

**Projet de loi 157 : Loi instituant la Société québécoise
du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis
et modifiant diverses dispositions en matière
de sécurité routière**

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Projet de loi 157 : Loi instituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Vice-présidence à la valorisation scientifique et aux communications
Vice-présidence aux affaires scientifiques

17 janvier 2018

AUTEURS

Maude Chapados
François Gagnon
Geneviève Lapointe
Vice-présidence à la valorisation scientifique et aux communications

Pierre-André Dubé
Onil Samuel
Direction de la santé environnementale et de la toxicologie

Annie Montreuil
Direction du développement des individus et des communautés

SOUS LA COORDINATION SCIENTIFIQUE DE

Réal Morin
Vice-présidence aux affaires scientifiques

MISE EN PAGE

Hélène Fillion, adjointe à la direction
Vice-présidence à la valorisation scientifique et aux communications

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : <http://www.inspq.qc.ca>.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-80312-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec (2018)

Avant-propos

L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) est un centre d'expertise et de référence en matière de santé publique au Québec. Sa mission est de soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec, les autorités régionales de santé publique ainsi que les établissements dans l'exercice de leurs responsabilités. L'une des missions de l'INSPQ est d'informer le ministre de l'impact de politiques publiques sur l'état de santé de la population québécoise en s'appuyant sur les meilleures données disponibles.

Le présent mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 157, *Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la loi encadrant le cannabis et modifiant certaines dispositions en matière de sécurité routière*, poursuit cet objectif. Il apporte un éclairage scientifique sur des enjeux de santé et de sécurité publiques liés à ce nouveau cadre légal et aux différentes mesures réglementaires qui en découleront.

Depuis l'annonce du gouvernement fédéral de légaliser le cannabis à des fins non médicales en avril 2017, l'INSPQ s'intéresse de près à l'encadrement de cette substance dont l'usage présente des risques pour la santé et la sécurité de la population québécoise. En octobre 2016, l'INSPQ a réalisé une analyse préliminaire des enjeux que posent la production, la distribution et la consommation du cannabis d'un point de vue de santé publique. Ce travail a permis de dégager des pistes ou scénarios à considérer pour que le modèle d'encadrement mis en place ait le moins d'impacts nuisibles possibles sur la santé et la sécurité publiques au Québec. Sur la base de cette expertise, l'INSPQ a été sollicité pour participer à plusieurs webinaires et conférences ainsi qu'au Forum d'experts sur l'encadrement du cannabis organisé par le gouvernement du Québec en juin 2017. Quelques semaines plus tard, il a également été appelé à se prononcer sur le projet de loi fédéral C-45, *Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois*, en déposant un mémoire au Comité permanent de la santé de la Chambre des communes.

L'expertise de l'INSPQ dans le dossier du cannabis s'appuie sur ses activités de surveillance, de toxicologie ainsi que de promotion de la santé et de prévention. Elle s'est également construite à partir des expertises développées en matière de réglementation de l'alcool et du tabac, en réduction des méfaits associés aux substances psychoactives illicites, ainsi qu'en développement de politiques publiques favorables à la santé.

À noter que la présente analyse du projet de loi 157 reprend intégralement certains contenus de documents déjà publiés par l'INSPQ.

Table des matières

Messages clés.....	1
Introduction	3
1 Commentaires généraux :	5
1.1 Un projet de loi aux assises de santé publique prometteuses	5
1.2 L'industrie du cannabis médical : un risque à l'équilibre de la SQC et du cadre réglementaire québécois	6
1.3 Les produits de cannabis comestibles : la prudence est de mise	7
2 Commentaires spécifiques – Constitution de la Société québécoise du cannabis	9
2.1 La composition du conseil d'administration de la SQC doit refléter l'esprit de santé publique de la loi.....	9
2.2 Les virements de surplus accumulés au Fonds général devraient être encadrés et documentés	9
3 Commentaires spécifiques – Édictation de la loi encadrant le cannabis.....	11
3.1 Ne pas sanctionner les mineurs pour possession de cannabis.....	11
3.2 Lieux de consommation : éviter les impasses pour les usagers.....	11
3.3 Production et vente de cannabis : ne pas permettre de contourner la SQC	12
3.4 Reporter et restreindre les projets pilotes à des organisations à but non lucratif	13
3.5 Fixer des limites de concentration en THC et en CBD.....	14
3.6 Renforcer le système de contrôle de qualité des produits de cannabis vendus	15
3.7 Mettre en place un système de traçabilité du cannabis.....	16
3.8 Renforcer les dispositions en matière de promotion, de publicité et d'emballage.....	16
3.9 Le rapport du ministre de la Santé et des services sociaux	18
4 Commentaires spécifiques – Dispositions relatives à la sécurité routière	19
Conclusion.....	21
Pour plus d'informations.....	23

Messages clés

- La littérature scientifique sur les politiques publiques en matière de tabac et d'alcool de même que les expériences des juridictions ayant déjà légalisé le cannabis médical et non médical démontrent que les systèmes de production-distribution fondés sur une logique à but lucratif sont difficilement conciliables avec l'atteinte d'objectifs de santé et de sécurité publiques. Des analyses démontrent d'ailleurs que la hausse de la consommation de cannabis est associée à sa commercialisation et non pas au changement de statut légal. La promotion commerciale encourage une augmentation du volume de consommation par une hausse du nombre d'usagers et par une intensification de la consommation des usagers. À l'opposé, une approche à but non lucratif permet de mettre l'accent sur la prévention, la santé et la sécurité.
- L'INSPQ accueille favorablement le projet de loi 157 sur l'encadrement du cannabis et salue la priorité qu'il accorde aux objectifs de santé publique. La création de la Société québécoise du cannabis (SQC) qui agira comme monopole d'achat est le meilleur rempart contre l'intégration verticale (le contrôle de la chaîne du producteur au détaillant par une même entreprise) ou horizontale (le contrôle de plusieurs producteurs, distributeurs ou détaillants par une même entreprise), et des pressions commerciales qui y sont associées. Cette société représente également un dispositif capable d'assurer le contrôle de la qualité des produits vendus aux consommateurs. La responsabilité confiée à la SQC d'intégrer les consommateurs actuels au marché légal, sans favoriser la consommation de la substance, atteste de la volonté gouvernementale que cette instance soit guidée par une mission de santé publique plutôt que par des objectifs visant uniquement à générer des revenus pour l'État. Plusieurs autres dispositions du projet de loi visent également à s'assurer que la santé de la population soit protégée et font preuve d'une approche prudente.
- Cependant, le projet de loi 157 contient des articles qui, dans le futur, pourraient fragiliser les assises de santé publique du système de production-distribution du cannabis non médical devant être mis en place. Certains articles et règlements à venir ouvrent la porte à une possible commercialisation du cannabis non médical et au développement de ce marché. Des dispositions devraient être revues ou clarifiées afin de s'assurer qu'il n'y ait pas un glissement vers une logique à but lucratif comme, par exemple, les dispositions ayant trait à la composition du conseil d'administration de la SQC, aux virements de surplus accumulés provenant de la vente de cannabis au Fonds général, à la mise en place de projets pilotes, à la promotion, la publicité et l'emballage, à la vente directe de cannabis par un producteur à une autre personne que la SQC ainsi qu'à la mise en marché de produits de cannabis comestibles.
- La vente autorisée de comestibles pourrait, comme il s'est vu ailleurs, entraîner une déclinaison d'une gamme presque illimitée de produits de cannabis. La diversification des produits constitue une stratégie de développement de marché qui, dans le cas du tabac, est largement documentée pour sa capacité à attirer de nouveaux consommateurs ou pour rendre accessible et acceptable son usage. Si les produits de cannabis comestibles peuvent être vus comme une alternative souhaitable à sa forme fumée, le risque demeure élevé qu'ils deviennent attrayants auprès d'un public de non usagers. Par ailleurs les « comestibles », à cause de leurs effets retardés, prolongés, et moins facilement prévisibles posent des enjeux de sécurité routière, de sécurité en milieu de travail et d'intoxications aiguës chez les adultes et les enfants. Ceux-ci ne devraient être autorisés qu'avec une grande prudence.

