

DOCUMENT DE RÉFLEXION PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES
SUR LE PROJET DE LOI N° 2 - *Loi encadrant le cannabis*



Par



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



Assemblée des Premières
Nations Québec-Labrador

Ce document de réflexion a été produit dans le cadre des consultations particulières du gouvernement du Québec sur le projet de loi n° 2 – *Loi resserrant l'encadrement du cannabis*, et a été déposé le 20 février 2019.

Rédaction :

Michel Deschênes, analyste des programmes et des politiques – Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Mise en page :

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 la CSSSPNQL et de l'APNQL. 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 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
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102
Wendake (Québec) G0A 4V0
info@cssspnql.com

© APNQL et CSSSPNQL 2019

1. Présentation de l'APNQL et de 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 de 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 de l'APNQL et il voit à l'application des décisions prises par les chefs en assemblée.

Dans le cadre du projet de loi n° 2, la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)³ fournit un soutien-conseil et technique en matière de santé publique et de prévention en santé et en services sociaux.

2. Contexte

Le 5 décembre dernier, M. Lionel Carmant, ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux, déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 2, *Loi resserrant l'encadrement du cannabis* (ci-après « PL-2 »).

Ce projet de loi vise principalement à modifier la *Loi encadrant le cannabis*⁴ en proposant essentiellement deux nouvelles mesures : premièrement, la hausse à 21 ans de l'âge minimal légalement requis pour acheter du cannabis, en posséder et accéder à un point de vente⁵ et deuxièmement, la réduction des lieux publics où il est permis de fumer du cannabis.

Si elles étaient adoptées, ces mesures auraient certainement des impacts importants sur les communautés des Premières Nations. Ces impacts viendraient s'ajouter à ceux déjà énumérés dans deux mémoires déposés dans le cadre des consultations qui ont précédé l'adoption de la *Loi encadrant le cannabis*⁶. Nous invitons le lecteur à consulter ces mémoires pour avoir une synthèse du contexte particulier des Premières Nations au Québec dans ses dimensions historique, politique, juridique et socioéconomique, en plus d'un portrait sommaire des habitudes de consommation de drogues et des facteurs de vulnérabilité propres aux populations des communautés.

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 L.R.Q. c. C-5.3.

⁵ PL-2 art. 1,2,3,11,12,13,14,15,16,17, 20.

⁶ Voir APNQL et CSSSPNQL, *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*, Wendake, janvier 2018, 8 pages; en ligne : <[http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/memoire-pl157_cannabis_2018-01-15_fra-\(1\).pdf?sfvrsn=2](http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/memoire-pl157_cannabis_2018-01-15_fra-(1).pdf?sfvrsn=2)> et APNQL et CSSSPNQL, *La légalisation du cannabis : un sujet qui nous concerne tous...*, mémoire présenté à Lucie Charlebois, ministre déléguée à la Réadaptation, à la Protection de la jeunesse, à la Santé publique et aux Saines habitudes de vie..., Wendake, 29 septembre 2017, 9 pages; en ligne : <http://www.cssspnql.com/docs/default-source/centre-de-documentation/me-moire-apnql-cannabis_2017-09-25_fra.pdf?sfvrsn=2>.

3. Impacts du projet de loi

3.1 Santé publique

Malgré le bien-fondé apparent pour la santé des 18-20 ans de la hausse de l'âge légal de consommation à 21 ans, le projet de loi pourrait générer des situations problématiques sur la santé des mineurs et des personnes à la santé fragile.

En prohibant la consommation du cannabis dans les parcs et sur la voie publique, le PL-2 pourrait pousser un grand nombre de consommateurs à fumer davantage dans les maisons et les logements privés au détriment de la santé des personnes qui s'y trouvent. Les personnes de moins de 21 ans et les adultes souffrant de maladies pulmonaires ou chroniques pourraient en être les premières touchées. Dans un contexte où la plupart des communautés font face au surpeuplement à cause d'une pénurie de logements, on peut se demander si l'effet de protection recherché pour les moins de 21 ans ne sera pas contre-productif pour la population dans son ensemble.

3.2 Augmentation de la charge de la sécurité publique et judiciarisation

L'application du nouveau seuil d'âge légal signifierait un fardeau plus grand pour les policiers de la majorité des communautés qui seraient désormais appelés à contrôler des adultes de 18 à 20 ans qui ont depuis longtemps le droit de consommer du tabac et de l'alcool⁷ et qui ont obtenu, depuis octobre 2018, l'âge légal de posséder et de consommer du cannabis.

Pour leur part, les fournisseurs illégaux pourraient à nouveau profiter d'une augmentation du nombre potentiel de contrevenants, une clientèle qu'ils perdaient graduellement avec la récente légalisation du cannabis chez les 18 ans et plus.

Cette charge supplémentaire de travail serait sans doute renforcée par l'extension des lieux à surveiller pour respecter les conditions imposées dans le PL-2. On peut entrevoir que les effectifs et le budget requis pour les services de sécurité publique devraient être accrus substantiellement.

Par ailleurs, en instaurant un régime étendu de prohibition de la possession et de la consommation de cannabis chez les personnes de 18 à 20 ans ainsi que dans les lieux publics, le PL-2 est susceptible d'accroître les comportements pouvant mener à des infractions pénales et au paiement des amendes correspondantes. Il s'agit de facteurs pouvant accroître la judiciarisation de personnes vivant dans un milieu socioéconomique défavorisé et déjà aux prises avec des problèmes sociaux découlant du contexte historique colonialiste.

