



**GROUPE SGF**

**Groupe SGF – Consultants en cannabis**

(Une division de Sarailis Avocats)

686 Grande-Allée Est, 3<sup>e</sup> étage,

Québec QC G1R 2K5

Du bureau de : Maxime Guérin, Avocat

[info@groupesgf.ca](mailto:info@groupesgf.ca)

1-877-254-1636

[www.groupesgf.ca](http://www.groupesgf.ca)

Québec, 10 août 2018

Commentaires de Groupe SGF – Consultants en cannabis concernant l'*approche proposée par Santé Canada pour le recouvrement des coûts liés à la réglementation du cannabis*, datée du 12 juillet 2018.

*Groupe SGF – Consultants en cannabis (une division de Sarailis Avocats Inc.) représente les joueurs de petites, moyennes et grandes tailles, qu'ils soient des producteurs de cannabis ou qu'ils soient des manufacturiers d'objets de fumeurs ou tout autre entrepreneur dans l'industrie dans leurs démarches visant l'obtention de permis de production ou dans l'accompagnement pour le lancement des idées d'affaires.*

## SOMMAIRE DE LA SITUATION

Le 21 juin 2018, la *Loi sur le cannabis* a reçu la sanction royale, donnant suite à l'engagement pris lors du discours du Trône de 2015 visant à légaliser, à réglementer de manière stricte et à limiter l'accès au cannabis.

Le sujet du recouvrement des coûts liés à la réglementation du cannabis a été traité à diverses occasions depuis le discours du Trône de 2015. En effet, en décembre 2016, le Groupe de travail sur la légalisation et la réglementation du cannabis recommandait au gouvernement du Canada de mettre en œuvre un barème des droits visant à recouvrer les frais administratifs<sup>1</sup>. Puis, à l'automne 2017, le gouvernement du Canada énonçait qu'un régime de recouvrement des coûts prévu par la Loi sur le cannabis serait mis en œuvre, permettant de réduire le profil financier global de cette initiative<sup>2</sup>. Ce faisant, la *Loi sur le cannabis* prévoit que le Ministre peut fixer certains prix liés à l'application de la Loi, après avoir consulté les personnes intéressées<sup>3</sup>.

Ainsi, par communiqué de presse daté du 12 juillet 2018, Santé Canada a annoncé des consultations publiques jusqu'au 13 août 2018 relativement à

---

<sup>1</sup> Un cadre pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada, p. 40

<sup>2</sup> Énoncé économique de l'automne 2017, p. 73

<sup>3</sup> Loi sur le cannabis, art. 142 et 143

l'approche qu'elle propose pour le recouvrement des coûts liés à la réglementation du cannabis. Nous décortiquerons ladite approche ci-après.

## APPROCHE PROPOSÉE PAR SANTÉ CANADA

Santé Canada soutient que la population ne devrait pas assumer les coûts liés aux activités du gouvernement du Canada lorsque ce sont principalement des entités privées qui en tirent profit.

Ainsi, Santé Canada propose d'imposer des frais aux titulaires d'une licence liée au cannabis dont les activités entraîneront les dépenses publiques les plus importantes et qui bénéficieront le plus du nouveau régime de réglementation. Trois types de frais sont fondés sur les coûts liés aux activités de réglementation particulière, tandis qu'un quatrième type de frais vise à recouvrer les frais généraux du programme de réglementation. Ces différents frais sont décrits ci-après.

Santé Canada fait état de deux objectifs du gouvernement du Canada qui ont été pris en compte lors de l'élaboration de l'approche proposée, à savoir ; soutenir une industrie canadienne du cannabis diversifiée et nationale qui comprend des entités de plus petite taille et maintenir l'accès au cannabis à des fins médicales par les personnes autorisées par leur professionnel de la santé.

Il est à noter que lesdits frais seront ajustés annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation.

### **Frais visant à recouvrer les coûts liés aux activités de réglementation particulière**

Afin de déterminer les frais visant à recouvrer les coûts liés aux activités de réglementation particulière, Santé Canada a analysé les coûts liés aux activités précédemment menées dans le cadre du *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales*, ayant suffisamment de données pour faire une estimation juste de leur coût.

#### **1. Frais d'examen des demandes**

Les frais suivants s'appliquent à toutes nouvelles demandes de licence :

- Exploitation de pépinière, 1 638,00 \$;
- Culture standard, 3 277,00 \$;
- Microculture, 1 638,00 \$;
- Transformation standard, 3 277,00 \$;
- Microtransformation, 1 638,00 \$;
- Vente du cannabis à des fins médicales, 3 277,00 \$.

