



DÉCEMBRE 2017 – Mémoire concernant le projet de loi 157

Analyse du cadre proposé par le gouvernement du Québec pour la légalisation du cannabis

PHILIPPE HURTEAU, chercheur à l'IRIS

Le cannabis sera légal au Canada dès le 1^{er} juillet prochain. Dans ce contexte, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 157 qui prévoit le cadre légal qu'il entend appliquer à la distribution et à la vente de ce produit. Ce mémoire s'attardera à analyser ce projet de loi afin de voir s'il répond aux objectifs que le gouvernement s'est fixés relativement à la santé publique et au recul du marché noir.

Pour vérifier si le projet de loi 157 répond au standard de santé publique, nous répondrons aux questions suivantes : le gouvernement met-il en place un cadre qui poussera à la commercialisation à outrance du produit ? La prévention et l'éducation à de saines habitudes de consommation sont-elles au centre des préoccupations ? Le cannabis sera-t-il accessible aux mineurs ? Quelles variétés de produits seront disponibles ?

En ce qui a trait à la lutte au marché noir, nous déterminerons si le projet de loi facilite le passage d'un mode d'approvisionnement illicite à un mode licite.

Pour ce faire, nous ne procéderons pas à une analyse article par article du projet de loi, mais en offrirons une perspective plus synthétique. Notons également que le présent mémoire n'abordera pas les articles du projet de loi 157 traitant de la sécurité routière.

Objectif santé publique

Les principaux intervenants de la santé publique au Québec ont clairement établi que la création d'une société d'État était la meilleure option afin de garantir que la légalisation soit synonyme d'une prise en charge responsable du cannabis. C'est, toujours selon ces intervenants, cette option qui doit permettre au mieux la mise en place de campagnes de prévention et d'éducation sur les saines habitudes de consommation dans la perspective de la réduction des méfaits associés à la consommation du cannabis¹. Il s'agit donc là de la position vastement majoritaire adoptée par les spécialistes de ce débat², et c'est cette avenue qui fut retenue lors du *Forum d'experts* organisé par le gouvernement au printemps dernier.

En résumé, les raisons de cette préférence sont les suivantes : une société d'État est plus à même d'assurer la qualité des produits, de rendre le cannabis disponible sans pour autant en multiplier les points de vente, d'empêcher l'accès aux mineurs, de faire reculer le marché noir, d'assurer la formation adéquate du personnel, de ne pas créer de stratégies de mise en marché qui visent les clients les plus vulnérables et d'empêcher, globalement, la commercialisation à outrance du produit. Pour chacun de ces aspects, les avantages d'une société d'État l'emportent sur les risques liés à une trop grande libéralisation de ce commerce (comme l'indiquent par exemple les taux d'infraction élevés des dépanneurs en matière de vente des produits du tabac à des mineurs³ qui, à lui seul, est un argument suffisant pour empêcher la participation de ces commerces à la vente du cannabis).

L'objectif de la légalisation étant d'encadrer adéquatement la mise en marché d'un produit récréatif qui, sans vouloir le diaboliser, pose certains risques, la décision de créer la Société québécoise du cannabis (SQC)⁴ s'avère un choix cohérent avec l'état des connaissances en ce domaine.

En détenant le monopole de la vente au détail et en ligne, la SQC pourra assurer la qualité des produits offerts⁵, tout en élaborant des stratégies responsables de mise en marché, par exemple en interdisant la vente à des personnes déjà intoxiquées⁶.

Aussi, le projet de loi prévoit la création d'un *Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis*⁷. Ce Fonds devra voir au financement des

« activités et des programmes de surveillance et de recherche concernant les effets du cannabis sur l'état de santé de la population ; [des] soins curatifs en lien avec l'usage du cannabis, [et des] activités et programmes de prévention des méfaits du cannabis et de promotion de la santé »⁸.

Ce Fonds sera alimenté par les revenus provenant de la vente du cannabis⁹. Il s'agit là d'une disposition intéressante qu'introduit le projet de loi, puisqu'elle vise à éviter que la SQC ne développe une stratégie de commercialisation agressive.

Rappelons que c'est sous les pressions de son actionnaire, le ministre des Finances, que la SAQ a accentué son virage commercial dans les années 1990 et 2000. Cette pression a eu lieu soit pour aider le gouvernement à atteindre le déficit zéro soit pour compenser la perte de revenus en raison de baisses d'impôts. L'idée d'attribuer le produit de la vente du cannabis à un fonds dédié est alors tout à fait justifiable dans l'optique de limiter toute velléité gouvernementale de venir puiser dans cette source de revenus.

