

Mémoire conjoint

LA LÉGALISATION DU CANNABIS : *un sujet qui nous concerne tous...*

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

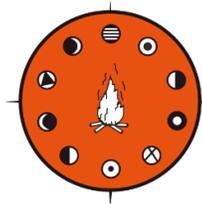
Présenté à la

*Commission de la santé et des services sociaux
Assemblée nationale du Québec*

par



COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR



Assemblée des Premières
Nations Québec-Labrador

Rédaction :

Michel Deschênes, analyste des programmes et des politiques, CSSSPNQL
Marjolaine Siouï, directrice générale, CSSSPNQL

Collaborateurs :

Mickel Robertson, directeur général, CDEPNQL
Richard Gray, gestionnaire des services sociaux, CSSSPNQL
Hutchins Legal Inc.

Graphisme :

Mireille Gagnon, CSSSPNQL

Note au lecteur :

Veuillez noter que le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but d'alléger le texte.

Tous droits réservés à la CSSSPNQL et à l'APNQL.

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, à l'adresse www.cssspnql.com, sous la rubrique « Publications ». Toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction et la diffusion, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable de l'APNQL et de la CSSSPNQL. Sa reproduction ou son utilisation à des fins personnelles, mais non commerciales, est toutefois permise à condition d'en mentionner la source.

Toute demande doit être adressée à l'APNQL et à la CSSSPNQL par courrier ou par courriel aux coordonnées ci-dessous :

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador
a/s Direction générale
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102
Wendake (Québec) G0A 4V0
info@cssspnql.com

Table des matières

1.	Présentation de l'APNQL et sa gouvernance régionale	1
2.	Contexte	1
3.	Impacts du projet de loi n° 157 sur les Premières Nations au Québec.....	3
3.1.	Santé, services sociaux et éducation	3
3.2.	Sécurité publique et routière	4
3.3.	Production, distribution et vente du cannabis	5
4.	Comité de vigilance	5
5.	Financement.....	6
6.	Recommandations	7

1. Présentation de l'APNQL et sa gouvernance régionale

Créée en 1985, l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) est le lieu de rencontre des chefs de 43 communautés de dix Premières Nations au Québec et au Labrador. L'APNQL traite de nombreuses questions liées à la défense des titres des Premières Nations, de leurs droits, ancestraux et issus de traités, des politiques des gouvernements fédéral et provincial qui portent atteinte à leurs coutumes et à leur mode de vie, des lois gouvernementales et des relations avec les deux ordres de gouvernement, du développement économique et toute autre question sociale, économique et culturelle touchant l'autonomie gouvernementale, les relations nationales avec le gouvernement et les relations internationales.

Le secrétariat de l'APNQL, en collaboration avec ses commissions et ses organismes régionaux¹ (COR)², coordonne les dossiers jugés prioritaires et les activités de représentation du chef régional, et il met en application les décisions prises par les chefs en assemblée.

Dans le cadre du projet de loi n° 157, la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador³ (CSSSPNQL) et la Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador⁴ (CDEPNQL) fournissent du soutien-conseil et technique en matière de santé publique, de prévention en santé et services sociaux et de développement économique.

2. Contexte

Sur le plan socioéconomique, les Premières Nations au Québec⁵ figurent parmi les groupes les plus à risque de vivre une situation de pauvreté et d'exclusion sociale. La proportion des ménages vivant dans une communauté des Premières Nations et ayant un revenu inférieur à 20 000 \$ est passée de 24,3 % à 44,5 %⁶ entre 2002 et 2014. Enfin, la moitié des adultes avaient un emploi et plus du quart d'entre eux touchaient de l'aide sociale⁷.

Selon les données de l'Enquête régionale sur la santé (ERS) des Premières Nations 2015, 28 % des 12 ans et plus ont affirmé avoir consommé du cannabis dans l'année précédant l'enquête. Dans la population canadienne et québécoise en général, cette proportion est de 12,3 % chez les 15 ans et plus au Canada et de 15,2 % chez les 15 ans et plus du Québec. Le constat : les consommateurs de cannabis chez les Premières Nations vivant dans les communautés sont plus de deux fois plus nombreux que chez les Canadiens et les Québécois⁸.

¹ APNQL, en ligne : <<http://apnql.com/fr/wp-content/uploads/2017/06/organigramme.pdf>.>

² Liens pour accéder aux sites Web des COR : en ligne : <<http://www.apnql-afnql.com/fr/accueil/index.php>.>

³ CSSSPNQL, en ligne : <www.cssspnql.com.>

⁴ CDEPNQL, en ligne : <<http://www.cdepnql.org>.>

⁵ Les données utilisées dans le cadre de ce mémoire excluent la nation crie et les Inuits.