- Sauf pour les restrictions d'usage dans certains lieux, le système de cannabis médical ne sera pas assujéti aux normes prévues dans le projet de loi 157. Le fait que cette industrie ne sera pas soumise aux normes québécoises de promotion et de publicité mais aussi en matière de contrôle de qualité pose problème. Plusieurs pratiques de mise en marché employées par cette industrie visent carrément à augmenter l'attrait aux produits et incitent à la consommation. Elle risque de venir concurrencer la SQC et de déstabiliser le nouveau cadre réglementaire québécois. Les systèmes de production-distribution du cannabis médical et non médical devraient donc être articulés et soumis aux mêmes exigences. Au Québec, un scénario de vente de cannabis médical en pharmacie mérite réflexion.
- D'autres dispositions pour encadrer le cannabis et son usage mériteraient aussi d'être revues comme, par exemple, la possibilité de sanctionner les mineurs pour possession de cannabis et celle pour les municipalités de restreindre davantage les lieux d'usage sur leur territoire. Il faudrait préciser les articles concernant les types de produits vendus afin qu'au départ seuls les produits de cannabis séchés et de vapotage ayant une teneur maximale en cannabinoïdes soient autorisés. De plus, le système de contrôle de qualité des produits vendus devrait être renforcé et un système de traçabilité mis en place. Enfin, les dispositions relatives à la sécurité routière devraient être bonifiées pour s'assurer que la présence de facultés affaiblies chez un conducteur dépistée par un test salivaire soit obligatoirement confirmée par des tests de sobriété normalisés.

Introduction

La littérature scientifique sur les politiques publiques en matière de tabac et d'alcool a depuis longtemps montré que les systèmes de production-distribution fondés sur une logique à but lucratif sont difficilement conciliables avec l'atteinte d'objectifs de santé et de sécurité publiques. La promotion commerciale encourage une augmentation du volume de consommation des substances par une hausse du nombre d'utilisateurs et par une intensification de la consommation.

La littérature concernant le cannabis va dans le même sens. Elle montre à la fois que le changement de statut légal de la substance n'a pas influencé les volumes de consommation mais que sa promotion commerciale le fait. Les analyses de la commercialisation intensive du cannabis au Colorado depuis 2009 indiquent que dans cet État, 10 % des 12 ans et plus avaient fait usage de cannabis dans le dernier mois en 2008-2009, contre 15 % en 2013-2014. Pour les 18-25 ans, le taux est passé de 25 % à 32 % pour les mêmes années. En outre, entre 2008-2009 et 2013-2014, la proportion d'utilisateurs ayant déclaré une consommation quotidienne ou quasi quotidienne dans le dernier mois est passée d'un peu plus de 4 % à 7 % dans la population des 12 ans et plus. En ce qui concerne les 18-25 ans, la proportion est passée de 12 % à 16 %. Il s'agit de hausses de 75 % et de 33 % respectivement. C'est donc dire que le nombre de personnes faisant usage de cannabis et que le nombre de personnes faisant un usage que l'on peut considérer à haut risque se sont accrus de manière importante.

Voilà pourquoi, dans le cadre de ses travaux sur le cannabis, l'INSPQ a fait valoir qu'il fallait privilégier autant que possible un système de production-distribution à but non lucratif pour atteindre les objectifs de santé publique. L'INSPQ a mis de l'avant qu'il fallait développer un système qui permette de donner accès au cannabis sans banaliser la substance par un environnement de vente favorisant la prévention et la réduction des méfaits. C'est la seule façon pour s'assurer que les volumes de consommation de cannabis n'augmentent pas, ainsi que les conséquences sociales et de santé négatives qui peuvent leur être associées.

À titre de centre d'expertise et de référence en matière de santé publique au Québec, l'INSPQ accueille donc favorablement le projet de loi 157 sur l'encadrement du cannabis déposé par le gouvernement du Québec le 23 novembre 2017. Il saisit l'occasion offerte par les présentes consultations pour suggérer des clarifications et des bonifications à apporter au projet de loi ainsi que pour proposer certaines mesures à considérer lors de l'élaboration ultérieure de règlements.

1 Commentaires généraux

Avant de commenter spécifiquement les dispositions qui gagneraient à être revues ou bonifiées, l'INSPQ souhaite partager des réflexions plus générales quant aux points forts qui se dégagent du projet de loi 157 ainsi qu'à deux enjeux susceptibles de miner la pérennité de son orientation de santé publique.

1.1 Un projet de loi aux assises de santé publique prometteuses

La priorité accordée à la protection de la santé des Québécois et Québécoises dans le projet de loi 157 est accueillie favorablement par l'INSPQ. Le gouvernement œuvre de prudence à plusieurs égards. En créant un monopole d'achat comme pierre d'assise du système qui gèrera l'offre et la distribution de cannabis non médical en territoire québécois, le gouvernement se montre à l'écoute des résultats de la recherche scientifique et des avis d'experts largement consensuels : un monopole d'achat est le meilleur rempart contre l'intégration verticale (le contrôle de la chaîne du producteur au détaillant par une même entreprise) ou horizontale du marché (le contrôle de plusieurs producteurs, distributeurs ou détaillants par une même entreprise) et un dispositif capable d'assurer le contrôle de la qualité des produits vendus aux consommateurs. Le fait de confier à la Société québécoise du cannabis (SQC) la responsabilité d'intégrer les consommateurs actuels au marché légal, sans favoriser la consommation de la substance, atteste de la volonté gouvernementale que cette filiale de la SAQ ne se comporte pas comme une entreprise visant à maximiser les profits.

Plusieurs autres dispositions du projet de loi sont aussi révélatrices de la priorité accordée à la santé telle que l'obligation pour le ministre de la Santé et des Services sociaux de déposer dans les trois ans, puis aux cinq ans, un rapport à l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la loi. La création d'un comité de vigilance, responsable de conseiller le ministre de la Santé et des Services sociaux sur toute question relative au cannabis constitue également une initiative bien avisée; d'autant que ce comité, chargé d'évaluer l'application des mesures prévues par la Loi, sera indépendant et produira un rapport annuel de ses activités, lequel sera rendu public.

La création d'un Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis, doté d'un seuil minimal annuel de 25 000 000 \$ pour les cinq premières années permettra de financer des activités de prévention de la consommation de cannabis et de réduction des méfaits associés à sa consommation. Le Fonds permettra aussi au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de se doter des ressources nécessaires aux activités de surveillance, soit l'évolution des modes de consommation et des impacts sur la santé ainsi que l'évaluation du modèle de distribution-consommation et de la mise en œuvre de la loi.

