A I R

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Projet de règlement déterminant d'autres catégories de cannabis et certaines normes relatives à la composition et aux caractéristiques du cannabis

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Juillet 2019

19-236-05W © Gouvernement du Québec, 2019

Votre gouvernement

Québec

SOMMAIRE

A. Définition du problème

Le Parlement fédéral adoptait, le 21 juin 2018, la Loi sur le cannabis (L.C. 2018, chapitre 16). Cette loi légalise le cannabis et en encadre la production, la distribution, la vente, l'importation, l'exportation et la possession. Le cannabis destiné à un usage non médical peut ainsi être vendu légalement au Canada depuis le 17 octobre 2018. La Loi sur le cannabis prévoit que la vente de nouvelles catégories de produits serait autorisée au plus tard un an après son entrée en vigueur. Ces nouvelles catégories représentent les produits de cannabis comestibles, les extraits de cannabis et le cannabis pour usage topique. De son côté, le Québec régit le cannabis dans la Loi encadrant le cannabis (LEC) (RLRQ, chapitre C-5.3). Celle-ci prévoit plusieurs habilitations réglementaires afin d'offrir un cadre flexible permettant de s'adapter à l'évolution et au développement des connaissances scientifiques, de même qu'aux changements législatifs et réglementaires qui pourraient être apportés au palier fédéral. La loi québécoise, à l'heure actuelle, autorise la Société québécoise du cannabis (SQDC) à vendre les catégories de cannabis suivantes : du cannabis frais et séché, de l'huile de cannabis et, éventuellement, de la résine de cannabis. Afin de permettre la vente de tout autre produit du cannabis au Québec par la SQDC, comme les produits de cannabis comestibles, l'adoption d'un règlement par le gouvernement du Québec est requise.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'ajouter certains éléments à l'encadrement prévu par le gouvernement du Canada, qui a diffusé un projet de règlementation en décembre 2018. Ces ajouts visent à permettre l'atteinte des objectifs de santé et de sécurité publiques que le Québec s'est donnés. Une intervention sur le plan réglementaire est donc requise dans le but de resserrer divers aspects mis de l'avant par celui-ci, puisque le cannabis est une substance psychoactive qui comporte des risques importants, particulièrement pour certaines populations plus vulnérables, dont les jeunes.

B. Propositions

Le présent projet de règlement prévoit spécifiquement les éléments suivants :

1. Permettre la vente de produits de cannabis comestibles (sous forme solide et liquide) à l'exclusion de certains produits particuliers et établir des normes relatives à la composition et aux caractéristiques du produit de cannabis comme suit :
    - Interdire la vente des friandises, des confiseries, des desserts incluant le chocolat et de tout autre produit attrayant pour les mineurs;
    - Établir que la portion unitaire distinguable d'un produit de cannabis comestible sous forme solide ne peut contenir une quantité de THC supérieure à 5 mg et que l'emballage d'un produit de cannabis comestible sous forme solide ne peut contenir une quantité de THC supérieure à 10 mg de THC;
    - Établir qu'un produit de cannabis comestible sous forme liquide ne peut contenir une quantité de THC supérieure à 5 mg.

2. Permettre la vente d'extraits de cannabis, mais ne pas autoriser l'ajout d'additifs ni d'aucune autre substance destinés à modifier l'odeur, la saveur ou la couleur de l'extrait de cannabis.

3. Limiter à 30 %, poids par poids (p/p), la concentration en THC des produits de cannabis, à l'exclusion des produits de cannabis comestibles.

4. Ajouter une disposition qui encadre l'augmentation du potentiel d'effets psychologiques intoxicants des produits de cannabis, par l'ajout de composants, y compris d'un cannabinoïde.

C. Impacts

La vente des nouvelles catégories de produits proposées dans ce projet de règlement n'était pas permise auparavant. En outre, les produits de cannabis dépassant la limite de 30 %, poids par poids (p/p), de concentration en THC sont inexistants à ce jour à la SQDC. L'absence de données de vente en contexte québécois pour ce type de produits limite la possibilité d'établir des prévisions fiables quant aux impacts que ces mesures auront sur les entreprises québécoises touchées par cette proposition réglementaire. Les producteurs de cannabis non médical québécois qui approvisionnent la SQDC pourront vendre certains nouveaux produits à la société d'État. Ils pourront, par ailleurs, écouler leurs produits dans d'autres juridictions si les règles le permettent. Selon ces observations, nous considérons que le projet de règlement faisant l'objet de la présente analyse aura un impact limité sur ces entreprises.

