



Association des intervenants
en dépendance du Québec

CRC - 001M
C. P. PL 36
Loi soins de santé et
dommage liés aux opioïdes

***FAIRE RECONNAÎTRE LES TORTS CAUSÉS PAR L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE
DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE DES OPIOÏDES ET ACCÉLÉRER EN
CONSÉQUENCE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE
NATIONALE DE PRÉVENTION DES SURDOSES 2022-2025***

**MÉMOIRE CONCERNANT LE PROJET DE LOI 36
LOI SUR LE RECOUVREMENT DU COÛT DES SOINS DE SANTÉ ET DES
DOMMAGES-INTÉRÊTS LIÉS AUX OPIOÏDES**

DÉPOSÉ À LA COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS

Présenté par :

Me Louis Letellier de Saint-Just
Avocat en droit de la santé
Président de l'Association des intervenants en dépendance du Québec

Madame Sandhia Vadlamudy
Directrice générale
Association des intervenants en dépendance du Québec

24 octobre 2023

TABLE DES MATIERES

Présentation.....	2
Exposé général.....	3
1. Le recours contre l'industrie pharmaceutique, une approche pertinente.....	3
2. Le recouvrement des frais de soins de santé et de traitements, un principe juridique reconnu par les tribunaux canadiens.....	4
3. Issues et retombées.....	4
4. Portait plus détaillé des coûts sociétaux au Québec	6
5. Une crise plus modérée qu'ailleurs en Amérique du Nord au regard de l'usage d'opioïdes dans le traitement de la douleur chronique.....	6
6. Des actions qui peuvent déjà être mises en place au Québec.....	8
Conclusion.....	9
Liste des recommandations	9
Recommandations connexes au projet de loi.....	9

Présentation

L'Association des intervenants en dépendance du Québec (AIDQ) est reconnaissante d'avoir été invitée à témoigner au regard du projet de loi no. 36 : *Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés aux opioïdes*.

À l'AIDQ, nous coconstruisons avec nos membres et partenaires l'avenir des pratiques d'intervention liées à la dépendance. Nous sommes un carrefour où les acteur-trice-s du milieu se rencontrent et unissent leurs forces pour partager leurs savoirs et accélérer le développement et la reconnaissance de leurs pratiques. Notre mission est de soutenir, développer et promouvoir les pratiques d'intervention liées à la dépendance. Pour en accroître l'impact, nous favorisons une approche holistique qui comprend à la fois la prévention, la réduction des méfaits, le traitement et la réinsertion sociale dans une équation inclusive des personnes touchées par une dépendance et celles à risque de l'être.

De nombreux membres de l'AIDQ sont confrontés tous les jours aux conséquences de la prise d'opioïdes, incluant ceux prescrits par les médecins, des personnes qu'ils et elles soutiennent. Les opioïdes, qu'ils soient prescrits ou non par un médecin, comportent des risques pour la santé s'ils sont utilisés de manière inadéquate. Les risques principaux sont les troubles de l'usage (notamment la dépendance) et la surdose.

Exposé général

1. Le recours contre l'industrie pharmaceutique, une approche pertinente

Nous félicitons le gouvernement du Québec de s'être joint aux autres provinces canadiennes et au gouvernement du Canada pour actualiser son droit de recouvrer directement des fabricants, grossistes et consultants, les coûts des frais de santé engendrés par leurs actions.

Rappelons que selon la Commission globale de politique en matière de drogues, « l'Amérique du Nord est confrontée à une épidémie d'addiction aux opioïdes et à une mortalité sans précédent due aux surdoses. Cette crise puise ses origines dans la forte progression de l'utilisation médicale des opioïdes, amorcée dans les années 1990 dans le souci légitime de pallier le sous-traitement de la douleur, et dont les compagnies pharmaceutiques ont rapidement tiré profit pour augmenter leurs revenus. L'offre croissante de médicaments a alimenté des canaux de détournement de l'usage à des fins non médicales au sein d'une population économiquement éprouvée et fragilisée »¹.

Nous estimons que les impacts négatifs des actions de promotion de l'usage d'opioïdes déployés par les compagnies pharmaceutiques ont été particulièrement dévastateurs. Ces actions ont favorisé avec certitude une « normalisation » de l'usage d'opioïdes non-prescrits dans les communautés.

Ainsi, alors que les personnes qui s'injectaient des drogues dans les années 90 au Québec étaient surtout consommatrices de stimulants comme la cocaïne, il a été constaté par l'Institut national de santé publique du Québec² que l'injection de médicaments opioïdes a augmenté considérablement les risques de surdoses et de transmission du VIH et du virus de l'hépatite C. Subséquemment, une hausse de la consommation de médicaments opioïdes par injection a été observée entre 2005 et 2010. L'injection de médicaments opioïdes est maintenant fréquente, surtout chez les jeunes de moins de 25 ans.

