mark W. NICHOLS, « The price elasticity of marijuana demand: evidence from crowd-sourced transaction data », (2016), vol. 50, n° 4 *Empirical Economics* 1171-1192.

<sup>22</sup> Marie OUELLET, Mitch MACDONALD, Martin BOUCHARD, Carlo MORSELLI et Richard FRANK, *The Price of Cannabis in Canada*, Research Report N° 2017-R005, Ottawa, Public Safety Canada, 2017, p. 61.

<sup>23</sup> J. P. CAULKINS et autres, précité, note 15.

<sup>24</sup> Dennis HALCOUSSIS, Anton D. LOWENBERG et Zach ROOF, « Estimating the Price Elasticity of Demand for Cannabis: A Geographical and Crowdsourced Approach », (2017), *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa* (23), 119-136.

Pour une élasticité de -0,5, chaque hausse des prix de 10 % entraîne une baisse des quantités achetées de 5 %. Une grande incertitude entoure ces estimations, compte tenu de la nature jusqu'à récemment illégale du produit. Des données indirectes ou tirées d'autres juridictions sont en général employées et ces estimations ne font habituellement pas de distinction entre les divers produits du cannabis. Les résultats varient également en fonction du type de consommateurs interrogés, les consommateurs fréquents étant plus sensibles au prix que les autres. Ces données ont néanmoins permis de produire les premières estimations de la taille du marché légal et du marché illégal pour le cannabis au Canada et de la façon dont ces tailles changent selon les niveaux de prix. Le Directeur parlementaire du budget<sup>25</sup> estimait par exemple en 2016 que la taille totale du marché du cannabis serait d'environ 655 tonnes (pour l'année 2018 si le produit avait été légal toute l'année) et les auteurs Macdonald et Rotermann<sup>26</sup> estimaient en 2017 que de 646 à 698 tonnes du produit correspondaient à la demande totale canadienne.

Grâce aux efforts de Statistique Canada, on dispose maintenant également d'informations quant aux prix effectivement payés sur le marché du cannabis au Canada.

Tableau 3 **Prix du cannabis séché selon la province, avant la légalisation et après la légalisation** (\$/gramme)

	Prix avant la légalisation	Prix après la légalisation	Variation (%)
Terre-Neuve-et-Labrador	7,68	9,36	21,8
Île-du-Prince-Édouard	7,32	7,69	5
Nouvelle-Écosse	7,29	8,73	19,7
Nouveau-Brunswick	6,34	8,27	30,5
Québec	5,82	6,75	15,9
Ontario	7,42	8,05	8,5
Manitoba	7,15	9,14	27,7
Saskatchewan	7,28	8,02	10,3
Alberta	7,3	9,07	24,2
Colombie-Britannique	6,89	7,15	3,7
Yukon	9,01	10,36	15
Nunavut	15,24	0	0
Territoires du Nord-Ouest	12,71	14,45	13,7

Notes : Du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 16 octobre 2018 pour la période pré-légalisation et du 17 octobre 2018 au 31 mars 2019 pour la période subséquente. Le nombre de données soumises au site anonyme de collecte de données de Statistique Canada a chuté entre les deux périodes.

Source : Statistique Canada, Centre de statistiques sur le cannabis (13-610-X).

<sup>25</sup> CANADA, Bureau du Directeur parlementaire du budget, *Légalisation du cannabis : considérations financières*, 1<sup>er</sup> novembre 2016, p. 85.

<sup>26</sup> Ryan MACDONALD et Michelle ROTERMANN, « Experimental Estimates of Cannabis Consumption in Canada, 1960 to 2015 », dans *Economic Insights*, n°077, 18 décembre 2017, p.10. Consulté à l'adresse suivante de Statistique Canada : [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2017/statcan/11-626-x/11-626-x2017077-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/statcan/11-626-x/11-626-x2017077-eng.pdf) .

La question des prix est déterminante pour l'atteinte des objectifs liés à la légalisation. Comme les consommateurs y sont sensibles, on ne peut pas espérer faire disparaître le marché noir si celui-ci offre des produits à des prix considérablement plus bas, même si les consommateurs accordent une certaine valeur à un produit contrôlé offert par le secteur légal. À l'opposé, malheureusement, un prix trop bas sur le marché légal aura possiblement pour effet d'attirer de nouveaux consommateurs, alors que le produit deviendra compétitif non seulement avec le cannabis illégal, mais également avec d'autres produits de consommation récréative.

## 2.2. Encadrement de la production et de la distribution

### 2.2.1. Production légale du cannabis<sup>27</sup>

La création d'un marché légal pour le cannabis implique le développement d'une industrie de production de la plante. Il existait déjà une industrie de production illégale mais le but est encore ici de la remplacer par des producteurs légaux. Ces derniers sont soumis à une réglementation stricte qui vise principalement à assurer la santé des consommateurs.

