

Projet de loi 157

Le cadre proposé par Québec pour la légalisation du cannabis tient-il la route?

Philippe Hurteau
chercheur à l'IRIS

Le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 157 qui prévoit le cadre légal pour la distribution et la vente du cannabis. Nous analyserons 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.

01 Pour vérifier si le projet de loi 157 répond aux standards de santé publique, nous répondrons aux questions suivantes : le gouvernement met-il en place un cadre qui poussera à la commercialisation 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 ? Pour vérifier la validité du projet de loi en ce qui a trait à la lutte au marché noir, nous déterminerons s'il facilite le passage d'un mode d'approvisionnement illicite à un mode licite.

Objectif santé publique

- 02 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 cannabis¹. Il s'agit là de la position largement majoritaire adoptée par les intervenants dans ce débat au niveau international², et c'est cette avenue qui fut retenue lors du *Forum d'experts* organisé par le gouvernement au printemps dernier.
- 03 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

Faits saillants

- Confier la vente du cannabis à une société d'État répond adéquatement aux enjeux de santé publique posés par la légalisation. [PAR. 04](#)
- Le caractère consultatif dévolu au ministère de la Santé et des Services sociaux devrait être revu pour confier à celui-ci un rôle décisionnel afin que les objectifs de santé demeurent au centre des objectifs de la Société québécoise du cannabis (SQC). [PAR. 08](#)
- Le gouvernement devrait permettre la production à des fins personnelles afin d'offrir aux consommateurs une alternative supplémentaire au marché noir. [PAR. 12](#)
- Le projet de loi devrait être revu afin de fermer plus clairement la porte à toute participation du secteur privé dans la distribution et la vente du cannabis récréatif. [PAR. 13-14](#)

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.

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).

- 04 En détenant le monopole de la vente au détail et en ligne, la Société québécoise du cannabis (SQC) pourra assurer la qualité des produits offerts⁴, tout en élaborant des stratégies responsables de mise en marché, par exemple en interdisant la vente à des personnes déjà intoxiquées⁵. Aussi, Québec prévoit la création d'un *Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis*⁶. 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 santé⁷.
- 05 Ce Fonds sera alimenté par les revenus provenant de la vente du cannabis⁸. Il s'agit là d'une bonne décision de la part du gouvernement, 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 bloquer toute tentative future du gouvernement de venir puiser dans cette source de revenus.
- 06 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 gouvernement⁹ ». C'est donc dire que le projet de loi comprend déjà une échappatoire qui permettra à l'avenir de venir renflouer les coffres de l'État à même les revenus de ce Fonds dédié. Si une telle prévision n'est pas négative en elle-même (il est de fait normal de ne pas laisser dormir inutilement des surplus hors du périmètre comptable de l'État), rien n'assure pour l'instant que ces transferts ne se passe pas au détriment des objectifs de santé publique.
- 07 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 SAQ¹⁰. 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 SQC¹¹. Pourquoi alors créer une filiale de

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 Ibid., Partie II, art. 63 à 67.

5 Ibid., Partie II, art. 27.

6 Ibid., Partie II, art. 51 à 54.

7 Ibid., Partie II, art. 51.

8 Ibid., Partie I, art. 5-23.31.

9 Ibid., Partie I, art. 5-23.37.

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

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

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 ?

- 08 Le second élément qui soulève des doutes est le caractère somme toute effacé du ministère de la Santé et des Services sociaux. Certes, ce ministère aura un rôle consultatif¹² 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.
- 09 Le troisième élément à revisiter est en lien avec l'interdiction de vendre des produits comestibles dérivés du cannabis. 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.

Objectif marché noir

- 10 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 est de mettre en place un cadre pour 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 bonne¹³, 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 grammes¹⁴ d'achat maximum et à celle plafonnant la possession personnelle à 150 grammes¹⁵, permettra aux consommateurs d'acquérir du cannabis de manière simple et efficace, ce qui aura un impact direct sur les habitudes d'approvisionnement.
- 11 Deuxièmement, bien qu'il soit raisonnable 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 vente¹⁶).
- 12 Troisièmement, et ici nous touchons au principal défaut du projet de loi, l'interdiction de la culture à des fins personnelles doit être réévaluée¹⁷. La meilleure stratégie pour faire reculer le marché noir est de diversifier les

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

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

14 Ibid., Partie II, art. 26.

15 Ibid., Partie II, art. 6.

16 Selon les données présentées sur le site de la SAQ : [en ligne](#).

17 Ibid., Partie II, art. 9.

sources d'approvisionnement des consommateurs. En ce sens, permettre l'autoproduction 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 des 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 d'appuyer ses choix sur des craintes sans fondement.

Inquiétudes

- 13 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, la SQC peut « autoriser une personne à faire le transport, incluant la livraison et l'entreposage du cannabis qu'elle vend, pour son compte¹⁸ ». 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 transport et entreposage lié au commerce du cannabis.
- 14 Ces inquiétudes se confirment à la lecture du chapitre du projet de loi sur d'éventuels projets pilotes¹⁹. Concrètement, il s'agirait d'ouvrir la porte au commerce de détail privé²⁰. 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 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 des fins personnelles risque de desservir l'objectif de lutte au marché noir et, en ce sens, elle devrait être revue.

¹⁸ Ibid., Partie I, art. 5-23.2.

¹⁹ Ibid., Partie II, art. 55.

²⁰ Annabelle Blais, « Québec ouvre la porte à la vente de cannabis au privé », *Journal de Montréal*, 18 novembre 2017.