De ce fait, de juillet 2022 à juin 2023, il y a eu, selon l'Institut national de santé publique du Québec, 525 décès reliés à une intoxication suspectée aux opioïdes ou autres drogues³. C'est plus d'une personne par jour qui décède.

¹ COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES, [La crise des opioïdes en Amérique du Nord : prise de position](#), [Genève], Commission globale de politique en matière de drogues, 2017, p. 3.

² INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2023). [Surveillance des maladies infectieuses chez les personnes qui utilisent des drogues par injection](#).

³ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2023). [Décès reliés à une intoxication suspectée aux opioïdes ou autres drogues au Québec, juillet 2017 à juin 2023](#).

2. Le recouvrement des frais de soins de santé et de traitements, un principe juridique reconnu par les tribunaux canadiens

Le recouvrement des frais de soins de santé et de traitements est une démarche qui a été validée en Cour suprême du Canada⁴ et au regard de la Charte des droits et libertés du Québec, notamment dans le cadre d'une contestation initiée par des compagnies de tabac à l'encontre d'une loi québécoise similaire⁵. En effet, la Cour supérieure du Québec a déjà reconnu la justesse de l'utilisation des renseignements statistiques ou tirés d'études épidémiologiques dans le cadre d'un tel recours en plus de rejeter d'autres arguments juridiques. Il s'agit donc d'une approche solide et légitime reconnue par les tribunaux canadiens et québécois.

Spécifions que dans le contexte où la province tenterait une poursuite contre les compagnies productrices d'opioïdes, la législation ne devrait pas avoir pour effet d'empêcher d'autres poursuites comme des recours collectifs instruits par des victimes, ni des poursuites criminelles, similairement à la loi analogue qui touche le tabac. Il n'est pas anodin de souligner, qu'en août dernier la Cour suprême américaine a bloqué une entente dans le cadre d'une procédure de faillite qui immunisé contre toute poursuite civile la famille Sackler, soit celle qui dirigeait Purdue un des plus importants producteurs pharmaceutiques d'opioïdes aux États-Unis⁶.

Selon nous, il est possible de reconnaître par une spécification dans la loi les droits des personnes qui ont intenté au Québec des poursuites afin qu'elles puissent recevoir une compensation financière. Cela est envisageable tout en permettant aux provinces de se servir de leurs propres recours juridiques pour imposer à l'industrie des réformes qui favorisent l'atteinte d'objectifs de réduction des méfaits liés à la consommation d'opioïdes et qui diminueraient les frais attribuables aux problèmes (et ainsi le fardeau financier sur l'État) causées par ces produits.

3. Issues et retombées

Une action en justice contre l'industrie pharmaceutique pour le recouvrement des coûts de santé constitue une démarche essentielle permettant à la société d'en bénéficier à plusieurs égards. Conséquemment, des démarches légales justes et réfléchies ne devraient pas se limiter simplement aux considérations monétaires, ce qui semble être le cas actuellement dans le dossier du tabac⁷. Elles doivent également favoriser les actions ou mesures nécessaires pour prévenir les surdoses et les contrer notamment par l'accès à la naloxone ainsi qu'au traitement de la dépendance.

Dans sa poursuite habilitée par ce projet de loi, le gouvernement du Québec a tout intérêt à provoquer un changement fondamental dans le comportement de l'industrie pharmaceutique afin d'assurer que la problématique ne se répète à nouveau. C'est dans cette perspective que nous encourageons dans le préambule du projet de loi l'ajout d'un libellé spécifiant qu'en plus des objectifs de recouvrement, la loi se veuille un instrument pour empêcher la perpétration de tels dommages dans l'avenir. Ainsi, advenant qu'une compagnie visée par le recouvrement se

⁴ COUR SUPREME DU CANADA (2005). [Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée](#). 29 septembre.

⁵ CANLII (2014). [Sommaire: Imperial Tobacco Canada Ltd. c. Québec \(Procureur général\), 2014 QCCS 842](#). 24 juillet.

⁶ CNN (2023). [Supreme Court blocks \\$6 billion opioid settlement that would have given the Sackler family immunity](#). Juin 2023.

⁷ RADIO-CANADA (2023). [Est-ce contre-productif de vouloir récupérer l'argent des géants du tabac?](#)

place à l'abri de ses créanciers, le libellé de la loi devrait clairement préciser que le gouvernement serait habilité à faire des réclamations d'un ordre non-financier afin, par exemple, de baliser, voire interdire des pratiques commerciales nuisant à l'intérêt public. Il est à noter que le gouvernement du Québec pourrait initier d'ores et déjà une telle démarche.