Seuls les titulaires de licences délivrées par Santé Canada (cultivateurs, transformateurs et vendeurs<sup>28</sup>) peuvent vendre du cannabis aux distributeurs sur le marché légal du cannabis. Il convient de noter que Santé Canada accordait des licences de production de cannabis depuis 2001 à des fins médicales et que le nombre de producteurs avait fortement augmenté en prévision de la légalisation de la consommation du cannabis à des fins récréatives, celui-ci ayant doublé pour la seule année 2017 par exemple<sup>29</sup>.

Des pénuries de produits au lancement du produit légal avaient été observées au Colorado et il semble que malgré cette expérience d'une juridiction voisine, le Canada n'ait pas été en mesure d'éviter cet écueil<sup>30</sup>. Le long processus d'approbation des demandes de licences par Santé Canada pourrait être en cause<sup>31</sup>. L'obtention d'une telle licence est conditionnelle au respect de normes strictes en matière horticole comme l'obligation de n'utiliser que des

<sup>27</sup> Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, Santé Canada, *Les produits de santé contenant du cannabis ou à utiliser avec du cannabis : Lignes directrices pour la Loi sur le cannabis, la Loi sur les aliments et drogues, et les règlements connexes*, juillet 2018.

<sup>28</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *Cultivateurs, transformateurs et vendeurs de cannabis autorisés en vertu de la Loi sur le cannabis*, 14 juin 2019, en ligne : [\[https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/titulaires-licences-demandeurs-industrie/cultivateurs-transformateurs-vendeurs-autorises.html\]](https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/titulaires-licences-demandeurs-industrie/cultivateurs-transformateurs-vendeurs-autorises.html).

Avant les mesures législatives de 2018, Licences de Santé Canada (licences de production et de vente). Voir *Bulletin d'information – Amélioration du processus de délivrance de licences pour la production de cannabis à des fins médicales, 2017*. Il convient de noter que le *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales* mentionné dans ce bulletin a été abrogé et remplacé par le *Règlement sur le cannabis*, DORS/2018-144 (art. 26 et suiv. sur la licence de vente à des fins médicales).

Aujourd'hui, voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *Guide des demandes de licences liées au cannabis : Culture, transformation et vente à des fins médicales*, mise à jour 1<sup>er</sup> août 2019, entrée en vigueur 17 octobre 2019.

Par ailleurs, une licence de cannabis doit être obtenue de l'Agence du revenu du Canada (« ARC ») si on fait pousser des produits du cannabis, si on en fait la production ou si on en fait l'emballage. Voir article 62 de la *Loi sur le cannabis*.

<sup>29</sup> Le tableau « Cultivateurs, transformateurs et vendeurs autorisés titulaires d'une licence en vertu de la *Loi sur le cannabis* » de Santé Canada indique que le nombre est passé de 38 à 84 au cours de l'année 2017. En ligne : [\[https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/titulaires-licences-demandeurs-industrie/cultivateurs-transformateurs-vendeurs-autorises.html\]](https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/titulaires-licences-demandeurs-industrie/cultivateurs-transformateurs-vendeurs-autorises.html).

On peut consulter la version graphique de ce tableau dans le Centre de statistiques sur le cannabis de Statistique Canada, sous l'onglet Économie, catégorie Titulaires de licence fédérale, en ligne : [\[https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-fra.htm\]](https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-fra.htm).

<sup>30</sup> Julien ARSENEAULT, « La pénurie de cannabis freine les ambitions de la SQDC », *Le Devoir*, 23 janvier 2019, en ligne : [\[https://www.ledevoir.com/societe/546106/embargo-la-sqdc-revise-a-la-baisse-ses-ambitions-pour-l-expansion-de-son-reseau\]](https://www.ledevoir.com/societe/546106/embargo-la-sqdc-revise-a-la-baisse-ses-ambitions-pour-l-expansion-de-son-reseau).

<sup>31</sup> Anindya SEN et Rosalie WYONCH, « Cannabis Countdown: Estimating the Size of Illegal Markets and Lost Tax Revenue Post-Legalization », dans *CD Howe Institute Commentary*, n° 523, 11 novembre 2018, 32 p., en ligne: [\[https://doi.org/10.2139/ssrn.3269989\]](https://doi.org/10.2139/ssrn.3269989).

pesticides homologués pour le cannabis<sup>32</sup>. Elle impose également des normes de sécurité quant au personnel pouvant œuvrer pour les entreprises productrices ainsi qu'aux contrôles d'accès aux installations de production ou de stockage du produit<sup>33</sup>. La législation fédérale sur le cannabis impose ainsi diverses normes aux producteurs mais, par ailleurs, elle n'empêche pas les provinces d'ajouter des normes ou des certifications supplémentaires aux producteurs. Les provinces encadrent également la réglementation de la consommation du produit sur leur territoire, ce qui n'est pas sans conséquence pour le marché légal. Par exemple, le Québec a décidé de bannir la consommation du produit dans les lieux publics, de façon analogue à ce qui se fait pour l'alcool, et de hausser l'âge de consommation légale à 21 ans, à la suite d'un changement de gouvernement<sup>34</sup>.