De manière générale, le projet de loi 157 répond adéquatement aux préoccupations déjà énoncées par l'INSPQ et les experts, notamment dans le cadre du Forum d'experts tenu en juin 2017. Cependant, comme il sera démontré dans les prochaines sections, certaines dispositions spécifiques pourraient venir fragiliser ces assises de santé publique. Cette préoccupation est d'autant plus vive que plusieurs inconnus demeurent quant aux divers règlements qui pourraient ou seront adoptés dans la foulée du présent projet de loi. Qu'ils soient adoptés par le palier fédéral ou provincial, ces règlements auront un impact certain sur les pratiques de vente de cannabis au Québec, en ligne comme dans les points de vente, sur les modes de consommation des usagers et sur les conséquences pour la santé. Enfin, l'INSPQ croit nécessaire d'aborder deux enjeux relativement passés sous silence dans le cadre légal proposé, d'une part, le risque de contournement du système par l'industrie du cannabis médical, et d'autre part, les risques associés à la vente éventuelle de produits de cannabis comestibles.

1.2 L'industrie du cannabis médical : un risque à l'équilibre de la SQC et du cadre réglementaire québécois

Dans la forme actuelle du projet de loi soumis à consultation, il appert que l'industrie du cannabis médical¹ ne sera pas assujettie à toutes les normes prévues par le projet de loi 157 en territoire québécois. Étant donné les écarts dans les exigences entre les deux systèmes fédéral et provincial, l'industrie du cannabis médical risque de déstabiliser le cadre réglementaire québécois et la SQC.

Plusieurs pratiques de mise en marché employées par l'industrie du cannabis médical visent carrément à augmenter l'attrait aux produits et incitent à la consommation en offrant, par exemple, des rabais, des objets promotionnels avec achat ou avec le recrutement de clients potentiels. Une attention est aussi portée par plusieurs entreprises à la conception d'emballages distinctifs, innovateurs et attrayants. Les appellations des produits, les couleurs et les images utilisées évoquent la santé, le bien-être, la relaxation, la nature, la qualité. La présentation des produits sur certaines boutiques en ligne est faite de manière à susciter la confiance à l'endroit des produits comme envers l'entreprise qui en assure la vente. Les informations sur les teneurs en THC et autres cannabinoïdes sont bien sûr indiquées, de même que le type de produit du cannabis (fleur, poudre fine, poudre moyenne, capsule, huile, etc.), mais les informations sur les risques associés à la consommation sont rares.

Le risque de concurrence à la SQC et de déstabilisation du cadre réglementaire québécois par l'industrie du cannabis médical ne se limitent pas à la portée de la loi en lien avec la promotion et la publicité. D'éventuels règlements, prévus au projet de loi 157 et concernant, par exemple, des exigences supplémentaires de contrôle de la qualité, pourraient faire en sorte que le système de cannabis à des fins non médicales soit au Québec mieux encadré que le système de cannabis médical. Déjà, le fait que les patients québécois inscrits puissent faire affaire directement avec les compagnies de cannabis médical pour remplir leur prescription sans l'intermédiaire d'un professionnel de la santé indépendant, comme un pharmacien régi par le Code des professions, surprend. L'articulation en territoire québécois des deux systèmes, une fois la légalisation du cannabis non médical en vigueur, semble inévitable.

L'INSPQ propose :

1. Que la vente en ligne par des producteurs-distributeurs de cannabis médical soit soumise aux exigences prévues dans la loi 157 concernant la promotion, la publicité et l'emballage;
2. Que le gouvernement du Québec envisage de réserver aux pharmaciens la vente et la distribution du cannabis médical sur son territoire.

¹ Par cannabis médical, on réfère ici au cannabis d'origine naturelle régi par le Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales, excluant les cannabinoïdes synthétiques vendus sous prescription en pharmacie.

1.3 Les produits de cannabis comestibles : la prudence est de mise

Les modifications apportées au projet de loi C-45 par le comité permanent de la santé de la Chambre des communes en octobre 2017, et visant à réglementer ultérieurement en 2018 les produits du cannabis sous leur forme comestible ou concentrée, soulèvent plusieurs préoccupations pour l'INSPQ. La concentration des produits du cannabis étant abordée subséquemment dans les commentaires spécifiques relatifs aux limites de THC et de CBD des produits, il convient de s'intéresser ici plus particulièrement aux enjeux de santé publique que pose la vente autorisée de cannabis sous forme de produits comestibles.

Une des principales préoccupations de l'INSPQ a trait à l'essor des comestibles comme stratégie de développement de marché, et donc de croissance de l'usage. Certains y voient une alternative souhaitable aux formes fumées du cannabis. Néanmoins, aux États-Unis, c'est la commercialisation des formes liquides et des comestibles qui aurait provoqué la hausse du nombre d'usagers et des volumes de consommation – la consommation de la fleur séchée par la fumée étant demeurée relativement stable. En outre le risque que cette forme de consommation devienne attrayante auprès d'un public de non usagers, lequel ne consommerait jamais de cannabis autrement, reste élevé. Le développement d'un tel marché pourrait s'insérer dans toute la chaîne alimentaire, et des produits de cannabis pourraient même se retrouver dans les restaurants. L'offre diversifiée de produits comestibles contenant du cannabis pourrait à elle seule provoquer une hausse importante de la consommation et contribuer à sa banalisation. L'INSPQ a d'ailleurs déjà fait part des mêmes inquiétudes au Comité permanent de la santé en août 2017, lors des consultations sur le PL-C45.

Par ailleurs, contrairement aux modes de consommation par combustion ou vaporisation, l'ingestion de produits de cannabis contenant du THC, sous forme solide ou liquide, a pour effet de retarder de 60 à 90 minutes le début d'action des effets psychoactifs et d'en prolonger la durée d'environ 6 à 8 heures. En comparaison, les effets psychoactifs apparaissent de quelques secondes à une dizaine de minutes après l'inhalation et se font sentir pendant une période de une à cinq heures. Les produits de cannabis dits « comestibles » présentent dès lors l'inconvénient majeur de rendre difficile la calibration de la dose à ingérer pour obtenir l'effet désiré. Cette calibration est d'autant plus difficile que la concentration de THC n'est pas toujours homogène dans un même produit et des inexactitudes d'étiquetage ont été observées aux États-Unis.

Les effets retardés, prolongés et moins facilement prévisibles posent notamment des enjeux de sécurité routière et de sécurité en milieu de travail. Par exemple, un consommateur pourrait conduire un véhicule ou effectuer des tâches dangereuses avec les facultés affaiblies, ce que les formes d'usage aux effets plus rapides et plus brefs auraient peut-être prévenu. Les problèmes de standardisation, d'étiquetage, d'emballage sécurisé et de contrôle de la qualité et de la sécurité des produits comestibles de cannabis sont aussi les principales causes des cas d'intoxications aiguës chez les adultes et les enfants rapportés dans des juridictions où ils sont vendus.