Or, il convient de rappeler que la loi prévoit que « les surplus accumulés par le Fonds [seront] virés au fonds général aux dates et dans la mesure que détermine le gouvernement »¹⁰. C'est donc dire que le projet de loi comprend déjà un mécanisme échappatoire permettant d'opérer un transfert des sommes comprises dans ce fonds dédié vers les coffres de l'État. Si une telle prévision n'est pas négative en elle-même (il est de fait normal de ne pas laisser dormir durablement des surplus éventuels hors du périmètre comptable de l'État), rien n'assure pour l'instant que ces transferts ne pourront se faire au détriment des objectifs de santé publique mis aujourd'hui de l'avant.

1 Mémoire des directeurs de santé publique du Québec sur la légalisation du cannabis, Gouvernement du Québec, avril 2017, p. 10.

2 OGLESBY, Pat, *The Ace in the Game : Revenue from Legalized Marijuana*, The Center for New Revenue, 2014, p. 3 ; ZOBEL, Frank et MARTHALER, Marc, *Revue des modèles de légalisation et régulation du cannabis*, Addiction Suisse, 2016, p. 71 ; LEMOYNE, Marie-Philippe, *Quel est le plan(t) ? : Différents discours militants pour la légalisation du cannabis au Canada*, Thèse soumise à la Faculté des études supérieures et postdoctorales dans le cadre des exigences du programme de Maîtrise ès arts en sociologie, Université d'Ottawa, 2016, p. 129.

3 Au Québec, en 2010, 17,8 % des commerces soumis à une vérification avaient vendu du tabac à des personnes mineures. *Bilan d'information : Loi sur le tabac*, Gouvernement du Québec, 2011, p. 4.

4 Projet de loi n° 157 : Loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière

de sécurité routière, Assemblée nationale, 2017, Partie I, art. 5-23.1.

5 Ibid., Partie II, art. 63 à 67.

6 Ibid., Partie II, art. 27.

7 Ibid., Partie II, art. 51 à 54.

8 Ibid., Partie II, art. 51.

9 Ibid., Partie I, art. 5-23-31.

10 Ibid., Partie I, art. 5-23-37.

En plus de cet aspect, trois éléments du projet de loi nous semblent devoir être revisités d'ici à son adoption. Le premier tient à l'organisation interne de la SQC et de son rapport à la SAQ. Rappelons que selon le projet de loi, la SQC est une filiale de la SAQ¹. Cependant, il est impossible pour l'instant de bien évaluer les avantages d'un tel choix d'organisation, puisqu'il semble qu'aucun lien organisationnel soutenu n'est prévu entre la SAQ et sa filiale. Par exemple, il ne sera pas possible à un employé de la SAQ d'être en même temps membre du personnel de la SQC². Pourquoi alors créer une filiale de la SAQ si l'intention du gouvernement est de se priver d'éventuels gains de productivité liés à une mise en commun de certaines ressources (pensons aux transports, à l'entreposage, aux infrastructures destinées à tester les produits, etc.)?

Le second élément qui soulève des doutes est le caractère somme toute effacé du ministère de la Santé et des Services sociaux dans l'encadrement futur des activités de la SQC. Certes, ce ministère aura un rôle consultatif³ lorsque le ministre des Finances élaborera des directives à l'endroit de la SQC, mais il aurait été préférable de lui faire partager la responsabilité décisionnelle de l'élaboration de ces directives. Nous aurions là une véritable garantie institutionnelle que les objectifs de santé ne seront pas secondarisés par rapport aux exigences de nature budgétaire qui, comme l'expérience passée le montre, peuvent rapidement prendre le dessus.

Le troisième élément à revisiter est en lien avec l'interdiction de vendre des produits comestibles dérivés du cannabis (interdiction qui n'est pas directement comprise dans le projet de loi, mais qui fait partie des intentions gouvernementales). La raison de cette interdiction relève d'une crainte de voir les consommateurs prendre de trop grandes quantités de ces produits ou encore de les laisser à la portée de mineurs. Cependant, comme pour l'ensemble des produits liés au cannabis, il s'agit davantage là d'un enjeu lié à l'éducation et à la promotion de bonnes habitudes de consommation. Le maintien de l'illégalité de la vente de ce type de produit n'aidera donc en rien à améliorer la situation. De plus, notons que l'ingestion du cannabis par le biais de produits comestibles est moins nocive pour la santé que le fait de fumer un joint. Il nous semble donc contre-indiqué d'en interdire la vente puisque cela revient à décourager ce mode de consommation.

OBJECTIF MARCHÉ NOIR

Le second critère que nous utilisons pour analyser le projet de loi 157 est lié à l'objectif de faire reculer le marché noir. L'idée, assez simple, est de mettre en place un cadre de régulation qui pourra faciliter le transfert des consommateurs du marché illicite au nouveau marché licite. Sur cet aspect, trois éléments sont dignes de mention.