## 2.2.2. Structures légales de distribution

La légalisation implique également un encadrement strict de la distribution des produits du cannabis. Tel qu'il a été mentionné plus haut, cet aspect n'est pas négligeable quant à la poursuite de l'objectif de conversion des consommateurs de cannabis illégal en consommateurs du produit légal. La qualité du produit dont la production est contrôlée par Santé Canada ne peut devenir un argument de vente que si le réseau de distribution permet aux consommateurs d'y accéder et de les renseigner adéquatement. Les règles entourant la publicité des produits du cannabis sont semblables à celles encadrant le tabac : aucune publicité n'est autorisée et les produits doivent être présentés dans un emballage neutre. La façon dont le produit se rend jusqu'au consommateur diffère toutefois d'une province à l'autre<sup>35</sup>.

### 2.2.2.1. Sociétés d'État

Au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, dans les trois territoires et à l'Île-du-Prince-Édouard, la distribution est entièrement assurée par une société d'État<sup>36</sup>. Ces sociétés d'État signent des contrats d'approvisionnement avec des producteurs accrédités et effectuent les ventes auprès des consommateurs par l'intermédiaire d'un réseau de magasins ou d'un site Web transactionnel. Le gouvernement peut dans ce cas s'assurer de capter la majorité des profits de l'industrie du cannabis, puisqu'il est le seul acheteur potentiel pour les producteurs et peut donc négocier des prix très avantageux auprès de ceux-ci. Le niveau de contrôle du respect des normes en matière de vente au détail du cannabis est également très élevé.

<sup>32</sup> Voir entre autres les Lignes directrices et exigences pour l'industrie du cannabis de Santé Canada pour un aperçu de l'ensemble des normes. En ligne : <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/reglements-sur-le-cannabis-pour-producteurs-autorises.html>.

<sup>33</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, Santé Canada, *Renseignements supplémentaires à l'intention des producteurs autorisés en vertu du Règlement d'accès sur le cannabis à des fins médicales*, 14 février 2019, en ligne : [\[https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/producteurs-autorises/renseignements-supplementaires-intention-producteurs-autorises-vertu-reglement-acces-cannabis-fins-medicales.html\]](https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/producteurs-autorises/renseignements-supplementaires-intention-producteurs-autorises-vertu-reglement-acces-cannabis-fins-medicales.html).

<sup>34</sup> Voir Projet de loi n° 2 resserrant l'encadrement du cannabis et QUÉBEC, *Communiqué* du 14 mai 2019, « Projet de loi resserrant l'encadrement du cannabis – À l'issue des consultations, le ministre Carmant propose des amendements ». Le projet de loi n° 2 a été sanctionné le 1<sup>er</sup> novembre 2019 : *Loi resserrant l'encadrement du cannabis*, LQ 2019, c. 21. Cette loi modifie notamment la *Loi sur l'encadrement du cannabis*. Les dispositions qui haussent à 21 ans l'âge légal pour posséder du cannabis, en acheter et avoir accès aux locaux de la Société québécoise du cannabis entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>35</sup> Voir page *Le cannabis dans les provinces et les territoires* du site Web de Santé Canada pour un aperçu, en ligne : [\[https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/lois-reglementation/provinces-territoires.html\]](https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/lois-reglementation/provinces-territoires.html).

<sup>36</sup> *Loi constituant la Société québécoise du cannabis*, LQ 2018, c. 19, sanctionnée le 12 juin 2018, partie I.

*Loi constituant la Société de gestion du cannabis*, LN-B 2018, c. 3, sanctionnée le 16 mars 2018, en ligne : [\[http://canlii.ca/t/6bb6g\]](http://canlii.ca/t/6bb6g).

*Cannabis Management Corporation Act*, R.S.P.E.I., 2018 c. 20, sanctionnée le 11 août 2018.

*Cannabis Control Act*, SNS 2018, c 3, sanctionnée le 18 avril 2018, en ligne : [\[http://canlii.ca/t/53ksc\]](http://canlii.ca/t/53ksc).

*Cannabis Control and Regulation Act*, SY 2018, c. 4, sanctionnée le 29 mai 2018.

*Cannabis Products Act*, S.N.W.T. 2018, c. 6, sanctionnée le 17 octobre 2018.

*Cannabis Act*, S.Nu. 2018, c. 7, sanctionnée le 13 juin 2018.

### 2.2.2.2. *Distributeurs privés*

Il est également possible de laisser la responsabilité de la distribution du produit au secteur privé, en s'appuyant notamment sur les réseaux de dispensaires qui se sont développés pour la vente du cannabis à des fins médicales. Dans ce modèle, le gouvernement provincial accorde des permis de distribution aux commerçants, comme peut le faire la Régie des alcools, des courses et des jeux auprès des détaillants d'alcool au Québec. Ce modèle n'a pas été retenu au Canada.