⁶ CSSSPNQL, *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations, 2002* (ERS 2002) et CSSSPNQL, *Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi, 2014* (EREE 2014). En ligne : <<http://www.cssspnql.com/champs-intervention/secteur-recherche/enquetes-populationnelles>.>

⁷ CSSSPNQL, EREE 2014.

⁸ CSSSPNQL, *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations – Phase 3, 2015, données préliminaires* (ERS 2015). En ligne : <<http://www.cssspnql.com/champs-intervention/secteur-recherche/enquetes-populationnelles>.>



La population étant très jeune, il est essentiel d'harmoniser les actions afin que les gouvernements locaux, les intervenants, les professionnels ainsi que les jeunes et leur famille soient bien outillés et informés pour répondre aux changements occasionnés par l'entrée en vigueur des lois fédérales et provinciales au sujet de la légalisation du cannabis.

L'évolution historique du Canada impose aux Premières Nations un cadre juridique et politique particulier qui génère des conflits de compétence. La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral la compétence exclusive en ce qui concerne les Indiens et les terres réservées pour les Indiens⁹.

Pour sa part, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁰ et le principe fondé sur l'honneur de la Couronne¹¹ obligent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à consulter et à accommoder les Premières Nations lorsqu'ils savent – ou devraient savoir – qu'une action peut affecter les droits et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations.

En ce sens, le gouvernement fédéral intervient auprès des communautés des Premières Nations dans tous les domaines d'activités, notamment pour financer et soutenir, entre autres, les services de santé et les services sociaux de base, en complémentarité avec ceux des provinces et des territoires. Pour exercer les pouvoirs qui leur sont conférés par la *Loi sur les Indiens*, les conseils de bande ont créé bon nombre de services en santé et en services sociaux, en éducation, en logement, en sécurité publique et autres domaines.

Par ailleurs, la *Loi sur les Indiens* prévoit que, sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi fédérale, toutes les lois d'application générale et en vigueur dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où ces lois sont incompatibles avec la présente loi ou la [Loi sur la gestion financière des premières nations](#) ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou texte législatif d'une bande pris sous leur régime, et sauf dans la mesure où ces lois provinciales contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou la [Loi sur la gestion financière des premières nations](#) ou sous leur régime¹².

Dans ce contexte, lorsque le gouvernement du Québec élabore une loi de portée générale, il doit tenir compte des effets que cette loi pourrait avoir sur les Premières Nations au Québec. Il doit prendre en compte leur diversité socioculturelle, le régime juridique particulier qui s'applique et leur droit à l'autonomie, tel qu'il s'est formellement engagé à le faire en adoptant, le 9 février 1983, quinze principes qui constituent le fondement de l'action gouvernementale à l'égard des Autochtones ainsi qu'une résolution (1985 et 1989) sur la reconnaissance des droits des Autochtones¹³. Seul un processus de consultation réciproque et permanent permettra d'atteindre pleinement cet objectif.

⁹ *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, Appendice II, n° 5, art. 91(24).

¹⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. 1985, Appendice II.

¹¹ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] SCS 73, R. c. *Sparrow* [1990] 1 SCR 1075; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010.

¹² *Loi sur les Indiens*, L.R.C., chap. I-5, art. 88.

¹³ *Résolution de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des droits des Autochtones et résolution du 30 mai 1989 sur la reconnaissance de la nation malécite.*

3. Impacts du projet de loi n° 157 sur les Premières Nations au Québec

Le cannabis est la substance psychoactive illicite la plus consommée chez les Premières Nations au Québec. C'est chez les 15 à 34 ans qu'on trouve la plus grande proportion de consommateurs (autour de 40 % et 50 %), mais on note aussi qu'un adolescent de 12 à 14 ans sur cinq consomme du cannabis. Fait inquiétant, plus du tiers des consommateurs de cannabis (35 %) sont des consommateurs quotidiens. On note aussi la consommation concomitante d'alcool chez 50 % des 18 à 34 ans et environ 30 % chez les 12 à 17 ans¹⁴.

3.1. Santé, services sociaux et éducation

Plusieurs facteurs historiques sont reconnus comme étant à la source de certaines problématiques sociales vécues, notamment les politiques gouvernementales d'assimilation à la culture, aux langues et au patrimoine des Premières Nations, les pensionnats indiens, le racisme systémique, la pauvreté et autres.