## **2. Droits de permis d'importation ou d'exportation**

Des frais de 610,00 \$ s'appliquent à toutes nouvelles demandes de permis d'importation ou d'exportation à des fins médicales ou scientifiques.

## **3. Frais de vérification de sécurité**

Des frais de 1 654,00 \$ s'appliquent pour toutes nouvelles demandes d'habilitation de sécurité, ainsi que pour les renouvellement de telles habilitations.

## **Frais visant à recouvrer les coûts généraux du programme de réglementation**

Afin d'établir les frais de réglementation annuels, Santé Canada a d'abord établi la base de coûts du programme de réglementation dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Ensuite, Santé Canada a procédé à l'allocation de ces coûts à l'industrie réglementée.

Dans l'établissement de la base des coûts, Santé Canada a considéré les coûts suivants :

- Délivrance des licences :
  - o Examen approfondi, après enquête, des demandes de licence par rapport aux exigences des règlements;
  - o Examen et traitement des demandes de renouvellement et de modification des licences déposées par les cultivateurs et des transformateurs autorisés;
  - o Services à la clientèle connexes qui sont offerts à un large éventail d'intervenants, dont les titulaires et les demandeurs de licence;
- Conformité, application de la loi et inspections :

- Vérification et mise en valeur de la conformité;
  - Analyse, résolution et vérification des problèmes de non-conformité;
  - Les activités et les coûts liés à l'application de la loi sont exclus, tout comme les coûts engagés par les gouvernements provinciaux ou territoriaux ou les administrations municipales pour exercer leurs pouvoirs concernant le cannabis;
- Gestion et surveillance du programme :
- Ressources liées à l'élaboration des politiques et des règlements nécessaires pour promouvoir et mettre au point les cadres législatifs et réglementaires sur le cannabis ainsi que pour surveiller et traiter les sujets de préoccupation nouveaux et imprévus;
  - Participation des intervenants et la consultation et la coordination des activités avec les provinces et les territoires, les dirigeants autochtones, les ministères fédéraux, les ministères responsables de l'application de la loi, les organismes non gouvernementaux, l'industrie, les administrations et les organismes internationaux, ainsi que d'autres intervenants concernés;
  - Consultation et surveillance scientifiques;
  - Planification, production des rapports, évaluation ainsi que d'autres fonctions de soutien
- Éducation et sensibilisation du public :
- Sensibilisation des parents, des jeunes et des autres populations prioritaires, comme les femmes enceintes et allaitantes et les Canadiens qui ont des antécédents de troubles mentaux;
  - Travaux menés avec les éducateurs et leurs alliés, comme les enseignants, les médecins et les autres professionnels de la santé, ainsi que les associations de jeunes afin de cibler directement les populations prioritaires;
  - Information du grand public sur les lois liées au cannabis;
  - Renseignements aux voyageurs qui quittent le Canada ou y entrent.

Pour l'allocation des coûts à l'industrie du cannabis, Santé Canada a décidé de retenir le revenu brut issu des ventes de cannabis comme étant la meilleure base de répartition des coûts, cette mesure :

- Étant simple à administrer;
- S'appuyant sur des renseignements qui feront déjà l'objet d'un suivi par les titulaires;

- Permettant d'évaluer la taille de l'exploitation du titulaire et par conséquent, de calculer de manière approximative le niveau d'effort nécessaire pour réglementer les activités du titulaire;
- Permettant d'établir la capacité financière du titulaire de payer les frais exigés.

Santé Canada n'a pas encore décidé si les frais seraient calculés sur le revenu brut de l'année précédente ou sur des revenus projetés pour une année donnée. Dans le calcul du revenu brut, le montant payé pour des produits vendus ou transférés par un autre titulaire de licence en est réduit.

Santé Canada estime que les frais proposés sont conformes à l'objectif du gouvernement du Canada qu'elle rapporte être de recouvrer intégralement les coûts réglementaires.