D. Exigences spécifiques

Si nous considérons le fait que le projet de règlement aura un impact limité sur les entreprises québécoises œuvrant dans le secteur du cannabis non médical et compte tenu des objectifs importants de protection de la santé et de la sécurité publiques visés, il n'est pas nécessaire de prévoir un moyen complémentaire pour diminuer le fardeau de celles-ci.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le 17 octobre 2018, le Canada légalisait certains produits du cannabis par la mise en vigueur de la Loi sur le cannabis. Cette loi précise que le gouvernement fédéral permettra la vente d'autres produits du cannabis que ceux qui sont identifiés à l'annexe 4 de celle-ci au plus tard le 17 octobre 2019.

Le Québec, quant à lui, a adopté, le 12 juin 2018, un encadrement législatif strict du cannabis, avec le souci particulier d'éviter la banalisation et la normalisation de la substance ainsi que de son usage. Prévoyant plusieurs habilitations réglementaires, cet encadrement offre une flexibilité permettant de s'adapter, entre autres, aux changements législatifs et réglementaires fédéraux.

La LEC autorise la SQDC à vendre du cannabis frais et séché, de l'huile de cannabis et, éventuellement, de la résine de cannabis. Pour permettre la vente d'autres produits par la SQDC, le gouvernement du Québec doit prendre un règlement qui l'autorise. Pour les législateurs québécois cette disposition visait à permettre la réalisation des analyses requises pour assurer la protection optimale de la santé et la sécurité de la population québécoise, et ce, indépendamment de l'échéancier fédéral.

Le projet de règlement fédéral comporte des mesures pertinentes pour encadrer les nouvelles catégories de produits, mais il apparaît nécessaire d'ajouter certains éléments à cet encadrement pour atteindre les objectifs du Québec. Certains paramètres relatifs à la composition et aux caractéristiques du cannabis doivent aussi être ajoutés pour les mêmes raisons. Il est donc requis, pour le Québec, d'intervenir sur le plan réglementaire.

2. PROPOSITIONS

Le projet de règlement prévoit autoriser la SQDC à vendre d'autres catégories de cannabis que celles qui sont prévues à l'article 28 de la LEC. Il prévoit également établir des normes et règles qui s'appliqueront aux produits de cannabis.

Les mesures réglementaires qui font l'objet de la présente analyse visent toutes, à l'image de la loi constituante, à protéger la santé et la sécurité de la population et à éviter tant la banalisation que la normalisation de la substance et de son usage. Elles s'arriment également avec la mission de la SQDC qui est de vendre au détail le cannabis non médical dans une perspective de protection de la santé afin d'intégrer les consommateurs au marché licite du cannabis et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis. Ces mesures tiennent également compte du portrait des consommateurs de la province rapporté par la première édition de l'Enquête québécoise sur le cannabis (EQC 2018). En effet, ceux-ci utilisent davantage la fleur séchée que tout autre produit de cannabis. L'interdiction de mise en marché d'une certaine gamme de produits, mise de l'avant par ce projet de règlement, vise donc à éviter notamment le recrutement de nouveaux consommateurs, dont les jeunes, et la diversification de l'usage chez les utilisateurs actuels. De plus, cette interdiction vise à protéger la santé mentale des consommateurs en établissant des limites strictes quant aux

concentrations de THC pouvant se trouver dans les produits vendus par la SQDC, tout en limitant les risques liés aux intoxications involontaires.

Ces modifications favorisent donc l'atteinte d'objectifs de santé et de sécurité publiques ainsi que le respect de l'esprit de la LEC grâce à des mesures qui consistent plus spécifiquement à :

1. Permettre la vente de produits de cannabis comestibles (sous forme solide et liquide) à l'exclusion de certains produits particuliers et établir des normes relatives à la composition et aux caractéristiques du produit de cannabis comme suit :

    - Interdire la vente des friandises, des confiseries, des desserts incluant le chocolat et de tout autre produit attrayant pour les mineurs;
    - Établir que la portion unitaire distinguable d'un produit de cannabis comestible sous forme solide ne peut contenir une quantité de THC supérieure à 5 mg et que l'emballage d'un produit de cannabis comestible sous forme solide ne peut contenir une quantité de THC supérieure à 10 mg de THC;
    - Établir qu'un produit de cannabis comestible sous forme liquide ne peut contenir une quantité de THC supérieure à 5 mg.

2. Permettre la vente d'extraits de cannabis, mais ne pas autoriser l'ajout d'additifs ni d'aucune autre substance destinés à modifier l'odeur, la saveur ou la couleur de l'extrait de cannabis.

3. Limiter à 30 %, poids par poids (p/p), la concentration en THC des produits de cannabis, à l'exclusion des produits de cannabis comestibles.

