

**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**

MÉMOIRE DÉPOSÉ AU COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ DE LA CHAMBRE
DES COMMUNES DU CANADA

AUTEURS

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

Onil Samuel
Direction de la santé environnementale et de la toxicologie

SOUS LA COORDINATION DE

Réal Morin, Médecin spécialiste
Vice-présidence aux affaires scientifiques

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 – 3^e trimestre 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-79293-2 (PDF)

© Gouvernement du Québec (2017)

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'Institut est d'informer le ministre québécois de la Santé de l'impact de politiques publiques sur l'état de santé de la population québécoise en s'appuyant sur les meilleures données disponibles.

En prévision de la légalisation du cannabis à des fins non médicales annoncée par le gouvernement fédéral, l'INSPQ a réalisé une analyse des enjeux que pose la légalisation du cannabis d'un point de vue de santé publique. Ce travail a permis de dégager des pistes pour qu'un encadrement du cannabis légalisé ait le moins d'impacts nuisibles sur la santé publique au Québec. Sur la base de cette expertise, l'INSPQ a été sollicité pour participer à des webinaires et conférences ainsi qu'au Forum d'experts sur l'encadrement du cannabis organisé par le gouvernement du Québec en juin 2017.

L'expertise de l'INSPQ dans ce dossier s'appuie sur ses activités de surveillance, de toxicologie ainsi que de promotion de la santé et de prévention. En 2011, l'INSPQ a organisé un Symposium sur les politiques publiques en matière de substances psychoactives où le dossier du cannabis, notamment la possibilité de le légaliser, a été largement discuté. Plus récemment, des travaux de l'Institut portaient directement sur la consommation du cannabis chez les jeunes québécois ou encore les effets du cannabis sur la conduite automobile. La solide expertise développée en matière de réglementation de l'alcool et du tabac, de réduction des méfaits associés aux substances psychoactives illicites, ainsi qu'en développement de politiques publiques favorables à la santé, a également été mise à contribution. La présente analyse repose sur cette expertise et reprend d'ailleurs des contenus déjà publiés par l'INSPQ.

Table des matières

Introduction	1
1 Donner accès au cannabis légal sans en stimuler la demande	1
1.1 Encadrer davantage les stratégies de marketing	1
1.1.1 Interdire toute forme de publicité ou de promotion de marque	1
1.1.2 Éviter la diversification de produits	2
1.2 Privilégier davantage une industrie de petite taille	3
1.2.1 Empêcher l'intégration verticale et horizontale du marché	3
1.2.2 Permettre les coopératives d'usagers	3
2 Améliorer le contrôle de la qualité et de la sécurité des produits	4
2.1.1 Mieux contrôler l'usage des pesticides	4
2.1.2 Encourager le recours à des laboratoires agréés	5
Conclusion	5
Pour plus d'informations	5

Introduction

Le cannabis n'est pas un produit ordinaire. La légalisation est l'occasion de mettre en place un cadre légal permettant la prévention de l'usage, ainsi que la réduction des méfaits et des risques à la santé et à la sécurité qui y sont associés. La légalisation du cannabis est donc, a priori, compatible avec l'atteinte d'objectifs de santé publique. Toutefois, les choix effectués pour encadrer la production, la distribution et la consommation auront un impact déterminant sur la réussite du processus de légalisation, la mise à plat du marché illicite et l'atteinte des objectifs de santé et de sécurité publiques.

La légalisation du cannabis à des fins non médicales comporte son lot d'incertitudes et oblige le Canada et le Québec à innover. Aussi est-il nécessaire de prévoir la marge de manœuvre pour ajuster le dispositif au fur et à mesure de l'évolution de la prévalence et des pratiques d'usage du cannabis. La prudence et la non-banalisation de la substance doivent guider les choix d'encadrement du cannabis légalisé.

À titre de centre d'expertise et de référence en matière de santé publique au Québec, l'INSPQ salue l'initiative de la présente consultation et saisit l'occasion qui lui est donnée pour émettre son point de vue sur certaines dispositions du projet de loi C-45, suggérer des clarifications à apporter ainsi que pour proposer certaines mesures à considérer lors de l'élaboration ultérieure de règlements.