#### 4. Frais de réglementation annuels

Les frais suivants sont exigés à titre de frais de réglementation annuels, selon le type de licence :

- **Culture standard** : le plus élevé entre 2,3% du revenu annuel brut, ou 23 000,00 \$;
- **Microculture** : pour le revenu brut entre 0 et 1 million de dollars, le plus élevé entre 1% du revenu annuel brut, ou 2 500,00 \$; pour le revenu brut supérieur à 1 million de dollars, 2,3% du revenu annuel brut;
- **Exploitation de pépinière** : pour le revenu brut entre 0 et 1 million de dollars, le plus élevé entre 1% du revenu annuel brut, ou 2 500,00 \$; pour le revenu brut supérieur à 1 million de dollars, 2,3% du revenu annuel brut;
- **Transformation standard** : le plus élevé entre 2,3% du revenu annuel brut, ou 23 000,00 \$;
- **Microtransformation** : pour le revenu brut entre 0 et 1 million de dollars, le plus élevé entre 1% du revenu annuel brut, ou 2 500,00 \$; pour le revenu brut supérieur à 1 million de dollars, 2,3% du revenu annuel brut;
- **Vente de cannabis à des personnes autorisées à des fins médicales** : Aucuns frais si les titulaires vendent uniquement à des personnes autorisées à des fins médicales, autrement le plus élevé entre 2,3% du revenu annuel brut, ou 23 000,00 \$;
- **Chanvre industriel** : Aucuns frais;
- **Tests analytiques** : Aucuns frais;
- **Recherche** : Aucuns frais.

## NOS PRÉOCCUPATIONS

### 1. Iniquité

Nous sommes d'avis que Santé Canada interprète à tort son mandat de recouvrement des coûts liés à la réglementation du cannabis. En effet, Santé Canada mentionne l'objectif du gouvernement du Canada de recouvrement intégral des coûts réglementaires et appuie son approche sur cette prémisse. Or, l'énoncé économique de l'automne 2017 faisant état de la mise en œuvre d'un régime de recouvrement des coûts prévu par la *Loi sur le cannabis* nous indique que l'objectif du gouvernement du Canada est plutôt de réduire le profil financier global de cette initiative.

Nous croyons que l'approche de Santé Canada devrait viser à recouvrer auprès de l'industrie les coûts qui sont engendrés par l'industrie, sans plus.

Nous estimons qu'il n'est pas équitable que le poids de l'ensemble de la réglementation soit assumé par l'industrie. Effectivement, Santé Canada reconnaît que les entités privées sont celles qui vont principalement tirer profit de la nouvelle réglementation. L'utilisation du terme « principalement » par Santé Canada suggère que d'autres parties vont tirer profit de ladite réglementation. À ce titre, le gouvernement du Canada ainsi que la population du Canada bénéficieront de la réglementation, tenant compte des taxes et impôts qui seront perçus des entités privées en plus de la stimulation générale de l'économie.

Nous sommes d'avis qu'il est équitable que l'industrie assume les coûts liés aux activités de réglementation particulière, soit les trois premiers types de frais plus amplement décrits ci-haut. En ce qui a trait aux autres frais de réglementation, dont le recouvrement proposé se ferait par des frais de réglementation annuels, nous sommes d'avis que l'équité justifie que ceux-ci soient recouverts à l'aide des taxes et impôts qui seront perçus des entités privées ainsi que par la stimulation générale de l'économie.

### 2. Compétition au marché noir

Santé Canada énonce que son approche vise à appuyer l'objectif du gouvernement du Canada qui est de démanteler le marché illégal en modérant l'incidence des frais de réglementation sur le prix du cannabis légal lors de leur

mise en place. Nous sommes toutefois convaincus que cette approche nuira à la compétition au marché noir.

D'abord, il va de soi que le gouvernement du Canada a besoin de l'industrie pour accomplir ses politiques. Véritablement, sans entités privées, le gouvernement du Canada ne pourra mettre en œuvre ses politiques. Les entités privées sont donc nécessaires pour que la production, la distribution et la vente du cannabis soit encadrée.

Or, nous soumettons que la viabilité de ces entités privées est mise à risque par l'approche proposée. En effet, les marges bénéficiaires dans l'industrie sont déjà fort minces, faisant en sorte que ces frais deviennent pour plusieurs joueurs un fardeau insurmontable.

### **3. Maintien de l'accès au cannabis à des fins médicales**

Nous craignons que l'approche proposée puisse nuire à l'accès au cannabis à des fins médicales, imposant un fardeau supplémentaire aux entités de l'industrie qui fournissent du cannabis à des personnes autorisées à des fins médicales. En effet, seuls les titulaires qui vendent uniquement à des personnes autorisées à des fins médicales bénéficieront d'une exemption des frais de réglementation annuels.