L'INSPQ propose :

3. Que le gouvernement n'autorise la vente de produits comestibles que lorsqu'il sera possible, à la lumière des connaissances scientifiques, de les offrir sur le marché sans risques indus pour la santé et la sécurité du public et sans entraîner une augmentation de la consommation globale de cannabis.

2 Commentaires spécifiques – Constitution de la Société québécoise du cannabis

Bien que la protection de la santé soit au cœur de la mission de la SQC, certaines dispositions prévues par le projet de loi 157 pourraient affaiblir les assises de santé publique et éventuellement faire basculer la distribution du cannabis dans une logique commerciale à but lucratif. Dans la première partie du projet de loi, deux dispositions retiennent l'attention de l'INSPQ et font l'objet de propositions de modifications.

2.1 La composition du conseil d'administration de la SQC doit refléter l'esprit de santé publique du projet de loi 157

La perspective de santé publique constitue la trame de fond du projet de loi. Il s'agit d'un acquis important et d'une démonstration de la volonté du gouvernement d'éviter que le cadre législatif concoure à la banalisation du cannabis. L'INSPQ tient à souligner la pertinence de confier la gouvernance de la SQC à un conseil d'administration (CA) indépendant où un représentant du ministère de la Santé et des Services sociaux peut siéger en qualité d'observateur.

Il importe cependant que la composition et le profil des membres votant du conseil d'administration soient le reflet de la prépondérance accordée à la santé publique dans le projet de loi, de manière à garantir la pérennité du cadrage de santé publique. La disposition transitoire prévue à l'article 8 du projet de loi 157 contraint la SAQ à s'assurer que parmi les premiers membres du CA figurent « des personnes possédant collectivement une compétence ou une expérience significative en santé publique, en toxicomanie et en intervention auprès des jeunes ». La pertinence de cette composition type du CA ne fait aucun doute, et il serait souhaitable de la voir s'étendre d'office à la description de la composition du conseil d'administration prévue à l'article 23.6 de la Loi sur la Société des alcools du Québec.

L'INSPQ propose :

4. Que la majorité des membres du CA de la SQC, de façon permanente et non seulement transitoire, provienne des secteurs mentionnés à l'article 8 et que soit ajoutée l'expertise de la gestion à but non lucratif.
5. Que l'article 23.6 de la Loi sur la Société des alcools du Québec prévoit une mesure réglementaire visant à identifier d'office les organismes détenteurs d'une expertise reconnue.

2.2 Les virements de surplus accumulés au Fonds général devraient être encadrés et documentés

En ouvrant la porte au versement de surplus accumulés dans le Fonds des revenus de vente du cannabis par le ministre des Finances au Fonds général, le projet de loi 157 ne met pas complètement la SQC à l'abri d'un virage commercial. Un tel virage viendrait dénaturer une loi de protection de la santé publique en lui faisant perdre de vue cette volonté largement partagée que le système développé par le présent projet de loi concoure à offrir un accès légal aux produits du cannabis sans faire augmenter la consommation.

Par ailleurs, les besoins de financement des réseaux de prévention, de réduction des méfaits et de réadaptation sont importants et plusieurs soulignent le sous-financement de ces secteurs. Il paraît raisonnable de chercher à s'assurer que les transferts vers le Fonds général seront toujours effectués une fois que toutes les sommes nécessaires ont été affectées au financement de leurs activités. Pour ce faire, la mise en place de mécanismes de reddition de comptes publique apparaît souhaitable.

Par exemple, les virements de surplus accumulés du Fonds au fonds général aux dates et dans la mesure déterminés par le gouvernement (article 23.36 de la Loi sur la SAQ) pourraient faire l'objet d'un préavis à l'Assemblée nationale. Il pourrait également être précisé que les montants annuellement virés au fonds général soient documentés par le ministre de la Santé et des Services sociaux dans son rapport sur l'application de la Loi déposé à l'Assemblée nationale prévu à l'article 78 du projet de loi 157. La ventilation des sommes affectées à la prévention et à la recherche en lien avec le cannabis, aux soins curatifs en lien avec le cannabis, à la prévention et la lutte aux méfaits liés à l'usage d'autres substances psychoactives, ou encore le degré d'atteinte de cibles préalablement fixées en matière de prévention et dans le traitement des dépendances (ex. : réduction des temps d'attente pour l'accès aux services de réadaptation, amélioration de l'accès gratuit et de la couverture régionale des services, etc.) devraient également y être documentés.

L'INSPQ propose :

6. Que le gouvernement se dote de mécanismes de reddition de comptes publique permettant de pérenniser l'intention du législateur, c'est-à-dire que les revenus de la vente du cannabis permettent de financer adéquatement les activités prévues au Fonds de prévention en matière de cannabis ainsi que celles liées à la prévention de l'usage des substances psychoactives de même que la lutte contre les méfaits qui s'y rapportent.

3 Commentaires spécifiques – Édition de la loi encadrant le cannabis

Plusieurs des dispositions proposées par le gouvernement du Québec pour encadrer la substance, son usage et sa vente, correspondent aux pratiques les plus prometteuses identifiées par les experts de santé publique pour assurer la protection de la santé de la population et la prévention des problèmes liés à l'usage de substances psychoactives. Dans la présente section, l'INSPQ souhaite néanmoins soulever quelques lacunes ou interrogations en lien avec certains articles dans la deuxième partie du projet de loi 157. Quelques propositions de modifications ou de clarifications possibles, à la lumière du cadrage de santé publique préconisé par l'approche gouvernementale, sont émises.

3.1 Ne pas sanctionner les mineurs pour possession de cannabis

Le projet de loi 157 annonce qu'en vertu de l'article 4 de la Loi encadrant le cannabis, il sera interdit à un mineur d'en avoir en sa possession. Le mineur qui contreviendrait à cette disposition serait passible d'une amende de 100 \$ pour une quantité équivalente à 5 grammes ou moins de cannabis séché. Le choix du gouvernement québécois d'interdire toute possession aux personnes d'âge mineur sous peine de contravention surprend. D'autant plus que la crainte d'une sanction ne dissuade pas nécessairement les jeunes de se procurer du cannabis ou ne retarde l'initiation à la consommation.

Des sanctions sont déjà prévues dans le projet de loi pour les détaillants qui vendent du cannabis à un mineur, pour l'achat de cannabis par une personne majeure à l'intention d'un mineur, et pour un mineur qui tente d'acheter du cannabis à partir d'une fausse preuve d'âge. Cette approche qui vise à sanctionner les gestes des personnes majeures plutôt que ceux des jeunes est cohérente avec les mesures en place pour le contrôle de l'âge légal en matière de tabac et d'alcool. Un des objectifs de la légalisation du cannabis est d'éviter la criminalisation des jeunes consommateurs. Connaissant la prévalence de l'usage de cannabis chez les personnes mineures, plusieurs d'entre elles pourraient se trouver un jour ou l'autre en situation d'infraction, alors même qu'il s'agit d'un groupe que la loi sur la légalisation veut protéger.

L'INSPQ propose :

7. Que soit retirée l'interdiction de possession par les personnes mineures de 5 grammes ou moins de cannabis séché, et de ce fait les sanctions prévues au projet de loi.