Malheureusement, les impacts qui en découlent sont toujours bien présents. La réalité actuelle démontre que les ressources humaines, matérielles et financières sont insuffisantes pour réduire de façon considérable les écarts qui persistent entre l'état de santé des Premières Nations et celui des populations québécoise et canadienne.

Le manque de logements dans les communautés et le surpeuplement constituent à eux seuls des enjeux de taille. En 2015, plus de 10 % des maisons étaient surpeuplées¹⁵. La promiscuité engendrée par le surpeuplement figure parmi les éléments qui peuvent alimenter les problèmes sociaux, dont la consommation de substances psychoactives.

Dans une étude réalisée chez de jeunes toxicomanes des Premières Nations admis en centre de traitement, la principale raison de consommation d'alcool et de drogues était le désir d'oublier les problèmes et la souffrance¹⁶, lesquels sont souvent liés aux traumatismes intergénérationnels, la pauvreté et l'exclusion sociale.

Une autre lacune importante est l'inexistence de services de désintoxication culturellement adaptés aux Premières Nations au Québec. Comme ces services sont exclusivement offerts par la province, davantage d'efforts devront être consentis afin d'améliorer le continuum de services entre les institutions québécoises, les centres de traitement des toxicomanies pour les Premières Nations au Québec¹⁷ ainsi que les postes de soins infirmiers et les centres de santé des Premières Nations.

Pour les raisons ci-dessus mentionnées, une stratégie de prévention doit être mise au point pour et par les Premières Nations visant à sensibiliser, à éduquer, à informer et à réduire les méfaits du cannabis chez les jeunes et les familles.

¹⁴ CSSSPNQL, ERS 2015.

¹⁵ CSSSPNQL, ERS 2015.

¹⁶ CSSSPNQL, *Alcool, drogues et inhalants : Portrait des consommateurs et des habitudes de consommation chez les Premières Nations de la région du Québec*. CSSSPNQL, 2008.

¹⁷ En ligne : < <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/toxicomanie/obtenir-aide/traitement-toxicomanies-pour-premieres-nations-et-inuits.html#a6> >.



En raison de la responsabilité qui lui incombe en matière de santé publique, et comme il est indiqué dans la *Loi sur la santé publique*¹⁸, le gouvernement québécois et ses établissements de santé et de services sociaux doivent collaborer étroitement avec les Premières Nations et les inclure, si elles le désirent, dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation et la mise à jour des plans d'action locaux de santé publique, ce qui inclut toutes les mesures à propos de la légalisation du cannabis.

Cela pourrait aussi signifier qu'une nation, un regroupement de communautés, une communauté ou une organisation mandatée par les autorités politiques des Premières Nations pourrait conclure une entente dans le cadre de l'article 56 du projet de loi n° 157 concernant l'adaptation d'autres mesures gouvernementales liées au cannabis qui ne sont pas prévues par une loi ou un règlement, notamment les programmes de prévention des méfaits du cannabis.

À cet effet, rappelons l'article 21 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) qui stipule :

« Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale. Les États prennent des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins particuliers des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones. »

3.2. Sécurité publique et routière

Les Premières Nations présentent des enjeux particuliers en matière de sécurité publique. Actuellement, les services policiers dans les communautés sont considérés non pas comme un service essentiel permanent, mais comme un simple programme dont le contrat doit être renouvelé de façon récurrente. L'incertitude et le financement inadéquat qui perdurent rendent difficile la mise en œuvre de services à plus long terme au sein des communautés.

Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, Ralph Goodale, a récemment déclaré que le programme des services de police des Premières Nations est dépassé et a besoin d'être réformé. Son gouvernement s'est engagé, le 10 janvier 2018, à investir 291 millions de dollars sur cinq ans à compter de 2018-2019, ce qui constitue un premier pas qui devra mener à un financement récurrent.

Les gouvernements locaux des Premières Nations s'attendent à un engagement semblable de la part du gouvernement québécois pour que le financement des services policiers devienne permanent et à la hauteur du financement octroyé à tout autre corps policier au Québec. Ces services doivent minimalement être comparables à ceux qui sont offerts à l'extérieur des communautés et ils doivent être reconnus comme étant essentiels.

Afin de se préparer aux défis liés à la légalisation du cannabis et à l'application des lois qui seront modifiées ou nouvellement adoptées, les services policiers des Premières Nations devront disposer de ressources supplémentaires, y compris de l'équipement à la fine pointe de la technologie, de la formation adéquate et adaptée aux besoins du milieu, par exemple : la formation d'évaluateurs pour les facultés

¹⁸ *Loi sur la santé publique*, L.R.Q. chap., S-2-2, chapitre II.



affaiblies par le cannabis; l'inspection, la saisie et les enquêtes liées au cannabis; les ateliers de sensibilisation offerts aux écoles et à la population; et autres.