4. Ajouter une disposition qui encadre l'augmentation du potentiel d'effets psychologiques intoxicants des produits de cannabis, par l'ajout de composants, y compris d'un cannabinoïde.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

D'une part, il faut rappeler qu'un règlement est requis pour autoriser la SQDC à vendre de nouvelles catégories de cannabis. Autrement, seule la résine de cannabis pourra s'ajouter aux produits vendus par la SQDC lorsque le gouvernement fédéral le permettra.

D'autre part, il apparaît nécessaire d'ajouter certains éléments à l'encadrement présenté dans le projet de règlement fédéral pour atteindre les objectifs du gouvernement du Québec. Ces objectifs sont :

- de protéger la santé et plus particulièrement la santé mentale des jeunes;
- d'assurer la sécurité des personnes en accordant une importance particulière à celle des groupes les plus vulnérables;
- de prévenir l'initiation au cannabis, surtout chez les adolescents, les jeunes adultes et les groupes vulnérables.

Ainsi, une attention particulière est portée au risque de banalisation ou de normalisation de la substance et de son usage. L'introduction d'une vaste gamme de produits sur le marché québécois, dont certains sont attrayants pour les jeunes, irait à l'encontre des objectifs mentionnés précédemment. Dans ce contexte, il s'avère nécessaire que le gouvernement du Québec bonifie l'encadrement proposé par l'ajout de restrictions et de limitations réglementaires.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1. Description des secteurs touchés

Les producteurs de cannabis québécois sont les principaux acteurs touchés par ce projet de règlement. Au Québec, en date du 4 juin 2019, 14 producteurs de cannabis détiennent une licence de production de Santé Canada, sur un total de 179 pour l'ensemble du pays.

Les producteurs de cannabis québécois ne sont pas tous actifs dans le secteur du cannabis non médical. Nous ne pouvons pas établir que la totalité de la production de cannabis de ceux qui œuvrent principalement au sein de ce secteur et qui approvisionnent la SQDC est destinée à celle-ci. Bien que le projet de règlement qui fait objet de cette analyse puisse avoir une incidence sur le développement de l'industrie du cannabis au Québec, rien ne limite la capacité de ces producteurs d'écouler leurs produits dans d'autres juridictions dans le respect des règles qui s'appliquent.

Le projet de règlement du gouvernement fédéral prévoit retirer de l'annexe 4 de la Loi sur le cannabis la catégorie de produit « huile de cannabis » pour l'intégrer plutôt aux nouvelles catégories proposées. Tel que cela est mentionné précédemment, ces huiles sont déjà autorisées à la vente au Québec. Elles seront alors simplement soumises à l'encadrement des extraits de cannabis destinés à l'ingestion. Le projet de règlement du gouvernement du Québec n'aurait donc aucun impact sur les entreprises québécoises qui fournissent actuellement la SQDC en huile de cannabis.

4.2. Coûts pour les entreprises

L'imposition d'une limite de 5 mg de THC pour chaque portion unitaire distinguable d'un produit de cannabis comestible solide et pour chaque emballage de produit de cannabis comestible liquide pourrait avoir un impact sur les entreprises voulant faire affaire avec la SQDC, si nous considérons qu'il s'agit d'une mesure supplémentaire aux mesures prévues par le gouvernement fédéral. Il est en effet possible que certaines entreprises aient à modifier leurs produits afin de s'adapter au régime particulier mis de l'avant par le Québec. Il n'est toutefois pas possible d'évaluer l'impact concret de cette mesure dans le contexte québécois, puisque les nouvelles catégories de produits sont présentement illégales à la vente. Il est plausible que les producteurs et les transformateurs aient de toute façon prévu diverses formes de produits, autres que des formats de 10 mg de THC.

De plus, notons que selon l'EQC 2018, la proportion de consommateurs ayant utilisé du cannabis sous forme de produits alimentaires ou de boissons est de moindre importance que celle qui consomme du cannabis sous forme de fleur séchée ou de haschich. Si nous considérons ces faits et si nous rappelons que la SQDC ne doit pas favoriser la consommation de cannabis, l'impact de cette mesure semble négligeable.

Certains producteurs québécois se préparent à commercialiser différentes nouvelles catégories de produits mentionnées plus haut. La proposition réglementaire du Québec aura nécessairement une incidence sur les plans de développement et d'investissement de ces entreprises. Nous devons garder à l'esprit que ces produits étaient illégaux à la vente jusqu'ici et que la LEC est claire à l'effet que les nouveaux produits n'entreront pas sur le marché québécois sans une intervention réglementaire du gouvernement. Conséquemment, les investissements en recherche et en développement ont été réalisés avant que l'encadrement québécois applicable à ces produits ne soit défini.