### 2.2.2.3. *Modèles hybrides*

L'Alberta, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario ont adopté un modèle hybride où les détaillants sont privés, mais où la distribution est assurée par un distributeur public qui, lui, s'approvisionne auprès des producteurs accrédités<sup>37</sup>. Dans la plupart des cas, ce distributeur public est également le seul responsable de la vente en ligne alors que les détaillants privés doivent avoir une présence physique. Dans plusieurs cas, le distributeur public exploite aussi des magasins, mais il ne dispose pas d'un monopole. Ce modèle offre théoriquement au gouvernement l'avantage de pouvoir capter les profits du secteur par son statut d'acheteur unique de la production, sans les potentiels inconvénients associés au fait d'exploiter un réseau commercial de vente au détail.

Il convient également de noter qu'un gouvernement peut contrôler le niveau des prix du cannabis par l'intermédiaire de son réseau de distribution. C'est ce que fait le Manitoba en imposant une marge de 75 cents par gramme et une marge de 9 % de la valeur du produit<sup>38</sup>. L'ajout de telles marges bénéficiaires a un effet semblable à celui d'une taxe équivalente sur les prix à la consommation.

---

<sup>37</sup> *Gaming, Liquor and Cannabis Act*, RSA 2000, c. G-1, texte amendé sanctionné le 11 juin 2018, en ligne : [<http://canlii.ca/t/53ghw>] .  
*Cannabis Distribution Act*, SBC 2018, c. 28, sanctionnée le 31 mai 2018, en ligne : [<http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18028>].  
*Cannabis Control Act*, SNL 2018, c. 4.1 et *Liquor Corporation Act*, RSNL 1990, c. L19.  
*Cannabis Control (Saskatchewan) Act*, SS 2018, c. C-2.111.  
*The Liquor, Gaming and Cannabis Control Act*, CCSM, c. L153.  
*Cannabis License Act*, SO 2018, c. 12 s 2.

<sup>38</sup> GOUVERNEMENT DU MANITOBA, *Cadre de la vente au détail de cannabis*, en ligne : [<https://www.gov.mb.ca/jec/cannabis/fees.fr.html>]; *Cannabis Retail Framework - Growth, Enterprise and Trade*, en ligne : [<https://www.gov.mb.ca/jec/cannabis/fees.html>].

### 3. TAXATION DU CANNABIS

Les aspects légaux de la taxation du cannabis sont très comparables à ceux de la taxation du tabac. Le fait que le cannabis puisse être transformé en produits topiques ou comestibles pose toutefois certains défis différents. De plus, la taxation interagit avec les questions de partage des compétences entre l'ordre fédéral et l'ordre provincial.

#### 3.1. Droits d'accise

Comme c'est souvent le cas avec les autres produits visés par les droits d'accise fédéraux, le cannabis peut être imposé selon trois principes : la quantité du produit, la quantité d'ingrédient actif ou la valeur.

Dans le premier cas, le législateur fixe un niveau de droit d'accise par unité de mesure du produit. On parle alors de dollars par gramme, pour le produit séché, de dollars par graine, pour les plants, ou de dollars par millilitre, pour les huiles ou autres produits dérivés de la sorte. C'est ce genre de régime qui s'applique aux cigarettes.

Le principal ingrédient actif de la plante de cannabis est le tétrahydrocannabinol (« THC ») et le niveau de taxation peut être fonction de la quantité de THC que l'on retrouve dans un produit. Cette approche présente l'avantage de pouvoir s'appliquer de façon relativement uniforme à des produits qui se présentent sous des formes assez différentes. Elle permet également d'éviter que les produits offerts par l'industrie ne deviennent trop « riches » en THC, pour un poids équivalent. Le principal désavantage est qu'elle est difficile d'application parce qu'elle requiert d'importants investissements technologiques de la part des producteurs pour mesurer la teneur en THC de leur produit et de la part du gouvernement pour vérifier les résultats de l'industrie. Il convient de noter que les effets du THC ne sont pas les mêmes selon la façon dont le produit est consommé et qu'il ne s'agit pas de la seule substance psychoactive que l'on retrouve dans le cannabis, ce qui rend également difficile l'utilisation de cette mesure. La taxation de l'alcool suit essentiellement ce principe, puisque le niveau du droit d'accise est fixé par millilitre, mais varie selon la teneur en alcool du produit (bières, bières fortes, vins, spiritueux, etc.).

On peut finalement imposer le produit sur le prix de gros, ce qu'on appelle un droit *ad valorem*. Mis à part que le point de perception diffère, le droit d'accise s'apparente alors fortement à une taxe sur la valeur ajoutée, dont le poids est directement proportionnel au prix du produit vendu. C'est ce mode de taxation qui est actuellement appliqué aux cigares.