1 Donner accès au cannabis légal sans en stimuler la demande

Qu'il s'agisse de tabac, d'alcool ou de cannabis, la recherche démontre 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. Le cannabis n'est pas un produit ordinaire (« a no ordinary commodity » écrivent les experts), en raison des risques pour la santé et la sécurité publiques associés à sa consommation. C'est pourquoi le modèle de régulation à préconiser ne doit pas autoriser les pratiques de promotion, de distribution et de vente où le succès des entreprises se mesure essentiellement par l'accroissement des profits. Les recherches sur les pratiques commerciales dans l'industrie du tabac et de l'alcool ont montré à quel point le raffinement des stratégies de marketing pouvait engendrer des effets sur la consommation de substances et sur des problèmes de santé qui leur sont directement associés. Une approche à but non lucratif, basée sur la prévention et la réduction des méfaits, qui vise à répondre à la demande sans la stimuler ou banaliser la substance, est celle qu'il faut retenir.

Cette approche privilégiée par l'INSPQ pour l'encadrement du cannabis légalisé a des implications directes pour certaines dispositions prévues par le projet de loi C-45 et les règlements qui en découleront.

1.1 Encadrer davantage les stratégies de marketing

1.1.1 INTERDIRE TOUTE FORME DE PUBLICITÉ OU DE PROMOTION DE MARQUE

L'exposition d'éléments de marque sur une « autre chose », comme prévu à l'article 17 (6) du projet de loi ouvre la porte à des produits dérivés de marque incompatibles avec un objectif de non-banalisation de la substance. L'interdiction visant à s'assurer que cette « autre chose » ne soit pas associée ou attrayante pour les jeunes demeure floue. Les casquettes, chaussettes, *tee-shirts*, tasses illustrant les feuilles de chanvre ou exposant les marques de compagnies canadiennes de cannabis

médical favorisent la banalisation du cannabis. Ces objets promotionnels ne devraient donc pas être tolérés.

En outre, l'emballage constituant en soi un outil promotionnel de la substance, l'interdiction prévue à l'article 26 voulant qu'il ne soit pas jugé attrayant pour les jeunes n'est pas claire ni suffisamment forte. L'INSPQ considère que l'emballage neutre s'impose d'emblée, comme le sera sous peu, il faut l'espérer, l'emballage des produits du tabac.

La promotion de marque dans des lieux interdits aux mineurs permise par l'article 17 (2) soulève d'ailleurs le même enjeu que l'emballage ou les produits dérivés. Que les jeunes adultes, groupe où on retrouve la plus forte proportion de consommateurs, puissent être exposés à de la publicité dans les bars, par exemple, cadre mal avec une approche de prévention et de réduction des méfaits. Ces promotions de marque peuvent non seulement encourager l'usage du cannabis, mais inciter les clients, de manière insidieuse, à la consommation concomitante de cannabis et d'alcool, pratique à très haut risque, particulièrement en matière de sécurité dans les transports.

Mentionnons que toute stratégie efficace d'encadrement de la publicité et de la promotion de marque devrait inclure le web. Le projet de loi C-45 interdit la diffusion de promotion par la presse ou la radiotélévision, mais demeure silencieux sur les mesures prises pour l'encadrer sur le web. Or, c'est sur les plateformes numériques que s'activent déjà de manière prédominante les jeunes et l'industrie.

Si la publicité et la promotion de marque doivent faire l'objet de restrictions ou d'interdiction complète, il n'en demeure pas moins important que les usagers soient bien informés. 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 ne répondant pas aux normes de sécurité.

1.1.2 ÉVITER LA DIVERSIFICATION DE PRODUITS

La diversification des produits constitue une stratégie de marketing particulièrement efficace. Il a d'ailleurs été documenté que l'invention de la cigarette de tabac roulée a été le catalyseur de la plus grande augmentation d'usage du tabac. Il est donc nécessaire de considérer l'encadrement du type de produit offert à travers l'annexe 4 comme partie intégrale de la stratégie du marketing.

Au sujet de l'annexe 4 du projet de loi et de la diversité des produits, l'INSPQ soutient l'approche plutôt restrictive prônée au sujet du type de produits offerts légalement. Il s'avère prudent de fournir dans un premier temps uniquement un accès à la forme du produit actuellement consommé de manière prédominante (la fleur séchée) et une version du produit vers laquelle on souhaite amener les usagers graduellement pour la remplacer, car a priori moins risquée, à savoir les huiles destinées au vapotage. L'encadrement des produits du vapotage doit toutefois être amélioré par rapport à ce qui se fait actuellement au sujet des produits du tabac. Un contrôle basé sur les risques pour la santé doit être établi sur les accessoires de consommation autant que sur le contenu des huiles de vapotage. La recherche sur les effets sur la santé du vapotage doit par ailleurs être poursuivie.