De plus, il nous apparaît plus que pertinent d'exiger, dans une approche cohérente de la problématique, que les montants potentiellement obtenus par un tel recours soient réinvestis dans le traitement de troubles liés à l'utilisation d'opioïdes, dont l'approvisionnement plus sécuritaires en opioïdes, la formation à l'administration de la naloxone et les programmes de réduction des méfaits tels que des services de consommation supervisée et l'analyse de drogues pour les personnes à haut risque de surdose. À ce titre, nous encourageons l'ajout d'une disposition, à l'image de l'article 58 de la Loi concernant le cannabis⁸, qui viendrait ancrer le principe de réinvestissement d'un pourcentage minimal des fonds obtenus par un recouvrement à des initiatives de recherches, prévention, d'accompagnement et de traitement des surdoses.

Pour éviter que de telles circonstances surviennent à nouveau, le gouvernement du Québec devra également procéder à des changements structurels pour empêcher la continuité du préjudice, par exemple en ayant un meilleur portrait de la vente d'opioïdes en temps réel, en obligeant l'industrie pharmaceutique à suivre rigoureusement les balises éthiques en matière de commercialisation dont celles rattachées à la promotion de l'usage d'un produit et s'assurer du respect des règles éthiques visant les prescripteurs. Ainsi, le Québec serait mieux outillé pour déceler les pratiques douteuses mises en place par l'industrie.

⁸ LÉGISQUÉBEC (2023). [C-5.3 - Loi encadrant le cannabis](#).

4. Portait plus détaillé des coûts sociétaux au Québec

Alors que l'Institut national de santé publique du Québec publie des indicateurs sur les conséquences sanitaires liées aux opioïdes⁹, nous n'avons trouvé aucune publication récente du gouvernement du Québec sur l'état de la prescription d'opioïdes, des hospitalisations liées, les traitements par agonistes opioïdes ou encore l'administration de la naloxone. Il serait pertinent de mieux outiller la société civile et les intervenants avec des collectes de données plus détaillées et aisément accessibles pour favoriser une meilleure compréhension des enjeux et le développement de services appropriés. Il s'agit là d'une démarche complexe requérant manifestement des efforts et des investissements supplémentaires mais considérés comme très judicieux dans le cadre d'une poursuite couverte par ce projet de loi.

5. Une crise plus modérée qu'ailleurs en Amérique du Nord au regard de l'usage d'opioïdes dans le traitement de la douleur chronique

Il importe de reconnaître que le Québec avait déjà mis en place, avant la crise liée à l'usage d'opioïdes, diverses mesures qui ont permis d'amoindrir cette dernière dans le contexte du traitement de la douleur chronique. Ce leadership québécois a sans doute sauvé des centaines de vies et épargné énormément de souffrances et de deuils aux familles québécoises.

En effet, selon l'Institut canadien d'information sur la santé, le taux d'hospitalisations liées à une intoxication aux opioïdes était beaucoup moins élevé au Québec que dans l'ouest du pays en 2016-2017. Il était tout de même constaté une augmentation annuelle des hospitalisations reliées à une intoxication aux opioïdes au Québec¹⁰.

Selon des experts en traitement de la douleur chronique du Québec rencontrés par l'AIDQ en 2019, il apparaît que peu ou pas de décès surviennent à ce niveau. C'est possiblement dû au fait que le taux de prescription d'opioïdes le plus faible au Canada s'observait au Québec¹¹. La population québécoise prend, en moyenne, environ la moitié moins de doses thérapeutiques quotidiennes d'opioïdes sur ordonnance que celle des autres provinces.

L'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) a produit une étude concernant l'usage des opioïdes obtenus sur ordonnance, de 2006 à 2016, chez les personnes couvertes par le régime public d'assurance médicaments du Québec¹². On y rapporte que le nombre annuel d'utilisateurs d'opioïdes couverts en continu par ce régime a augmenté progressivement de 279 512 à 338 3359. La proportion des utilisateurs d'opioïdes parmi les personnes couvertes par le régime public d'assurance médicaments du Québec est toutefois demeurée plutôt stable au cours des onze années sur lesquelles porte l'étude, se situant à 10,5 % en 2006 et à 10,3 % en 2016. À notre connaissance, le Québec n'a pas nécessairement accès directement aux données des compagnies d'assurance privées concernant l'usage des opioïdes obtenus sur ordonnance ce qui nuit à la caractérisation d'un portrait global à jour et au suivi des tendances en temps réel.