En ce qui concerne le cannabis, le gouvernement fédéral s'est entendu avec les provinces et les territoires du Canada<sup>39</sup> pour la mise en place d'un droit d'accise hybride qui est fonction des quantités ou de la valeur<sup>40</sup>. La *Loi de 2001 sur l'accise* a été modifiée en conséquence en 2018 dans le cadre de la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2018*, et le *Règlement concernant les droits d'accise sur le cannabis* a été pris en 2019 en vertu de cette loi modifiée. Les droits d'accise sont perçus au moment où le cannabis est emballé pour la vente au consommateur, que ce soit par un cultivateur, un producteur ou un simple emballeur du produit<sup>41</sup>.

Le niveau du droit sur le cannabis (*cannabis duty*) est de 1 \$ par gramme de cannabis séché ou 10 % de la valeur du produit<sup>42</sup>. C'est la plus élevée de ces deux méthodes qui s'applique, ce qui revient essentiellement à un droit *ad valorem* de 10 % avec un plancher à 1 \$ par gramme.

Une logique semblable s'applique aux graines de cannabis, et les droits d'accise sur les huiles de cannabis qui sont en vente sont fonction du cannabis séché qui a été utilisé pour leur fabrication. Les produits comestibles ont aussi été légalisés environ un an après ces produits<sup>43</sup>. Le régime de droits d'accise qui s'applique aux produits comestibles est quant à lui fondé sur la teneur en THC total, soit la quantité de THC qui sera produite une fois le produit consommé. Il s'agit dans ce cas d'un droit uniforme de 0,0025 \$ par mg de THC total et il n'y aura pas d'option fondée sur la valeur<sup>44</sup>. L'huile de cannabis est transférée à ce régime de taxation.

Il convient de noter que dans le cadre de la *Loi n° 2 d'exécution du budget de 2018*<sup>45</sup>, l'article 2.1 a été ajouté à la *Loi de 2001 sur l'accise*<sup>46</sup>. Cet article, qui est réputé être entré en vigueur le 17 septembre 2018, instaure une mesure anti-évitement portant sur la détermination de la valeur d'un produit du cannabis sur lequel un droit *ad valorem* est calculé<sup>47</sup>.

<sup>39</sup> CANADA, ministère des Finances, *Les ministres des Finances du Canada concluent une entente sur la taxation du cannabis*, 11 décembre 2017; voir aussi *Document d'information : Entente fédérale-provinciale-territoriale sur la taxation du cannabis*, en ligne : [\[https://www.fin.gc.ca/n17/data/17-122\\_1-fra.asp\]](https://www.fin.gc.ca/n17/data/17-122_1-fra.asp). Le Manitoba n'est pas partie à cette entente.

Voir aussi sous-section 3.2. du présent texte pour plus de détails sur cette entente.

<sup>40</sup> Modification à la *Loi de 2001 sur l'accise* (partie 4.1 et annexe 7 ajoutées) dans le cadre de la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2018*, L.C. 2018, ch. 12, sanction le 21 juin 2018.

*Règlement concernant les droits d'accise sur le cannabis*, DORS/2019-78, pris en vertu des articles 304 et 304.1 de la *Loi de 2001 sur l'accise* (L.C. 2018, ch. 12, art. 91 et 92).

Remarques : l'article 304 de la *Loi de 2001 sur l'accise* donne le pouvoir au gouverneur en conseil de prendre des règlements sur certains sujets concernant le cannabis; l'article 304.1 de la *Loi de 2001 sur l'accise* vise la prise d'un règlement concernant le « régime coordonné des droits sur le cannabis ».

<sup>41</sup> AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Obtention et renouvellement d'une licence de cannabis*, Avis sur les droits d'accise EDN52 et *Aperçu général des timbres d'accise de cannabis*, Avis sur les droits d'accise EDN54.

<sup>42</sup> Art. 158.19 et art. 1 et 2 de l'annexe 7 de la *Loi de 2001 sur l'accise*.

Voir aussi article 158.21 sur les droits exigibles des importateurs et articles 1 et 3 de l'annexe 7 de la loi.

Pour les produits du cannabis utilisés pour soi, voir article 4 de l'annexe 7 de la loi.

<sup>43</sup> La légalisation des produits comestibles du cannabis et du cannabis sous forme de concentré sera applicable le 17 octobre 2019 (selon la note explicative du Décret TR/2018-52). Voir aussi *Règlement modifiant le Règlement sur le cannabis (nouvelles catégories de cannabis)*, DORS/2019-206, et *Décret modifiant les annexes 3 et 4 de la Loi sur le cannabis*, DORS/2019-207.

<sup>44</sup> Voir modification au taux du droit d'accise sur les produits du cannabis qui sont du cannabis comestible : partie 3 de la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2019*, L.C. 2019, ch. 29.

<sup>45</sup> L.C. 2018, ch. 27.