Premièrement, la décision de permettre le commerce en ligne est la bonne⁴, surtout considérant le nombre réduit de lieux de vente physique qui seront implantés au 1^{er} juillet prochain. Cette mesure, couplée à la limite de 30 grammes⁵ d'achat maximum et à celle plafonnant la possession personnelle à 150 grammes⁶, permettra aux consommateurs d'acquérir, de manière simple et efficace, une quantité suffisante de cannabis, ce qui aura un impact direct sur les habitudes d'approvisionnement.

Deuxièmement, bien qu'il soit justifié d'ouvrir au 1^{er} juillet prochain un nombre restreint de succursales (une quinzaine), nous pouvons nous inquiéter de l'objectif gouvernemental de limiter à 150 le nombre de points de vente du futur réseau de la SQC. Bien que la vente en ligne facilitera l'accès au produit afin d'offrir une alternative au marché noir, un territoire de la taille du Québec aurait justifié un nombre plus élevé de magasins (à titre comparatif, la SAQ totalise 840 points de vente⁷).

Troisièmement, et ici nous touchons au principal défaut du projet de loi, l'interdiction de la culture à des fins personnelles doit être réévaluée⁸. La meilleure stratégie pour faire reculer le marché noir est de diversifier les sources d'approvisionnement des consommateurs. En ce sens, permettre l'autoproduction, comme cela est prévu dans la loi fédérale, serait un excellent complément au commerce en ligne et au développement d'un réseau de succursales. Mentionnons également qu'en cette matière, les justifications données par le gouvernement pour interdire la production à fins personnelles ne tiennent pas la route : aucun élément d'analyse rigoureuse n'indique qu'une telle pratique facilite l'accès du produit aux mineurs ou n'augmente les risques de consommation accidentelle. Ici, il semble que le gouvernement ait décidé de fonder ses choix sur des craintes sans fondement.

1 Ibid., Partie I, art. 5- 23.1.

2 Ibid., Partie I, art. 5- 23.19.

3 Ibid., Partie I, art. 5- 23.38.

4 Ibid., Partie I, art. 5- 23.2.

5 Ibid., Partie II, art. 26.

6 Ibid., Partie II, art. 6.

7 Selon les données présentées sur le site de la SAQ : www.saq.com/content/SAQ/fr/a-propos/faire-affaire-avec-la-saq/agences-saq.html.

8 Ibid., Partie II, art. 9.

Inquiétudes

Pour finir, deux aspects du projet de loi devraient être précisés par le gouvernement avant son adoption, afin de garantir la viabilité et la stabilité à long terme de la SQC. D'abord, il faut préciser l'ouverture souhaitée par le gouvernement aux pratiques de sous-traitance. Selon les dispositions actuelles du projet de loi, la SQC peut « autoriser une personne à faire le transport, incluant la livraison et l'entreposage du cannabis qu'elle vend, pour son compte »¹. Une telle disposition convient évidemment afin de permettre à Postes Canada de faire son travail de livraison à domicile du cannabis acheté en ligne. Cependant, elle ouvre la porte à un affaiblissement des structures de la SQC, et donc de la prise en charge sécuritaire du produit, si cela occasionne la participation d'entreprises privées pour le volet livraison, transport et entreposage lié au commerce du cannabis.

Ces inquiétudes se confirment à la lecture du chapitre du projet de loi sur d'éventuels projets pilotes². Concrètement, il pourrait s'agir d'ouvrir la porte au commerce de détail privé³. Nous touchons ici à une importante contradiction du modèle proposé par Québec : d'un côté la mise en place d'une société d'État destinée à atteindre des objectifs de santé publique, de l'autre la responsabilité confiée au ministre des Finances de voir au développement de ce secteur d'activité. Ce type de disposition met au cœur du modèle une tension entre les objectifs liés à la santé et ceux liés aux intérêts économiques, et nous retrouvons déjà dans le projet de loi 157 un article permettant au ministre responsable de contourner les balises mises en place pour encadrer le marché sécuritaire du cannabis. Cette disposition devrait être retirée du projet de loi afin de garantir à long terme la pérennité du modèle annoncé par Québec.

Conclusion

Le projet de loi 157 répond à la principale recommandation du *Forum d'experts* en créant la SQC. Cependant, un rôle décisionnel confié au ministère de la Santé et des Services sociaux pour les directives à suivre par cette société d'État serait une meilleure garantie contre les dérives commerciales que la structure présentement proposée. Aussi, l'interdiction de la production à fins personnelles risque de desservir l'objectif de lutte au marché noir et, en ce sens, elle devrait être revue.

1 Ibid., Partie I, art. 5-23.2.

2 Ibid., Partie II, art. 55.

3 Annabelle Blais, « Québec ouvre la porte à la vente de cannabis au privé », *Journal de Montréal*, 18 novembre 2017.

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure.

ISBN 978-2-924727-34-8