À l'occasion d'une rencontre organisée en janvier 2019 par le ministère de la Santé et des

⁹ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2023). [Indicateurs d'intoxications suspectées aux opioïdes ou autres drogues au Québec. Situation en date de juin 2023.](#)

¹⁰ INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ, [Préjudices liés aux opioïdes au Canada : recueil de graphiques](#), Ottawa, Institut canadien d'information sur la santé, 2017, 45 p.

¹¹ INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ (2017), [Tendances pancanadiennes en matière de prescription d'opioïdes, de 2012 à 2016](#), Ottawa, Institut canadien d'information sur la santé, 2017, p. 14.

¹² INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN SANTÉ ET EN SERVICE SOCIAUX, [Portrait de l'usage des opioïdes chez les personnes couvertes par le régime public d'assurance médicaments du Québec](#), Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, 2018, 79 p.

Services sociaux, l'AIDQ a pu prendre connaissance de quelques hypothèses qui ont été formulées pour expliquer les faits entourant la moindre prescription d'opioïdes dans les pratiques de gestion de la douleur chronique au Québec notamment :

- La formation québécoise sur les pratiques médicales en matière de prescription des opioïdes pour traiter la douleur chronique se distingue par rapport aux autres provinces et aux États-Unis.
- Les cliniques privées spécialisées dans le traitement de la douleur chronique seraient possiblement soutenues par des compagnies pharmaceutiques faisant la promotion de la prescription d'opioïdes. Or, ces cliniques ne font pas partie du portrait médical québécois.
- Les pratiques de marketing de l'industrie pharmaceutique font l'objet d'une vigie et d'une surveillance marquée au Québec comparativement aux États-Unis et aux autres provinces canadiennes, et ce, depuis nombreuses années.

Nous désirons souligner l'importance des orientations et les lignes directrices qui ont été proposées en 2021 par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) rédigées en lien avec les besoins des patients souffrant de douleur chronique¹³. En ce sens, tout comme par le passé, le gouvernement du Québec s'efforce de prendre ses responsabilités pour faire face à la problématique – ce qui n'a pas été le cas de l'industrie pharmaceutique.

Par ailleurs, le Collège des médecins du Québec, l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec et l'Ordre des pharmaciens du Québec ont mis à jour, en juin 2022, des lignes directrices sur le traitement du trouble lié à l'utilisation d'opioïdes¹⁴. Ces ordres professionnels ont aussi fait un rappel des bonnes pratiques de prescription d'opioïdes en juin 2023 à la suite de recommandations émises par le coroner dans un récent rapport¹⁵.

¹³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2021). [Continuum de soins et de services en douleur chronique \(2021\). Orientations et lignes directrices 2021-2026](#). 42 p. Ministère de la Santé et des Services sociaux.

¹⁴ COLLÈGE DES MÉDECINS DU QUÉBEC, ORDRE DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS DU QUÉBEC ORDRE DES PHARMACIENS DU QUÉBEC (2022). [Lignes directrices sur le traitement du trouble lié à l'utilisation d'opioïdes](#). 56 p.

¹⁵ ORDRE DES PHARMACIENS DU QUÉBEC, COLLÈGE DES MÉDECINS, ORDRE DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS DU QUÉBEC (2023). [Prescription d'opioïdes : rappel des bonnes pratiques](#). 1^{er} juin 2023.

6. Des actions qui peuvent déjà être mises en place au Québec.

Néanmoins, il y a place à l'amélioration et le contexte actuel d'un phénomène des surdoses qui devrait interpeller le gouvernement à faire plus et mieux. Le gouvernement du Québec a bien sûr produit en 2018 la *Stratégie nationale pour prévenir les surdoses d'opioïdes et y répondre*¹⁶ et une seconde stratégie en 2022¹⁷ qui se voulait dans la continuité. Mais, bien que ces orientations soient louables, nous constatons que beaucoup reste à faire pour en atteindre leurs objectifs. Le ministère de la Santé et des services sociaux avait indiqué lors de la préparation de cette seconde stratégie qu'il déposerait un plan d'action associé. Ce plan demeure très attendu.

Entre autres, nous estimons qu'il doit poursuivre les campagnes de communication, consolider la formation des pairs et des intervenants sur l'administration de la naloxone, consolider les services de consommation supervisée et d'analyse de drogues et enfin implanter des mesures d'approvisionnement plus sécuritaires en opioïdes comme cela s'est fait dans d'autres provinces.