<sup>46</sup> *Id.*, art. 63.

<sup>47</sup> CANADA, ministère des Finances, *Notes explicatives concernant la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, la Loi de 2001 sur l'accise et des textes connexes, octobre 2018*, p. 30-31, « sommes passibles de droits ».

### 3.2. Entente avec les provinces et les territoires

Les provinces et les territoires appliquent des taxes particulières directes sur l'alcool et le tabac en sus des droits d'accise (taxation indirecte) que le Parlement du Canada est le seul à avoir le pouvoir constitutionnel de prélever<sup>48</sup>. Dans le cas du cannabis, les provinces et territoires pourraient également appliquer une taxe particulière directe qui s'ajouterait aux droits d'accise fédéraux<sup>49</sup>.

Toutefois, en dépit de leurs pouvoirs de taxation, le gouvernement fédéral et les provinces et territoires (sauf le Manitoba) se sont entendus le 11 décembre 2017 pour que seuls les droits d'accise fédéraux soient perçus et que les provinces et territoires ne mettent en place des taxes particulières sur le cannabis que dans un cadre de taxation coordonnée administré par le gouvernement fédéral. En contrepartie, le gouvernement fédéral transfère aux gouvernements des provinces et des territoires 75 % des sommes ainsi perçues jusqu'à concurrence de 100 M\$ par an<sup>50</sup>. De plus, le gouvernement fédéral intègre dans sa perception les droits additionnels<sup>51</sup> que certaines provinces ont choisi d'ajouter aux droits d'accise fédéraux.

Il convient de noter que le Manitoba, qui n'est pas partie à l'entente, ne reçoit pas la part de 75 % des recettes des droits d'accise fédéraux, ce qui fait que seul le droit de 2,5 % ou 0,25 \$ le gramme est perçu dans cette seule province.

À l'opposé, l'Alberta, le Nunavut, l'Ontario et la Saskatchewan ajoutent des droits additionnels aux droits d'accise fédéraux, mais ces droits additionnels sont établis à l'intérieur des droits d'accise fédéraux plutôt que par une taxe particulière de ces provinces.

Tableau 4 **Droits d'accise sur le cannabis** (pour un gramme de matière florifère)

	Droit uniforme	Droit uniforme additionnel	Droit <i>ad valorem</i>	Droit <i>ad valorem</i> additionnel	Rajustement du droit additionnel
Manitoba	0,25 \$	-	2,5 %	-	-
Alberta	0,25 \$	0,75 \$	2,5 %	7,5 %	16,3 %
Nunavut	0,25 \$	0,75 \$	2,5 %	7,5 %	19,3 %
Ontario	0,25 \$	0,75 \$	2,5 %	7,5 %	3,9 %
Saskatchewan	0,25 \$	0,75 \$	2,5 %	7,5 %	6,5 %
Autres provinces et territoires	0,25 \$	0,75 \$	2,5 %	7,5 %	-

Note : Le plus élevé de la somme des droits uniformes ou des droits *ad valorem* s'applique et le rajustement du droit est ajouté ensuite, le cas échéant.

Source : AGENCE DU REVENU DU CANADA, Avis EDN55, « Calcul du droit sur le cannabis et du droit additionnel sur le cannabis », septembre 2018.

<sup>48</sup> Paragraphe 91(3) de la Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.) : le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.

<sup>49</sup> Paragraphe 92(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 : la taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.

<sup>50</sup> CANADA, ministère des Finances, Document d'information : Entente fédérale-provinciale-territoriale sur la taxation du cannabis, précité, note 39.

<sup>51</sup> Art. 158.2 de la Loi de 2001 sur l'accise.



Même si l'entente ne dure que deux ans, le fait que presque toutes les provinces et les territoires aient laissé le gouvernement fédéral administrer seul le « cadre de taxation coordonnée du cannabis » constitue une nouveauté relativement importante dans le domaine du partage des compétences de taxation au sein de la fédération canadienne. Même le Québec, pourtant soucieux de son autonomie fiscale, n'a alors pas choisi d'avoir recours à sa propre législation fiscale pour la taxation du cannabis sur son territoire.

### 3.3. Taxes à la consommation sur les produits du cannabis

Les produits du cannabis étant devenus légaux, le régime de taxes à la consommation s'applique maintenant à ces produits. En plus des recettes provenant de la taxe d'accise, les gouvernements perçoivent donc des revenus sur la vente des produits du cannabis par le biais de la taxe sur les produits et services, de la taxe de vente harmonisée<sup>52</sup>, de la taxe de vente du Québec<sup>53</sup>, ainsi que des autres taxes de vente provinciales<sup>54</sup>. Ces prélèvements ont également un effet à la hausse sur le prix du cannabis légal. À noter que les produits comestibles du cannabis ne sont pas exemptés de l'application de ces taxes comme peuvent l'être les produits alimentaires de base<sup>55</sup>.