Il faudra également prévoir et assurer la formation des policiers qui sont appelés à intervenir auprès des Premières Nations ainsi que dans les communautés qui ne disposent pas de services policiers. Ce type de formation devra être mis au point en collaboration avec les Premières Nations.

Compte tenu du taux d'incarcération plus élevé que la moyenne chez les Premières Nations, il est important que les programmes de justice réparatrice et d'éducation soient favorisés. Le système d'incarcération québécois étant peu adapté au contexte historique et aux particularités culturelles des Premières Nations, il est clair qu'un système de justice réparatrice encouragera la réadaptation et contribuera à réduire la surreprésentation des Premières Nations dans le système judiciaire.

3.3. Production, distribution et vente du cannabis

La légalisation prochaine du cannabis entraînera la création d'une nouvelle industrie ayant un fort potentiel. La production, la distribution et la vente de cannabis offriront des occasions d'affaires dont profiteront plusieurs citoyens canadiens. Même si les opinions envers cette nouvelle industrie sont diversifiées chez les Premières Nations, au Canada et au Québec, certaines communautés ont déjà manifesté leur intérêt et amorcé des démarches en ce sens.

Dans son projet de loi, le gouvernement québécois reconnaît les réalités et les besoins distincts des Premières Nations et des Inuits en ce qui a trait à la légalisation du cannabis, en s'autorisant à conclure des ententes particulières portant sur toute matière visée par les dispositions ou les règlements qui en découlent¹⁹. Il s'agit d'un élément important quant à l'affirmation du droit des Premières Nations à l'autodétermination.

Une précision devra toutefois être apportée à l'article 56 concernant les ententes qui pourraient être conclues avec « tout autre regroupement autochtone ». Sans l'exigence d'une reconnaissance formelle de tels regroupements par les gouvernements des Premières Nations ou des Inuits, cet énoncé laisse place à l'interprétation et pourrait avoir des conséquences sur la gouvernance locale et collective des Premières Nations. Le gouvernement ne peut décider seul de la reconnaissance de « tels regroupements autochtones » sans l'aval des gouvernements locaux des Premières Nations et des Inuits ou sans processus de consultation en bonne et due forme.

Dans la version anglaise du projet de loi, le terme « native », n'étant plus un terme utilisé par les cours ou dans la Constitution, devra être remplacé par « aboriginal ».

4. Comité de vigilance

Le gouvernement québécois envisage d'instituer un Comité de vigilance en matière de cannabis, lequel sera chargé de conseiller le ministre sur toute question relative au cannabis. Comme les données de surveillance sur l'état de santé des populations québécoises ne permettent pas au Québec d'effectuer une veille sur l'état de santé des Premières Nations autres que celles issues des communautés conventionnées, le Québec devra fournir les ressources nécessaires afin que les Premières Nations puissent recueillir les données et les informations requises.

¹⁹ Projet de loi n° 157, chapitre XI, article 56, page 36.



Puisqu'il est incontesté que la légalisation du cannabis aura des répercussions uniques et profondes sur les peuples et les communautés des Premières Nations à la lumière des défis socioéconomiques particuliers auxquels ils sont confrontés, nous demandons au gouvernement québécois de financer la mise sur pied d'un sous-comité formé de spécialistes issus des Premières Nations et des Inuits dont un ou deux membres pourront par la suite être nommés par le ministre pour siéger au Comité de vigilance²⁰.

5. Financement

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont fait savoir que les recettes fiscales issues du commerce du cannabis serviront à combattre ses effets négatifs. À ce stade-ci, il apparaît essentiel de rappeler aux différents ordres de gouvernement qu'ils devront aussi partager ces recettes avec les gouvernements locaux des Premières Nations afin qu'ils puissent lutter efficacement contre les effets associés à la légalisation du cannabis.

Le *Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis* proposé dans le projet de loi²¹ pourrait répondre en partie aux besoins énoncés, pourvu qu'une enveloppe équitable soit dédiée aux Premières Nations. Précisons ici que le projet de loi n° 157 est une loi d'application générale qui s'applique à tous les individus, y compris les Premières Nations, sans égard à leur lieu de résidence. Par conséquent, le Fonds deviendra une obligation légale et les activités qu'il financera devront bénéficier à tous.