3.2 Lieux de consommation : éviter les impasses pour les usagers

À l'instar de l'encadrement en matière de tabac, le projet de loi 157 interdit de fumer du cannabis dans tous les lieux intérieurs publics et dans certains lieux extérieurs (terrains des écoles, terrasses de restaurants et de bars, entrées d'édifices, etc.). L'usage n'est pas interdit dans des lieux extérieurs bien ventilés, notamment sur les trottoirs et dans les parcs (sauf près des aires de jeux pour enfants et des aménagements sportifs). Certaines exceptions sont prévues aux articles 12 et 13 de la Loi encadrant le cannabis afin de permettre l'aménagement d'un fumoir fermé pour les résidents dans certains établissements, comme les établissements de santé et de services sociaux, les aires communes des immeubles d'habitation de deux logements ou plus, et des résidences privées pour aînés, « les maisons de soins palliatifs et les lieux où l'on offre des services de prévention, d'aide et de soutien à des personnes en détresse et démunies ». Des chambres où il est

permis de fumer du cannabis seraient également permises dans certains établissements de santé et de services sociaux pour les personnes hébergées.

L'INSPQ accueille favorablement les dispositions concernant la possibilité de fumer dans la plupart des lieux extérieurs. Selon les données disponibles, la forme fumée de cannabis est la plus répandue à l'heure actuelle et dans un lieu extérieur bien ventilé, l'exposition à la fumée présenterait moins de risques pour la santé des personnes exposées. De plus, interdire complètement la consommation en public aurait pour effet de diriger l'usage dans les lieux privés et placer plusieurs usagers dans une impasse. De plus en plus de locataires et de propriétaires d'unité de logement en copropriété demandent des habitations totalement sans fumée afin de ne pas s'exposer ni exposer leurs enfants aux infiltrations de fumée qui se propagent dans leur logement. En outre, plusieurs personnes sans domicile seraient exposées à des sanctions qui nuiraient à leur situation sociale et de santé.

Pour ce qui est des lieux intérieurs, il est permis de s'interroger sur la pertinence de permettre les usages fumés de cannabis dans des milieux de vie collectifs quand d'autres modes d'usages existent, notamment les formes vapotées ou vaporisées. La santé des résidents non-fumeurs peut être aggravée par une exposition prolongée à la fumée, tout comme les employés non-fumeurs qui se voient dans l'obligation d'offrir des services aux résidents de l'établissement dans des chambres enfumées. De plus, à la demande du législateur les établissements de santé et de services sociaux ont adopté en novembre 2017 une politique visant la création d'environnements sans fumée. Plusieurs établissements de santé et de services sociaux à travers la province n'auraient déjà plus de fumeurs ni de chambre fumeurs, incluant les installations qui offrent des services en santé mentale et de réadaptation en traitement des dépendances, et les centres jeunesse. Les CHSLD viseraient la réduction des fumeurs d'ici quelques années et l'élimination des chambres fumeurs. Ainsi, l'INSPQ recommande de ne pas aller à l'encontre du réseau qui va vers la fermeture des fumeurs, l'élimination des chambres pour fumeurs et l'interdiction de fumer sur les terrains d'ici les prochaines années. Par contre, le vapotage de cannabis expose l'utilisateur à beaucoup moins de substances nocives que la fumée, même si les effets à long terme d'une exposition prolongée à la vapeur ne sont pas connus.

L'INSPQ propose :

8. Que les restrictions de l'usage de cannabis dans les lieux public intérieurs et extérieurs soient celles prévues dans le projet de loi 157 et qu'en conséquence, les municipalités ne soient pas autorisées à ajouter des restrictions, sauf dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, un festival destiné aux enfants);
9. Qu'il soit permis de consommer les formes vapotées ou vaporisées de cannabis dans des lieux désignés à l'intérieur des milieux de vie de type CHSLD.

3.3 Production et vente de cannabis : ne pas permettre de contourner la SQC

L'article 20 de la seconde partie du projet de loi 157 stipule que le gouvernement québécois peut, par règlement, prévoir les cas où un producteur pourrait vendre directement à une autre personne que la SQC ainsi que les conditions qui s'appliquent à cette vente. Combinée à l'article 55 de la même loi encadrant le cannabis, une telle disposition pourrait ouvrir la porte à d'éventuels développements de marché pour les producteurs industriels de cannabis. Pour l'INSPQ, afin de s'assurer que la SQC puisse consolider sa place dans le nouveau marché du cannabis légalisé, il est inopportun de permettre à un producteur de contourner le monopole d'achat en vendant directement du cannabis à un usager. Le monopole d'achat confié à la SQC a précisément pour fonction de contrer l'intégration verticale de la production-distribution. En outre cette pratique de vente sans intermédiaire, en vigueur en matière de cannabis médical, est souvent accompagnée de stratégies commerciales qui contreviennent à l'approche à but non lucratif du projet de loi sous étude. Elle fait

aussi en sorte que les produits vendus échappent aux contrôles de qualité qui seront réalisés par le monopole d'achat.

L'INSPQ propose :

10. Que soit interdite la vente directe d'un producteur à une autre personne que la SQC.

3.4 Reporter et restreindre les projets pilotes à des organisations à but non lucratif

Il est sage que le gouvernement dispose d'une loi lui permettant d'effectuer des ajustements au système en fonction de différents paramètres tels que le développement des connaissances scientifiques, l'évolution du portrait de la consommation de cannabis et les besoins particuliers de certaines communautés éloignées ou plus vulnérables. La possibilité de mettre en place des projets pilotes est bien accueillie, dans la mesure où elle permettrait la mise à l'essai d'options innovantes, comme la vente de cannabis médical par des pharmacies, ou la distribution de cannabis par une organisation à but non lucratif dans une région éloignée non desservie par un point de détail de la SQC.

L'INSPQ s'inquiète néanmoins de la formulation actuelle de l'article 55 du projet de loi 157, laquelle permet d'expérimenter un modèle de vente à but lucratif qui n'écartera pas clairement toute forme d'intégration verticale ou horizontale du marché et qui risque de dénaturer la perspective de santé publique préconisée par la loi. Il s'agit encore là d'une disposition qui, si elle n'est pas précisée, viendrait fragiliser le monopole d'État lors de sa phase délicate d'implantation. Certes, l'article 87 prévoit de limiter à cinq le nombre de points de vente autorisés par le gouvernement dans le cadre de ces projets pilotes, mais on comprend que cette disposition transitoire ne prévaudra que pour les trois premières années du système, dans l'attente du dépôt du premier rapport d'évaluation du modèle de vente par le ministre de la Santé et des Services sociaux.

De grandes bannières de vente au détail pourraient donc envahir le marché du cannabis. Dans la littérature scientifique sur l'alcool et le tabac, il a été clairement démontré que la moindre brèche dans l'encadrement de la vente des produits est toujours exploitée. Des exemples récents au Québec en font foi. Pensons à la vente de produits fortement alcoolisés à faible coût destinés à attirer les jeunes, ou encore la résistance des cigarettiers à retirer du marché les produits du tabac aromatisés, attrayants chez les jeunes et les nouveaux fumeurs. En matière de cannabis médical, certains clients se sont même vus adresser, par courriel, des rappels de renouvellement de prescription ou des rabais de vente d'après-Noël. Autant de pratiques qui légitiment, encore une fois, l'une des fonctions principales du monopole d'achat public, soit de briser l'intégration verticale et horizontale du marché.