### 3.4. Enjeux propres aux Premières Nations

La légalisation du cannabis pose une foule de défis aux administrations publiques et ces défis sont particulièrement aigus dans les collectivités autochtones. Plusieurs de ces collectivités sont déjà aux prises avec des problèmes liés à la consommation excessive de drogues et la légalisation peut exacerber ces problèmes<sup>56</sup>, surtout si les ressources additionnelles que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral dirigent vers la santé et la sécurité publiques des collectivités autochtones<sup>57</sup> ne sont pas à la hauteur des défis.

Une partie de l'encadrement du cannabis repose sur la taxation, mais cet outil ne s'applique pas de la même façon à ceux qui ont le statut d'Indien inscrit au sens de la *Loi sur les Indiens*<sup>58</sup> fédérale et qui sont situés sur une réserve par rapport au reste de la population canadienne. Les effets dissuasifs de la taxation sont amoindris dans des situations où elle ne s'applique pas. Le régime des droits d'accise s'applique logiquement de façon uniforme partout au Canada puisqu'il est de la responsabilité du producteur de les payer, mais les taxes à la consommation qui peuvent s'appliquer sur les produits du cannabis ne sont normalement pas applicables si ces produits sont vendus ou livrés sur une réserve à une personne ayant le statut d'Indien inscrit, étant donné l'exemption fiscale prévue à

<sup>52</sup> TPS/TVH (voir Budget 2018 et législation subséquente la partie IX de la *Loi sur la taxe d'accise*, au fédéral, pour les produits du cannabis soumis à l'accise).

<sup>53</sup> TVQ au Québec (voir *Loi sur la taxe de vente du Québec*, modifiée par le Projet de loi n° 13 sanctionné le 19 juin 2019, LQ 2019, c. 14, sur la taxation des produits du cannabis).

<sup>54</sup> COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Cannabis-Provincial Sales Tax Act, Provincial Sales Tax (PST) Bulletin 141*, 2019, en ligne : [\[https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/sales-taxes/pst/charge-collect/cannabis\]](https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/sales-taxes/pst/charge-collect/cannabis).

SASKATCHEWAN, *Information for vendors of cannabis, Provincial Sales Tax Information Bulletin 74*, 6 octobre 2018, en ligne : [\[https://www.saskatchewan.ca/business/taxes-licensing-and-reporting/provincial-taxes-policies-and-bulletins/tax-information-updates\]](https://www.saskatchewan.ca/business/taxes-licensing-and-reporting/provincial-taxes-policies-and-bulletins/tax-information-updates).

Le Manitoba n'applique pas sa taxe de vente provinciale aux ventes de cannabis non médical. Voir MANITOBA, *Cannabis taxation and revenue*, en ligne : [\[https://www.gov.mb.ca/cannabis/knowthefacts/taxationandrevenue.html\]](https://www.gov.mb.ca/cannabis/knowthefacts/taxationandrevenue.html).

<sup>55</sup> Annexe VI, partie III, alinéa 1b) de la *Loi sur la taxe d'accise*.

<sup>56</sup> Le législateur fédéral semble conscient de ce risque puisque l'article 151.1 de la *Loi sur le cannabis* prévoit l'examen, trois ans après son entrée en vigueur, des répercussions de la *Loi sur le cannabis* sur la santé publique, notamment sur la santé et les habitudes de consommation des Autochtones et des collectivités autochtones.

<sup>57</sup> Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, Santé Canada, *Programme de l'usage et les dépendances aux substances – Appel de propositions – Lignes directrices à l'intention des demandeurs – Mise à jour avril 2019*.

<sup>58</sup> L.R.C. (1985), ch. I-5.

l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* (sauf application, le cas échéant, de la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*<sup>59</sup>).

La question devient plus complexe si le producteur a lui-même le statut d'Indien inscrit, cultive la plante de cannabis sur une réserve et est titulaire d'une licence de production et de vente, mais qu'il vend ses produits à des personnes qui n'ont pas le statut d'Indien inscrit. Les acheteurs ne seront pas exemptés du paiement des taxes à la consommation. Mais le producteur lui-même sera-t-il exempté du paiement des droits d'accise? Il semble que non selon l'ARC, par analogie avec les droits d'accise sur l'alcool et le tabac<sup>60</sup>.