Le gouvernement du Québec refuse aussi de demander à Santé Canada, comme l'a fait la Colombie-Britannique, une exemption en vertu de la loi fédérale règlementant certaines drogues et autres substances pour décriminaliser la possession de petites quantités de substances psychoactives illicites. Nous estimons qu'une telle décriminalisation pourrait diminuer la stigmatisation des personnes qui consomment et favoriser leur accès à des services de santé plutôt qu'une prise en charge par le système judiciaire et contribuer à diminuer les surdoses.

On ne peut attendre la conclusion du recours contre l'industrie pharmaceutique pour aller de l'avant. Le gouvernement du Québec doit assumer ses responsabilités et soutenir des actions reconnues efficaces pour contrer les méfaits liés à l'usage de drogues et prévenir les surdoses.

Nous souhaitons d'autre part que le ministère de la Santé et des Services sociaux manifeste de la transparence en rendant public la manière dont il entend utiliser la somme de 36,9 millions de dollars annoncée sur 5 ans dans le budget 2023-2024 afin de : « rehausser les ressources de la *Stratégie nationale de prévention des surdoses de substances psychoactives*, notamment afin d'accélérer la mise en place de mesures liées à la prévention et à la réduction des méfaits liés à l'usage des drogues »¹⁸.

Par ailleurs, nous tenons ici à rappeler que des sommes sont disponibles auprès de Santé Canada pour soutenir la formation sur l'administration de la naloxone¹⁹ et l'approvisionnement plus sécuritaire²⁰. Le gouvernement du Québec devrait s'empresser de réclamer les sommes qui lui sont dédiées proportionnellement à la population du Québec. Cela serait d'autant plus justifié sachant que les organismes communautaires québécois, à l'instar de ceux des autres provinces, ne peuvent obtenir des fonds directement de Santé Canada.

¹⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2018). [Stratégie nationale pour prévenir les surdoses d'opioïdes et y répondre 2018-2020 – Parce que chaque vie compte](#). 37 p.

¹⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2022). [Stratégie nationale 2022-2025 de prévention des surdoses de substances psychoactives – Parce que chaque vie compte](#). 32 p.

¹⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2023). [Budget 2023-2024 un Québec engagé plan budgétaire](#). P. D-33.

¹⁹ GOUVERNEMENT DU CANADA (2021). [Le gouvernement du Canada annonce un financement de 20 millions de dollars pour aider les collectivités à faire face à l'augmentation des surdoses liées aux opioïdes](#). Communiqué de presse. 29 mars 2021.

²⁰ GOUVERNEMENT DU CANADA (2023). [Mesures fédérales sur les opioïdes à ce jour. Section « Financement du gouvernement »](#). Section « Financement du gouvernement ». Juin 2023

Conclusion

Nous désirons souligner le leadership d'une multitude d'intervenantes et d'intervenants Québécois dans l'implantation depuis 1989 de mesures de réduction des méfaits liées à l'usage de drogues. Nous faisons appel à ce même leadership tout au long d'une éventuelle action au civil et d'une probable entente de manière à minimiser les dommages dans le futur. Nous croyons ainsi que le gouvernement Québec doit entamer rapidement une telle action sans pour autant négliger des mesures qu'il peut déjà mettre en place.

Liste des recommandations

Recommandations directes quant au projet de loi

Nous souhaitons reconfirmer notre appui à ce projet de loi mais nous croyons, tel que présenté précédemment, qu'il devrait être bonifié par les amendements suivants :

1. L'inclusion d'un libellé spécifiant, qu'en plus des objectifs de recouvrement, la loi se veut un instrument pour empêcher la perpétration de tels dommages dans l'avenir.
2. Une part importante des montants potentiellement obtenus par un tel recours devront être réinvestis dans les programmes de réduction des méfaits et du traitement de troubles liés à l'utilisation d'opioïdes, de la formation à l'administration de la naloxone, de l'approvisionnement plus sécuritaire en opioïdes et l'analyse de drogues pour les personnes à haut risque de surdose.

Recommandations connexes au projet de loi

3. Que le gouvernement du Québec s'empresse de réclamer les sommes qui lui sont dédiées par le gouvernement fédéral pour la formation des pairs et des intervenants sur l'administration de la naloxone et les mesures d'approvisionnement plus sécuritaires en opioïdes.
4. Qu'il dépose rapidement le plan d'actions lié à la Stratégie nationale 2022-2025 de prévention des surdoses de substances psychoactives.
5. Qu'il consolide les services de consommation supervisée et d'analyse de drogues.
6. Qu'il poursuive ses campagnes de communication.
7. Qu'il procède à une demande d'exemption à la loi fédérale réglementant certaines drogues et autres substances pour décriminaliser la possession de petites quantités de substances psychoactives illicites.