L'INSPQ propose :

11. Que les projets pilotes soient limités à des organisations à but non lucratif;
12. Que ces organisations soient soumises aux mêmes obligations que celles encadrant les pratiques de vente de la SQC (formation de personnel, mission de prévention et réduction des méfaits, rapport d'activités de vente, etc.);
13. Que l'approvisionnement se fasse obligatoirement auprès de la SQC.

3.5 Fixer des limites de concentration en THC et en CBD

L'article 23 de la seconde partie du projet de loi prévoit que les produits suivants puissent être vendus par la SQC : cannabis séché, huile de cannabis, cannabis frais et cannabis sous forme d'un concentré. À ceux-ci pourraient être ajoutés, par règlement, des produits de cannabis comestibles. L'article 38 prévoit que le gouvernement peut déterminer, par règlement, des normes concernant les variétés de cannabis, la teneur ou la concentration du cannabis en certaines substances, sa pureté, sa puissance et sa qualité.

Ces deux articles sont de grande importance et l'INSPQ comprend très bien que c'est au stade de la formulation des règlements que viendront les précisions. Certaines préoccupations doivent néanmoins être communiquées, notamment en ce qui concerne la concentration en THC et CBD des produits du cannabis. Les produits autorisés dans l'article 23 incluent des formes pouvant contenir de très hautes concentrations en THC. Certaines formes concentrées peuvent atteindre des concentrations de THC de 80 % et même plus. Plusieurs experts ont indiqué que les hautes concentrations en THC combinées avec l'absence ou de faibles teneurs en CBD augmentaient le risque de dépendance et de psychoses.

Les connaissances scientifiques actuelles ne permettent pas, toutefois, de déterminer les seuils précis de THC ou de THC/CBD à partir desquels le risque devient significativement plus élevé. Néanmoins, à la lumière de la hausse documentée des concentrations en THC dans l'État de Washington, ou encore du fait que le cannabis médical au Canada peut contenir 30 % de THC et moins de 1 % de CBD, il paraît raisonnable de vouloir déterminer par précaution, une limite maximale de THC et minimale de CBD, quitte à les revisiter lorsque la recherche éclairera mieux le phénomène.

Dans l'intervalle, d'autres repères peuvent guider les réflexions autour de la fixation de limites de concentration en THC des produits qui seront offerts ainsi qu'aux exigences en teneur de CBD, dont les propriétés permettent de moduler les effets psychoactifs. Sur le marché illicite, des concentrations de 10 % à 15 % de THC répondraient aux besoins de la grande majorité des usagers. En Uruguay, les pharmacies ne distribuent que des produits contenant au plus 10 % de THC et au moins 1 % de CBD.

L'INSPQ propose :

14. Qu'au jour un de la légalisation, la SQC ne soit autorisée à vendre que des produits séchés et de vapotage;
15. Que le gouvernement envisage une teneur maximale en cannabinoïdes dans tous ces produits vendus par la SQC, par exemple un maximum de 10 % à 15 % de THC et un minimum de 1 % de CBD;
16. Que le comité de vigilance, à la lumière des connaissances scientifiques et des recommandations d'experts, évalue périodiquement la pertinence de ces limites et détermine le bien-fondé d'offrir de nouvelles formes de produits à la clientèle de la SQC.

3.6 Renforcer le système de contrôle de qualité des produits de cannabis vendus

Toujours en vertu de l'article 38 de la Loi encadrant le cannabis, le gouvernement se réserve le droit de déterminer par règlement d'autres normes relatives à la composition et aux caractéristiques des produits du cannabis ainsi que celles propres à leur qualité.

La présence dans le cannabis de pesticides et d'autres contaminants, comme les hormones de croissance et les métaux lourds, peut poser des risques additionnels pour la santé des consommateurs. Les procédures et les normes de tests de Santé Canada sont considérés insuffisants ou insatisfaisants par bon nombre d'experts, notamment ceux qui ont participé au forum de juin 2017. Même si Santé Canada a instauré de nouveaux tests pour le cannabis médical, le système de contrôle de la qualité doit être renforcé (MSSS, 2017).

Au Canada, une vingtaine de pesticides sont actuellement homologués pour la culture du cannabis, mais les tests de toxicité pour juger de leur innocuité reposent généralement sur des normes de sécurité alimentaire qui ne tiennent pas compte que le cannabis est le plus souvent consommé dans sa forme fumée. Ces modes de consommation pourraient accroître le potentiel toxique de plusieurs pesticides. Bien que l'homologation des pesticides soit de juridiction fédérale, le Québec pourrait intervenir auprès de Santé Canada pour demander à ce que des tests de combustion soient réalisés sur les pesticides homologués pour la culture du cannabis. Seuls les pesticides évalués dans ces conditions devraient être permis au Québec.

Par ailleurs, l'histoire récente nous a démontré que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour limiter la présence de pesticides non homologués dans la culture de cette substance. Dans sa nouvelle approche en matière de réglementation du cannabis rendue publique en novembre dernier, Santé Canada propose d'ailleurs que les transformateurs autorisés soient tenus de mener des analyses obligatoires, y compris pour la présence de pesticides non homologués, pour confirmer que les exigences réglementaires sont respectées avant l'emballage et l'étiquetage. Il est aussi proposé que les méthodes analytiques utilisées par les laboratoires indépendants soient homologuées. Les hormones de croissance et les métaux lourds peuvent également être présents dans le cannabis et représenter des risques pour la santé des usagers. Ces contaminants doivent donc, eux aussi, faire l'objet d'analyses permettant d'assurer la qualité du cannabis mis en marché.

Au Québec, le modèle mis en place par le ministère de l'Alimentation, des Pêcheries et de l'Agriculture du Québec (MAPAQ), pour la surveillance et le contrôle des aliments, présente un intérêt certain et il y aurait lieu de s'en inspirer pour assurer le contrôle de la qualité des produits du cannabis. Le MAPAQ possède déjà les capacités analytiques pour mesurer les pesticides dans les végétaux à l'aide de méthodes multi-résidus. Bien que la surveillance des résidus de pesticides dans le cannabis dépasse son mandat actuel, l'objectif de protection de la population est le même.

L'INSPQ propose :

17. Que la SQC fasse appel à un laboratoire accrédité et indépendant de l'industrie tel que le laboratoire d'expertises et d'analyses alimentaires du MAPAQ pour tester la présence de résidus potentiellement toxiques dans les produits du cannabis et pour mesurer les taux de THC et de CBD qu'ils contiennent.

3.7 Mettre en place un système de traçabilité du cannabis

L'article 61 de la deuxième partie du projet de loi 157 vise à contrer le détournement du cannabis vers le marché illicite, ce qui soulève l'importance d'un système de traçabilité du cannabis. Un tel système permet aux agences du revenu ainsi qu'aux intervenants de la santé et de la sécurité publiques de suivre la production d'un plan de cannabis à partir de la semence jusqu'au produit emballé offert et vendu dans les points de vente au détail. En plus d'assurer que les produits mis en vente sont de bonne qualité, un système de traçabilité assure que le cannabis produit légalement n'est pas détourné et vendu moins cher sur le marché illicite et, à l'inverse, que des produits du marché noir, habituellement non testés, se retrouvent en circulation dans le marché légal. D'autre part, la constitution d'une base de données centralisée contenant toutes les informations pertinentes permettrait aux intervenants de la santé, comme le Centre antipoison par exemple, d'associer un cas d'intoxication à un produit précis. L'étude de l'ensemble des cas d'intoxication fournirait des informations importantes sur la sécurité des produits mis en vente.