Nous croyons que les revenus bruts provenant de la vente de cannabis à des fins médicales ne devraient pas être pris en compte dans le calcul des frais de réglementation annuels, peu importe que le titulaire vende du cannabis à d'autres clientèles ou non. De cette façon, il serait plus facile pour les entités de l'industrie de vendre du cannabis à des personnes autorisées à des fins médicales, sans pour autant s'y limiter, répondant au besoin de maintenir l'accès au cannabis à des fins médicales.

### **4. Petites entités**

Santé Canada souhaite favoriser l'émergence d'une industrie diversifiée comprenant de petites entités et, pour ce faire, réduit notamment les frais de réglementation annuels pour les petites entités dont les revenus bruts sont inférieurs à 1 million de dollars. Toutefois, la méthode proposée est ambiguë. La terminologie proposée par Santé Canada est la suivante :

*Frais de réglementation annuels :*

- *Revenu brut compris entre 0 et 1 million de dollars – la plus élevée de ces deux sommes : revenu brut de 1 % calculé sur le montant des produits vendus ou transférés à un autre titulaire de licence, ou 2 500 \$.*
- *Revenu brut supérieur à 1 million de dollars : revenu brut de 2,3% calculé sur le montant des produit vendus ou transférés à un autre titulaire de licence moins le montant des produits vendus ou transférés par un autre titulaire de licence.*

Nous aimerions que ce passage soit précisé. Nous voyons deux interprétations possibles :

- Le taux de 1% est calculé sur les revenus bruts inférieurs à 1 million de dollars tandis que le taux de 2,3% est calculé sur tout revenu brut égal ou supérieur à 1 million de dollars ;
- Le taux de 1% est calculé pour les entités dont le revenu brut est inférieur à 1 million de dollars tandis que le taux de 2,3% est calculé pour les entités dont le revenu brut est égal ou supérieur à 1 million de dollars.

Dans l'optique où l'approche proposée par Santé Canada correspond à notre deuxième interprétation, nous sommes d'avis que la méthode proposée comporte des lacunes évidentes. Prenons l'exemple suivant :

Pour une année donnée, supposons que la société A engendre des revenus bruts de 999 999,99 \$. Ses frais de réglementation annuels s'élèvent à environ 10 000,00 \$. La société B, quant à elle, engendre des revenus bruts de 1 000 000,00 \$, soit un cent (0,01 \$) de plus que la société A. Ses frais de réglementation annuels s'élèvent à 23 000,00 \$, soit 13 000,00 \$ de plus que la société A. Pour un cent (0,01 \$) gagné, la société B a une charge supplémentaire de 13 000,00 \$.

Nous sommes préoccupés par ce constat et jugeons que l'approche telle que proposée crée de l'incertitude auprès des petites entités et nuit à l'objectif du gouvernement du Canada de favoriser l'émergence d'une industrie diversifiée comprenant de petites entités.



## NOTRE PROPOSITION

En conséquence de ce qui précède, nous proposons que soient retenus les trois premiers types de frais proposés par Santé Canada. En outre, nous proposons que les frais de réglementation annuels soient écartés.

Si Santé Canada devait conserver les frais de réglementation annuels, nous proposons qu'ils soient ajustés en fonction des commentaires suivants :

- Les frais de réglementation annuels doivent être limités de manière à être équitables;
- Les frais de réglementation annuels ne doivent pas s'appliquer aux revenus bruts provenant de la vente à des personnes autorisés à des fins médicales, peu importe que le titulaire vende du cannabis à d'autres clientèles ou non;
- Les frais de réglementation annuels doivent être faciles à comprendre, surtout pour ce qui est des incitatifs aux petites entités;
- Les différents taux de frais de réglementation annuels pour les petites entités doivent être calculés sur la base du revenu marginal, c'est-à-dire de manière que le taux réduit soit appliqué pour les revenus bruts en deçà de 1 million de dollars, tandis que le taux régulier soit appliqué pour les revenus égaux ou supérieurs à 1 million de dollars.

Nous croyons qu'il est important et approprié que les entités privées paient une part équitable des coûts liés à la réglementation du cannabis.

*Préparé par :*



---

Arnaud Hamelin-Lachapelle, Avocat

*Sous la direction de :*



---

Maxime Guérin, Avocat