La production et la mise en vente de divers produits comestibles (par exemple, boissons, chocolat, etc.) ne reflètent pas tant les modes d'usage actuels qu'ils ne visent à créer de nouvelles clientèles qui autrement ne consommeraient pas de cannabis. En outre, ces produits posent des risques d'intoxication aiguë aux conséquences parfois sérieuses, notamment auprès des enfants. D'autres formes de produits pourront éventuellement être autorisées, si et seulement si leurs usages et risques pour la santé et la sécurité publiques peuvent être jugulés efficacement.

1.2 Privilégier davantage une industrie de petite taille

Les travaux de l'INSPQ ont permis de dégager diverses options de production et de distribution propres à une approche à but non lucratif, considérée comme une condition essentielle à l'atteinte d'objectifs de prévention et de réduction des méfaits. Toutes ces options se regroupent autour d'un dénominateur commun, soit la mise en place d'un monopole d'achat visant à assurer une gestion de l'offre du cannabis vendu sur le territoire.

1.2.1 EMPÊCHER L'INTÉGRATION VERTICALE ET HORIZONTALE DU MARCHÉ

La mise en place d'un monopole étatique d'achat dans le système de production et de distribution du cannabis légalisé constitue l'option à privilégier pour assurer une gestion de l'offre de la substance qui répond aux objectifs de santé publique. En plus de permettre un processus complémentaire de contrôle de la qualité des produits, ce dispositif assumerait diverses fonctions, dont celles-ci :

- empêcher l'intégration verticale des producteurs et des détaillants (ce qui est surtout important si les uns ou les autres sont à but lucratif);
- empêcher la vente directement par le producteur à l'utilisateur;
- gérer l'attribution des licences, l'inspection et la sanction des points de vente au détail ou de distribution (dans les coopératives d'utilisateurs, par exemple);
- générer des revenus pour faire fonctionner le système d'encadrement du cannabis, incluant les efforts de prévention, de réduction des méfaits, d'application de la loi, la réalisation d'activités de surveillance épidémiologique et de recherche.

L'INSPQ comprend que, en vertu des articles 69, 70 et 71, C-45 laisse toute la latitude aux autorités provinciales et territoriales pour mettre en place un tel mécanisme, ce qui est favorable à un encadrement qui minimise les risques pour la santé et la sécurité.

1.2.2 PERMETTRE LES COOPÉRATIVES D'USAGERS

Selon l'article 12 (6b), la production de cannabis pour des fins personnelles serait limitée au domicile de l'utilisateur. Or, il pourrait s'avérer souhaitable que l'autoproduction à l'extérieur de l'habitation soit permise pour des raisons de santé et sécurité publiques. Les coopératives d'utilisateurs, présentes sous différentes formes ailleurs dans le monde (jardin communautaire, clubs d'achat auprès de petits producteurs), constituent des alternatives à la grande production de masse. Elles constituent également une alternative à la culture à domicile, qui peut banaliser la substance, particulièrement auprès des enfants, en plus d'occasionner divers risques (sécurité, intoxication, contamination du logement, etc.). Les initiatives de coopératives d'utilisateurs qui seront prochainement mises en œuvre dans le Maine et en Californie seront certainement à surveiller.

2 Améliorer le contrôle de la qualité et de la sécurité des produits

L'accès à des produits légaux de meilleure qualité que sur le marché illicite constitue un des avantages de la légalisation du cannabis. Le contrôle de la qualité et de la sécurité des produits constitue ainsi un enjeu prioritaire de la légalisation de la substance. S'appuyant sur une abondante documentation scientifique portant sur le tabac et l'alcool, il faut éviter d'autoriser les pratiques d'autorégulation de la qualité des produits par les acteurs de l'industrie.

L'INSPQ postule que le système de contrôle de la qualité et de la sécurité du cannabis qui sera mis en œuvre pour le cannabis à des fins non médicales sera le même ou très similaire à celui du cannabis médical. Cependant, le système en place offre des garanties de qualité et de sécurité incomplètes ou insuffisantes. La contamination de la substance par différents additifs doit faire l'objet d'un contrôle supplémentaire et doit être mieux documentée, notamment pour ses effets à long terme sur la santé. Il importe également de s'assurer que l'information sur la composition des produits soit exacte et conforme au contenu réel.