L'INSPQ propose :

18. Que la SQC développe un système de traçabilité incluant, sans y être limité :

- un système central de gestion des inventaires (lieu de culture, plants, produits dérivés) et de la mobilité des produits (déplacements de cultures, transferts d'inventaires, divisions de lots, des sous-produits, etc.) ;
- une méthode d'identification des plants pour en assurer la traçabilité ;
- un inventaire des intrants (pesticides, fertilisants, régulateurs de croissance, etc.) ;
- une interface Web pour les producteurs licenciés et les autres utilisateurs ;
- un service de gestion des données sur la toile informatique (cloud service) pour les soumissions et les inventaires.

3.8 Renforcer les dispositions en matière de promotion, de publicité et d'emballage

Il est essentiel que les consommateurs de cannabis aient accès à toutes les informations pertinentes concernant les produits du cannabis qu'ils veulent se procurer. Les informations doivent au minimum inclure la concentration des produits en THC et CBD, des avertissements sur les risques pour la santé et la sécurité, des conseils de prévention et de réduction des méfaits, des informations sur les additifs, pesticides ou autres produits utilisés dans la culture.

Il faut distinguer information et publicité, et le libellé de l'article 46 de la Loi encadrant le cannabis semble à ce titre opérer un glissement en amalgamant la publicité à la communication de renseignements factuels aux consommateurs sur le cannabis. L'objectif de la légalisation étant d'amener les consommateurs actuels à intégrer le marché légal en évitant le recrutement de nouveaux usagers, la publicité n'a évidemment pas sa place en matière de cannabis.

Le projet de loi du gouvernement du Québec prévoit un encadrement strict de la mise en marché du cannabis, en particulier pour protéger les jeunes. En vertu des articles 41 à 45 de la Loi encadrant le cannabis, plusieurs activités promotionnelles sont interdites afin d'éviter l'attrait du produit, sa promotion, et sa banalisation. Pour l'INSPQ, il s'agit là de mesures nécessaires pour garantir un

environnement de vente de la substance qui ne cherche pas à stimuler l'achat, que ce soit dans de futures boutiques de la SQC ou d'autres types de points de vente, si ces derniers venaient à être autorisés en vertu de l'article 55.

Certaines dispositions en matière de promotion, de publicité et d'emballage gagneraient toutefois à être renforcées. D'une part, il est clairement démontré que l'emballage constitue en soi un outil promotionnel de la substance. En effet, par le format, le choix des couleurs, de la police et de certaines mentions, le paquet peut exprimer l'élégance, la fraîcheur ou encore, l'authenticité, la santé et la douceur. À cet égard, de nombreuses démonstrations ont été faites en ce qui concerne les paquets de cigarettes. Plusieurs études démontrent que les jeunes et les jeunes adultes sont particulièrement influencés par les emballages distinctifs et innovateurs.

Le gouvernement fédéral est en processus de faire adopter l'emballage neutre pour les produits du tabac au Canada, mais ne semble pas déterminé à le faire pour les produits du cannabis. L'article 50 de la seconde partie du projet de loi 157 prévoit que le gouvernement du Québec pourra déterminer, par règlement, des normes relatives au contenant à l'emballage et à la présentation du cannabis, et il serait souhaitable qu'il s'en prévale.

D'autre part, l'article 46 de la loi encadrant le cannabis interdit la publicité sur le cannabis mais laisse la porte ouverte à de la publicité dans les journaux et les magazines écrits dont au moins 85 % des lecteurs sont majeurs. Certes, de nombreuses restrictions seront imposées et toute publicité devra être déposée auprès du ministre dès sa diffusion. L'INSPQ croit malgré tout que l'information de la population, sans aucun doute nécessaire, doit passer par des véhicules neutres et crédibles et non pas par de la publicité achetée par des entreprises privées. De plus, il y a toujours le risque que les jeunes finissent par être touchés par la publicité qui vise, en principe, les adultes. À maintes reprises au cours des dernières décennies, la démonstration a été faite dans le domaine du tabac. Les cigarettiers n'ont jamais admis cibler les jeunes, ce qui n'empêche pas que ceux-ci sont rejoints. Les mêmes prétentions sont mises de l'avant actuellement par des fabricants et distributeurs de boissons sucrées fortement alcoolisées, des produits pourtant consommés par les jeunes.

L'INSPQ propose :

19. Que l'emballage neutre soit imposé pour tous les types de produits qui seront vendus par la SQC;
20. Que les emballages ne contiennent que des informations, validées par les experts, en lien avec la santé et la sécurité, la prévention et la réduction des méfaits;
21. Que soit retirée la possibilité de diffuser des publicités dans les journaux et les magazines, quel que soit le lectorat visé.

3.9 Le rapport du ministre de la Santé et des services sociaux

L'article 78 du projet de loi concerne l'obligation pour le ministre de la Santé et des Services sociaux de produire un rapport dans les trois premières années de l'entrée en vigueur de la loi, puis aux cinq ans par la suite. Cette approche prudente est une démonstration que la santé de la population est au cœur du projet gouvernemental de légalisation du cannabis.

Le rapport du ministre devrait inclure l'analyse d'une grande quantité d'informations sur les divers aspects reliés à la vente de cannabis, aux différents usages du produit et à ses conséquences sur la santé, le bien-être et la sécurité publique. Le rapport devrait fournir des données sur des corrections à appliquer à la loi et aux règlements, puisque le système sera évolutif, comme l'ont précisé de nombreux experts au cours de la dernière année. Il permettrait aussi d'adapter les activités de prévention en matière de consommation de cannabis.

De manière plus précise, le rapport devrait contenir des données sur la prévalence de la consommation et des pratiques d'usage ainsi qu'un portrait détaillé des ventes : 1) la quantité de cannabis vendu (poids ou volume du produit, nombre d'emballages, la valeur en dollars des ventes par type d'emballage, etc.); 2) la forme du produit vendu (fleur séchée; huile de vapotage, et éventuellement concentrés et comestibles); 3) le type de produit vendu (joint déjà roulé, cigarette électronique jetable et déjà remplie, etc.); 4) leur concentration en THC et CBD. Ces données seraient ventilées selon les deux seuls dispositifs de vente autorisés (si on omet les projets pilotes éventuels), soit les boutiques de la SQC et la vente en ligne.

Par ailleurs, il serait important que ce rapport fasse état du degré de conformité dans l'application de la présente loi. L'ensemble des dispositions en matière d'inspection prévues aux articles 63 à 72 répondent assez bien aux exigences de contrôle de la production, de la distribution et de la vente de cannabis. Il faudrait s'assurer cependant que des ressources suffisantes soient allouées à l'inspection.

En outre, il serait attendu que le rapport du ministre fasse état des virements effectués au Fonds général à partir des surplus accumulés dans le Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis, virements rendus possibles par l'article 54 du présent projet de loi. Cela permettrait de s'assurer que ces transferts seront toujours effectués une fois que toutes les sommes nécessaires ont été affectées à la prévention, à la surveillance et la recherche.