Les questions de fiscalité qui touchent les Premières Nations sont extrêmement complexes et l'apparition d'une fiscalité du cannabis ne vient pas simplifier les choses, d'autant plus que certaines Premières Nations pourraient se lancer dans la production de cannabis légal. La situation de celles dont le territoire jouxte la frontière avec les États-Unis d'Amérique, où le cannabis n'est pas partout légal, est encore plus complexe et risque d'engendrer des conflits entre administrations dans les prochaines années. La Commission de la fiscalité des premières nations a proposé en décembre 2018 un cadre fiscal et réglementaire relatif au cannabis<sup>61</sup> qui, s'il était en vigueur, permettrait aux Premières Nations participantes de créer un régime de réglementation et surtout de taxation qui leur soit propre, afin d'atteindre leurs objectifs en termes de développement économique et de santé et sécurité publiques. La mise en place d'un tel régime dans le cadre de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*<sup>62</sup> donnerait aux Premières Nations participantes un rôle analogue à celui des provinces et territoires dans le cadre fédéral de légalisation du cannabis. Elle constituerait « une option efficiente et efficace pour générer des avantages en matière de santé, d'économie et de fiscalité pour les Premières nations intéressées »<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> L.C. 2003, ch. 15, art. 67. L'annexe 1 de cette loi permet au corps dirigeant de chacune des nations qui y sont énumérées d'édicter, s'il le souhaite, un texte législatif imposant une taxe sur les produits et services des premières nations à l'intérieur des terres de cette nation.

<sup>60</sup> AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Renseignements concernant l'exemption fiscale prévue à l'article 87 de la Loi sur les Indiens*, en ligne : [\[https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/autochtones/renseignements-indiens.html#hdng15\]](https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/autochtones/renseignements-indiens.html#hdng15).

<sup>61</sup> Commission de la fiscalité des premières nations, *Une proposition de compétence fiscale et réglementaire des Premières nations relative au cannabis sous le régime de la LGF* [Loi sur la gestion financière des premières nations], 18 décembre 2018, en ligne : [\[https://fntc.ca/une-proposition-de-competence-fiscale-et-reglementaire-des-premieres-nations-relative-au-cannabis-sous-le-regime-de-la-lgf/?lang=fr\]](https://fntc.ca/une-proposition-de-competence-fiscale-et-reglementaire-des-premieres-nations-relative-au-cannabis-sous-le-regime-de-la-lgf/?lang=fr).

<sup>62</sup> La *Loi sur la gestion financière des premières nations*, L.C. 2005, ch. 9. Il s'agit d'une loi facultative qui offre aux Premières Nations un soutien et des outils pour renforcer leurs collectivités et leur économie.

<sup>63</sup> Voir Commission de la fiscalité des premières nations, précité, note 61.

## CONCLUSION

Même si la légalisation du cannabis a cessé de faire les manchettes des journaux après quelques mois, force est de constater que les défis qu'elle représente en termes de politiques publiques sont toujours d'actualité. Les données préliminaires sur les ventes et les prix sur les marchés légaux et les marchés illégaux du cannabis sont inquiétantes quant à l'objectif de faire disparaître le marché noir pour ce produit<sup>64</sup>. La contradiction fondamentale entre le fait d'offrir un produit à bas prix pour éliminer la contrebande et un prix élevé pour dissuader la consommation excessive est ici manifeste. Les pénuries auxquelles font face les distributeurs légaux, qu'ils soient privés ou publics, se résorberont à mesure que plus de licences de production seront accordées et que les entreprises accroîtront leur capacité de production. Toutefois, même avec des quantités plus conséquentes, les différentiels de prix avec le marché illégal resteront un frein à sa disparition.

Les enjeux intergouvernementaux en lien avec le cannabis continueront également d'occuper de nombreux décideurs publics. Des changements de gouvernements à la suite d'élections, comme on en a vu au Québec et en Ontario, pourront entraîner des modifications aux priorités des gouvernements et rendre caduques les bases sur lesquelles la collaboration entre les gouvernements des provinces et des territoires et le gouvernement fédéral s'est établie. La renégociation de l'entente sur le partage des revenus tirés des droits d'accise fédéraux sera tout particulièrement à surveiller à cet égard. Les provinces et les territoires voudront-ils avoir leurs propres taxes particulières sur le cannabis? La prise en compte des intérêts des différentes collectivités autochtones présentes sur le territoire canadien viendra aussi poser un défi, ceux-ci n'étant pas nécessairement alignés sur ceux du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces et des territoires.

À long terme, la légalisation pourra également avoir des effets importants pour la recherche sur le cannabis, le développement de nouveaux traitements médicaux, le développement d'industries agricoles connexes ainsi que sur la culture et les mœurs. Beaucoup reste toutefois à faire simplement pour construire un cadre réglementaire et fiscal qui soit stable et cohérent autour de ce produit.

---

<sup>64</sup> Jacques LEMIEUX, *Le marché noir du cannabis résiste au Canada*, 16 avril 2019, en ligne : [\[https://www.ledevoir.com/societe/consommation/552292/six-mois-apres-la-legalisation-du-cannabis-le-marche-noir-resiste-au-canada\]](https://www.ledevoir.com/societe/consommation/552292/six-mois-apres-la-legalisation-du-cannabis-le-marche-noir-resiste-au-canada).

Voir aussi le Centre de statistiques sur le cannabis de Statistique Canada, onglets Prix et Économie, en ligne : [\[https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-fra.htm\]](https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-fra.htm).