2.1.1 MIEUX CONTRÔLER L'USAGE DES PESTICIDES

L'INSPQ reconnaît d'entrée de jeu que les pesticides autorisés jusqu'à maintenant dans la production de cannabis médical semblent a priori poser un risque limité pour la santé des usagers. Ces pesticides, tels que le soufre, sont conformes aux critères de la culture biologique et la probabilité qu'ils s'avèrent très nocifs est faible. Les normes de bonnes pratiques impliquent toutefois que des tests d'innocuité des pesticides actuellement autorisés soient réalisés en tenant compte du mode de consommation principal, soit la combustion, ce qui n'est pas le cas actuellement. La pyrolyse est en effet susceptible d'augmenter la toxicité des pesticides, qu'ils soient biologiques ou non, ou de tous autres additifs, notamment ceux utilisés pour stimuler la croissance de la plante, comme les hormones de croissance. Il en va de même pour certains contaminants qui s'y retrouveraient de façon involontaire. Des métaux lourds peuvent par exemple être absorbés par les plants de cannabis si la culture est produite dans des champs contaminés. En outre, des demandes d'homologation ayant apparemment été déposées à Santé Canada pour de nouveaux pesticides, des tests de toxicité tenant compte de la combustion devraient a fortiori être imposés avant l'autorisation d'usage de tout nouveau pesticide.

Par ailleurs, la découverte au cours de la dernière année de pesticides de synthèse interdits dans plusieurs échantillons de cannabis destiné à des fins médicales soulève d'autres préoccupations. Comme les analyses de pesticides sont habituellement sous la responsabilité des producteurs licenciés et que la communication des résultats positifs pour des pesticides homologués ou non est relativement lente, des produits contaminés ont vraisemblablement été en bonne partie consommés avant le rappel de ceux-ci. Santé Canada a, dans la foulée de cette découverte, resserré au début du mois de mai 2017 ses pratiques de suivi et de contrôle de la qualité et de la sécurité des produits en effectuant des tests supplémentaires à ceux conduits par les producteurs. Cependant, l'INSPQ considère que la prudence est de mise et que des mécanismes doivent être mis en place pour assurer un meilleur contrôle des produits offerts pour la consommation.

Afin de mieux contrôler l'usage de ces intrants, la Loi ou les règlements qui en découlent devraient obliger le développement de limites maximales de résidus pour les pesticides homologués pour la production de cannabis, et ce, en considérant les données les plus probantes disponibles. Plus particulièrement, les expériences évaluant les risques pour la santé de la combustion des produits du cannabis et des résidus de pesticides devraient être prises en compte.

L'article 129(2) de la Loi devrait par ailleurs être reformulé de façon à exclure explicitement l'utilisation de pesticides interdits ou non testés pour le mode de combustion de la protection en vertu des secrets commerciaux. En outre, on devrait rendre obligatoire la communication immédiate des résultats de tests positifs pour des pesticides interdits.

2.1.2 ENCOURAGER LE RECOURS À DES LABORATOIRES AGRÉÉS

À notre connaissance, le système actuel ne requiert pas que les producteurs licenciés de cannabis médical aient recours à des laboratoires agréés pour effectuer les analyses de contaminants. Dans un contexte de cannabis légalisé, le recours à ces laboratoires agréés indépendants permettrait d'éviter en amont certaines difficultés rencontrées jusqu'à maintenant dans le contrôle de l'application de la réglementation.

Pour l'INSPQ, une réflexion approfondie doit être tenue sur la pertinence d'exiger dans la Loi le recours à des laboratoires agréés et indépendants pour tester les produits avant qu'ils ne soient acheminés aux distributeurs. Dans le même ordre d'idées, la Loi devrait explicitement autoriser les autorités provinciales à mandater leurs propres tests de qualité et de sécurité, dans les cas où elles le souhaiteraient.

Conclusion

L'Institut national de santé publique du Québec considère que la légalisation du cannabis est l'occasion de mettre en place un cadre légal permettant la prévention de l'usage, ainsi que la réduction des méfaits et des risques pour la santé qui y sont liés. À ce titre, l'Institut plaide notamment pour l'adoption d'une approche à but non lucratif qui met l'accent sur la prévention et la réduction des méfaits. Préconisant la prudence, cette approche vise la mise en place d'un système qui donne accès à des produits de qualité, mais sans en banaliser l'usage ni en stimuler la vente.

De façon générale, l'Institut accueille favorablement le projet de loi C-45, mais émet dans le présent mémoire quelques réserves concernant notamment : la promotion de marque, la publicité auprès des jeunes adultes, l'interdiction de l'autoproduction à l'extérieur de l'habitation de l'utilisateur et, enfin, le système de contrôle et de suivi de la qualité des produits. Concernant ce dernier point, des propositions visant à encourager le recours à des laboratoires agréés et à s'assurer de la possibilité pour les provinces et les territoires d'exercer des contrôles supplémentaires de la qualité des produits sont également émises.

Pour plus d'informations

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

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