Les Premières Nations mènent actuellement, de concert avec les institutions québécoises, un processus de déjudiciarisation devant favoriser davantage l'éducation, l'accompagnement et le travail communautaire comme remèdes pour les personnes ayant commis des infractions mineures. Nous faisons allusion ici au processus de justice réparatrice. Même décriminalisé, le contrôle des infractions liées à la possession, à la vente ou à la consommation de cannabis repose quand même sur un appareil répressif que les Premières Nations considèrent comme étant mal adapté à leur culture et à leurs besoins et qui, de plus, ne produit pas les résultats désirés.

⁷ Mentionnons ici que certaines communautés ont interdit la consommation d'alcool sur leur territoire.

3.3 Absence d'engagement financier de la part du gouvernement du Québec

L'entrée en vigueur récente de la *Loi encadrant le cannabis* a entraîné une pression accrue sur les ressources en santé et en sécurité publique des communautés pour qu'elles créent des programmes et mettent en place des mesures de prévention et d'éducation destinés à leur population. À ce jour, contrairement aux municipalités du Québec, aucune source de financement supplémentaire n'a été annoncée par les gouvernements pour couvrir les besoins précis des communautés des Premières Nations en matière de prévention. Dans sa version actuelle, le PL-2 ne vient pas combler cette lacune. Il n'est pas accompagné d'un engagement du gouvernement du Québec visant à contribuer, chez les Premières Nations, au financement des besoins générés par la législation encadrant le cannabis. Le gouvernement du Québec pourrait profiter de l'occasion qui se présente, avec l'adoption à venir du PL-2, pour corriger cette lacune et prévoir pour les communautés des Premières Nations une aide financière, à tout le moins comparable à celle prévue pour les municipalités du Québec.

3.4 Atteinte aux pouvoirs des conseils de bande

Le PL-2 étend la prohibition d'usage de cannabis sur les voies publiques et dans les lieux publics pour l'ensemble des collectivités au Québec. Les lieux publics suivants seraient désormais frappés par cette interdiction :

- Les voies publiques (route, chemin, pont et trottoir non privés et ouvrage utile à leur aménagement, comme un fossé);
- Les terrains des lieux fermés dans lesquels il est actuellement interdit de fumer, sous réserve de certaines exceptions;
- Tous les autres lieux extérieurs qui accueillent le public, notamment les parcs, les terrains de jeux et les terrains de sport⁸.

Contrairement aux municipalités, le pouvoir réglementaire en cette matière sur le territoire des communautés des Premières Nations existe en vertu de la *Loi sur les Indiens*⁹ et ne provient pas des lois du Québec. La *Loi sur les Indiens* permet l'adoption de règlements administratifs relatifs à la santé des habitants de la réserve, à la répression de l'inconduite et des inconvénients, au contrôle de la possession et de l'usage de substances intoxicantes, à l'interdiction à toute personne d'être en état d'ivresse sur la réserve, etc.¹⁰

L'extension aux lieux publics en général de la prohibition de la consommation de cannabis pourrait donc aller à l'encontre des pouvoirs réglementaires des conseils de bande. Cette extension pourrait être contestée par ces derniers devant les tribunaux, surtout lorsqu'un conseil de bande a adopté sa propre loi ou son propre règlement pour définir les lieux où il est permis de posséder du cannabis ou d'en faire usage. C'est d'ailleurs le cas dans certaines communautés. Dans de telles situations, les lois et les règlements valablement adoptés auraient préséance sur la loi provinciale d'application générale puisque cette dernière n'est valide sur le territoire de la communauté qu'en l'absence de législation fédérale ou de réglementation du conseil de bande dans les domaines visés¹¹.

⁸ PL-2, art. 7 modifiant l'article 16 de la loi.

⁹ L.R.C., chap. I-5, art.

¹⁰ *Id.*, art. 81 et 85.1.

¹¹ *Id.*, art. 88.

Dans ce contexte, comme nous l'avons déjà mentionné dans nos mémoires précédents¹², 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, comme 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.

4. Recommandations

Nous avons déjà présenté plusieurs recommandations dans le cadre des mémoires¹⁴ déposés lors des consultations qui ont précédé l'adoption de la *Loi encadrant le cannabis*. Celles qui n'ont pas été mises en œuvre continuent d'avoir notre appui. Toutefois, en regard du PL-2 et des impacts que peuvent avoir les modifications qu'il propose, il semble important de soumettre les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 :

Que le gouvernement du Québec applique et respecte les principes du droit à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, notamment en reconnaissant les pouvoirs réglementaires qu'elles peuvent déjà exercer sur leur territoire dans les aspects couverts par le projet de loi.

Recommandation n° 2 :

Que le gouvernement du Québec prévoit, pour les communautés des Premières Nations, du financement permanent et comparable à celui octroyé aux municipalités pour répondre aux besoins nécessaires à l'encadrement du cannabis, notamment en matière de sécurité publique.

Recommandation n° 3 :

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.

¹² *Supra*, note 6, voir notamment, APNQL et CSSSPNQL, *La légalisation du cannabis : un sujet qui nous concerne tous...*, projet de loi n° 157.

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.

¹⁴ *Supra*, note 6.



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



Assemblée des Premières
Nations Québec-Labrador