Par ailleurs, le projet de loi reconnaît l'autodétermination des Premières Nations en instituant à l'article 56 un régime fondé sur des ententes qui prévalent sur ladite loi. Ces ententes doivent permettre aux Premières Nations de mener elles-mêmes les activités de surveillance, de recherche ainsi que celles liées à la prévention et au volet curatif des méfaits causés par l'usage du cannabis. Les Premières Nations ont droit à un financement équitable leur permettant de s'adapter rapidement et adéquatement aux nouvelles réalités d'un marché légalisé du cannabis.

Pour réaliser ces activités, le financement doit être récurrent. De plus, la détermination du niveau de financement doit être fondée sur le principe d'équité substantive établi dans la décision rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne²². Selon ce principe, le niveau de financement attribué aux Premières Nations doit non seulement atteindre un niveau minimalement comparable à celui attribué aux autres institutions ou fournisseurs de services, mais il doit aussi répondre à leurs besoins spécifiques.

²⁰ Les gouvernements des Premières Nations et celui des Inuits soumettront leurs recommandations.

²¹ Projet de loi n° 157, Chapitre IX.

²² *Société de soutien à l'enfance c. Procureur général du Canada*, 2016 TCDP 2.

6. Recommandations

Les recommandations suivantes sont complémentaires à celles émises dans le mémoire²³ remis par Ghislain Picard, chef de l'APNQL, aux ministres Charbonneau et Kelley, le 29 septembre 2017.

Recommandation n° 1 :

Que le gouvernement du Québec reconnaisse l'impact important que peuvent avoir ses lois d'application générale sur les conditions de vie des Premières Nations, peu importe leur lieu de résidence. En conséquence, le gouvernement du Québec, en collaboration avec les Premières Nations, doit mettre au point des mécanismes permanents de consultation les impliquant lors de l'élaboration de lois, de règlements, de politiques et de plans d'action qui les concernent.

Recommandation n° 2 :

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 56 afin de préciser ce qu'il entend par « tout regroupement autochtone ». La loi devra aussi préciser les nations autochtones visées par cet article. En l'absence de ces précisions, le gouvernement du Québec ne peut être autorisé à conclure une entente avec tout regroupement autochtone sans l'aval des gouvernements locaux des Premières Nations ou des Inuits.

Recommandation n° 3 :

Que, lors de la négociation et de la conclusion d'ententes, le gouvernement du Québec applique et respecte les principes du droit à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations dans tous les aspects couverts par le projet de loi.

Recommandation n° 4 :

Que le gouvernement du Québec se joigne au gouvernement fédéral et augmente le financement des services policiers des Premières Nations pour qu'ils aient accès aux ressources et aux équipements requis, y compris de l'équipement à la fine pointe de la technologie et de la formation adaptée aux besoins du milieu (par exemple : prévention, inspection, saisie, enquête). Le financement octroyé doit être permanent et minimalement comparable au financement octroyé à tout autre corps policier au Québec.

Recommandation n° 5 :

Que le gouvernement du Québec offre une formation adaptée aux policiers québécois appelés à intervenir auprès des Premières Nations, dans les communautés ou à l'extérieur de celles-ci, afin de les sensibiliser davantage aux différents contextes culturels des Premières Nations.

Recommandation n° 6 :

Que le gouvernement du Québec collabore avec les Premières Nations à la mise en œuvre de mesures orientées sur la justice réparatrice pour éviter la judiciarisation excessive de certains comportements qui ne présentent aucun risque sérieux pour la sécurité publique.

²³ La légalisation du cannabis : un sujet qui nous concerne tous, septembre 2017.



Recommandation n° 7 :

Que le gouvernement du Québec finance la création, la mise en œuvre et les travaux d'un sous-comité de vigilance formé de spécialistes issus des Premières Nations et des Inuits, et que le ministre nomme un ou deux représentants désignés par leur leadership afin de siéger au Comité de vigilance en matière de cannabis.

Recommandation n° 8 :

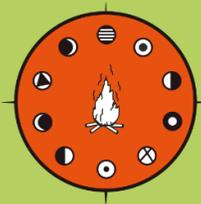
Que le gouvernement du Québec verse une part équitable et récurrente du *Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis* dans un fonds dédié aux Premières Nations et géré par les Premières Nations afin de financer des activités de surveillance, de recherche, de soins curatifs, de prévention et de sensibilisation relativement aux méfaits du cannabis et autres dépendances, et autres.

Recommandation n° 9 :

Que le terme « native », dans la version anglaise de la loi, soit remplacé par « aboriginal ».



COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES **PREMIÈRES NATIONS**
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR



Assemblée des Premières
Nations Québec-Labrador