Enfin, le projet de loi fait mention de la création d'un comité de vigilance jouant un rôle conseil auprès du Ministre. L'INSPQ soutient la formation de ce comité avec la seule réserve qu'il soit en mesure de jouer réellement un rôle d'expert. Le fait qu'il soit composé de personnes bénévoles est une indication qu'on ne s'attend pas à ce que ses membres produisent des rapports d'expertise. Dans une telle situation, il faudrait assurément que le comité puisse commander des travaux d'expertise ou de recherche, et qu'un budget soit donc alloué au comité.

L'INSPQ propose :

22. Que le comité de vigilance puisse commander les différentes études et évaluations d'impact sur la santé qu'il juge nécessaire, et que ses avis déposés auprès du ministre soient rendus publics.

4 Commentaires spécifiques – Dispositions relatives à la sécurité routière

Le projet de loi 157 prévoit l'interdiction pour toute personne de conduire s'il y a quelque présence dans son organisme de cannabis ou d'une autre drogue. L'interdiction de cannabis ou d'une autre drogue dans l'organisme est comprise comme étant fonction du seuil détectable dans le liquide buccal avec le matériel de détection visé à l'article 202.3. L'article 40 prévoit la suspension sur le champ du permis de conduire d'une personne qui conduit un véhicule si un agent évaluateur donne à l'agent de la paix des motifs raisonnables de croire que cette personne a les facultés affaiblies ou si l'analyse effectuée au moyen d'un matériel de détection des drogues révèle la présence de cannabis ou d'une autre drogue dans son organisme.

Il faut d'abord rappeler que le cannabis contient plus de 560 composés différents - dont 120 cannabinoïdes. Parmi ceux-ci, le delta-9-tétrahydrocannabinol (ci-après THC) est la composante qui entraîne la plus grande partie des effets psychoactifs du cannabis. D'autres cannabinoïdes, comme le CBD, peuvent être utilisés pour leurs propriétés thérapeutiques et n'exercent aucun effet psychoactif susceptible d'affecter le fonctionnement psychomoteur. La présence de CBD ou d'un autre élément non psychoactif dans l'organisme d'un conducteur de véhicule ne devrait pas lui porter préjudice. Par ailleurs, il se peut fort que la recherche mène à la découverte, dans les produits du cannabis, d'autres éléments psychoactifs pouvant affecter la conduite d'un véhicule. Il serait sage que le projet de loi offre une souplesse pour adapter les règlements qu'elle habilitera.

Ensuite, le dépistage salivaire est un outil attrayant, car il est facilement utilisable en bordure de route par les policiers. Malheureusement, le test salivaire peut induire des résultats dits faux-positifs et conduire à incriminer, à tort, un conducteur de véhicule. Les études montrent que les tests de dépistage de THC dans la salive peuvent être positifs jusqu'à 54 à 72 heures après avoir fumé du cannabis. Il est aussi possible de retrouver du THC dans la salive et le sang d'un conducteur non-fumeur de cannabis, mais exposé pendant une certaine période à la fumée dans un endroit fermé. Il n'est pas non plus impossible que du THC soit détecté dans la salive d'un conducteur par le biais de contacts avec les liquides corporels d'une autre personne - comme sa salive.

Enfin, les tests de dépistage salivaire peuvent aussi produire des résultats dits faux-négatifs. Un conducteur dont les facultés sont altérées par les effets psychoactifs du cannabis pourrait ainsi ne pas être reconnu. Cela peut se produire notamment lorsque la substance n'est pas inhalée ou lorsque l'utilisateur a consommé des cannabinoïdes synthétiques que l'on retrouve sous forme de médicament ou sur le marché illicite. D'autre part, il est largement reconnu qu'il n'y a aucun lien direct entre le résultat positif au test de dépistage salivaire et l'état de facultés affaiblies, comme il n'y a pas de lien direct entre la présence de cannabis dans la salive et la présence de la substance dans le sang ou le cerveau. Il n'y a pas de correspondance, non plus, entre la présence de cannabis dans le sang et la capacité à conduire un véhicule.

L'INSPQ propose donc, si le gouvernement va de l'avant avec l'utilisation du test de dépistage salivaire des facultés affaiblies par le cannabis :

23. Que la pratique soit encadrée de façon à ce que 1) l'énoncé « quelque présence de cannabis dans l'organisme » soit remplacé par « la présence dans l'organisme d'un cannabinoïde ayant des propriétés psychoactives (ex. : THC) »; 2) lorsqu'un policier suspecte la présence de facultés affaiblies chez un conducteur et que ce dernier présente un résultat positif au test de dépistage salivaire du cannabis, il doit obligatoirement être soumis aux tests de sobriété normalisés; et 3) une sanction ne puisse être imposée que lorsque les tests de sobriété normalisés confirment l'état de facultés affaiblies.

Conclusion

La légalisation du cannabis marque la fin de sa prohibition, qui a débuté en 1923 au Canada. Il s'agit donc d'un tournant historique dans la régulation des substances psychoactives illicites au pays. La transition d'une approche à l'autre est délicate. Elle implique de coordonner de nombreux acteurs fédéraux, provinciaux et municipaux dans la mise en œuvre d'un système de régulation de la production, de la distribution et de la consommation du cannabis qui doit être compatible avec la santé de la population.

La littérature scientifique sur les politiques publiques en matière de tabac et d'alcool, de même que les expériences des juridictions ayant déjà légalisé le cannabis médical et non médical, démontrent que les systèmes de production-distribution fondés sur une logique à but lucratif sont difficilement conciliables avec l'atteinte d'objectifs de santé et de sécurité publiques. Tout en offrant un accès légal aux produits du cannabis, il faut donc s'éloigner le plus possible d'une logique commerciale reposant sur la croissance et la recherche de profits. Elle est associée à la promotion de niveaux et de pratiques d'usage qui ont des effets négatifs sur la santé et la sécurité publiques.

Les délibérations autour du projet de Loi 157 montrent que la nécessité d'une approche prudente et évolutive, si elle n'est pas consensuelle, est comprise et largement partagée par les Québécois et les Québécoises. Les bonifications qui seront apportées au projet de loi ainsi que les règlements qui seront ensuite adoptés devraient viser à solidifier et pérenniser l'orientation à but non lucratif du système mis en place et la priorité qu'il accorde à la prévention et la réduction des méfaits. L'Institut national de santé publique du Québec espère que ses propositions, appuyées sur son expertise et les connaissances scientifiques disponibles, soient utiles et éclaire la réflexion des décideurs.

Pour plus d'informations

INSPQ, 2017. Dossier Web - Cannabis et santé <https://www.inspq.qc.ca/dossiers/cannabis>

INSPQ, 2016. Légalisation du cannabis à des fins non médicales : pour une régulation favorable à la santé publique. En ligne : <https://www.inspq.qc.ca/publications/2193>

INSPQ, 2016. Projet de loi C-45 : Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois. En ligne : <https://www.inspq.qc.ca/publications/2297>

INSPQ, 2015. Mémoire sur le projet de loi 44 concernant la lutte contre le tabagisme. En ligne : https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2032_memoire_loi_44_tabagisme.pdf

MSSS, 2017. Les actes du Forum d'experts sur l'encadrement du cannabis au Québec. En ligne : <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-001945/>

www.inspq.qc.ca