Les entreprises intéressées à produire ces nouvelles catégories de produits qui approvisionnent ou approvisionneront la SQDC pourront lui vendre de nouveaux produits, dans la mesure où ceux-ci respectent les règles proposées. Elles pourront également vendre ces produits aux différents distributeurs ailleurs au Canada.

De plus, d'autres promoteurs québécois attendent présentement leur autorisation de Santé Canada pour commencer leur production de cannabis. Rappelons ici que l'obtention des différentes licences de Santé Canada n'est ni automatique ni garantie. Rien n'empêche non plus ces futurs producteurs de produire des produits qui répondent aux normes et aux possibilités québécoises, sinon de produire des produits autres pour le reste du territoire canadien.

Ajoutons par ailleurs que l'article 28 de la LEC permet la vente de résine de cannabis à la SQDC, dès l'entrée en vigueur du règlement canadien, sans aucune autre intervention réglementaire. Cette mesure offrira d'emblée une nouvelle opportunité économique aux producteurs et aux transformateurs de cannabis québécois faisant ou voulant faire affaire avec la SQDC puisque, selon l'EQC 2018, la proportion de consommateurs actuels qui utilisent le cannabis sous forme de haschich est non négligeable.

À la suite de ces constats, nous pouvons avancer que les mesures réglementaires proposées auront un impact limité pour les entreprises québécoises, impact qui ne saurait supplanter les objectifs prioritaires de protéger la santé et la sécurité des québécois, particulièrement celle des jeunes.

4.3. Économies pour les entreprises

Le présent projet de règlement ne devrait pas permettre aux entreprises touchées de réaliser des économies.

4.4 Appréciation de l’impact anticipé sur l’emploi

Ce projet de règlement n’aura pas d’impact négatif anticipé sur l’emploi. Rappelons tout de même que l’autorisation de produire de nouvelles catégories de produits de cannabis permettra la création de nouveaux postes au sein des entreprises québécoises intéressées par la fabrication et la vente de ces nouveaux produits.

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Le projet de règlement proposé aura un impact limité pour les entreprises touchées. Par contre, aucune mesure n’est prévue pour alléger le fardeau des petites et moyennes entreprises (PME) ni celui des entreprises de différentes tailles, compte tenu de l’impact très mitigé sur celles-ci et des objectifs de santé et de sécurité publiques visés par ces mesures.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Ce projet de règlement pourrait avoir un effet sur la compétitivité des entreprises québécoises qui font affaire avec la SQDC comme partenaire commercial principal. En effet, celles-ci devront sans doute ajuster la planification de leur production afin qu’elle soit conforme avec les exigences réglementaires du Québec. Ces entreprises devront d’ailleurs potentiellement adapter certains produits afin de pouvoir les commercialiser au sein de la SQDC. Cependant, il semble important de rappeler que toute entreprise faisant affaire avec la société d’État sera soumise aux mêmes exigences réglementaires, ce qui ne défavorise pas particulièrement les entreprises québécoises. De plus, celles-ci pourront tout de même produire les nouvelles catégories de produits telles qu’elles sont mises de l’avant par le projet de règlement du gouvernement du Canada. Ces entreprises pourront donc offrir et vendre une vaste gamme de produits à différents partenaires commerciaux canadiens, ce qui leur permettra de rester compétitives avec les entreprises du reste du Canada. Selon ces faits, l’impact sur la compétitivité des producteurs québécois de cannabis non médical semble négligeable.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

Aucune mesure de coopération et d’harmonisation réglementaires n’est nécessaire. Le Québec a établi ses propres priorités en matière d’encadrement du cannabis, lesquelles se basent sur la protection de la santé et de la sécurité publiques avant tout.

8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Les règles ont été formulées en conformité avec les principes de bonne réglementation et les fondements de la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif.

9. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, un impact limité est à prévoir pour les entreprises québécoises touchées. En contrepartie, cet impact sera compensé par les bénéfices sur la santé et la sécurité de la population que ces mesures engendreront.

10. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Puisque l'impact sera limité, aucune mesure d'accompagnement ne sera nécessaire.

11. PERSONNE-RESSOURCE

Dr Horacio Arruda
Directeur national de santé publique et
sous-ministre adjoint
Direction générale de la santé publique
Ministère de la Santé et des Services sociaux
1075, chemin Sainte-Foy, 12e étage
Québec (Québec) G1S 2M1
Tél. : 418 266-6700
Courriel : horacio.arruda@msss.gouv.qc.ca