



Document d'orientation au Comité permanent de la justice et des droits de la personne concernant le projet de loi C-5 (auparavant le projet de loi C-22)

Soumis au Comité permanent de la justice et des droits de la personne en avril 2022.

Faire suivre aux personnes qui font l'usage de substances d'autres voies de règlement que le système de justice pénale ne va pas résoudre la crise de surdoses. Cela reste un pas dans la bonne direction contre la stigmatisation dont ces personnes font l'objet, et contre les méfaits de santé, sociaux et économiques associés à un casier judiciaire.

Les modifications à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (LRCDAS) portées par l'adoption du projet de loi C-5 viendront légaliser des avenues de déjudiciarisation.

Toutefois, deux facteurs autres que la législation elle-même doivent être présents si nous voulons que les voies de déjudiciarisation diminuent réellement les torts causés par l'usage de substances :

1. La police applique adéquatement les solutions de règlement extrajudiciaire;
2. Les particuliers peuvent accéder rapidement à une gamme de services et de soutiens efficaces offerts dans leur collectivité.

Il y a 34 ans environ, le Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances (CCDUS) a été constitué par une loi fédérale. Nous avons depuis acquis une solide réputation au Canada en tant qu'expert indépendant, neutre, non partisan et fiable du domaine des dépendances et de l'usage de substances. Notre travail est toujours fermement ancré dans la science et dans une méthodologie solide, et empreint de compassion. Le CCDUS reconnaît la force du savoir traditionnel des peuples autochtones. Ces qualités font du CCDUS un conseiller digne de confiance pour tous les ordres de gouvernement au pays.

Le présent document porte sur des révisions qui, si elles étaient appliquées, rapprocheraient le projet de loi des meilleures données probantes sur les solutions de déjudiciarisation des affaires d'usage de substances. Y sont aussi recommandées des mesures qui doivent accompagner les modifications législatives pour qu'il soit possible d'obtenir les résultats escomptés.

Aborder l'usage de substances comme une problématique de santé et de société

L'usage de substances est un problème de santé et de société qu'il vaut mieux traiter en dehors du système de justice pénale, et aller plutôt vers les droits de la personne et les déterminants sociaux de la santé.



C'est pourquoi les principes mis de l'avant dans le projet de loi C-5, à l'article 10.1, sont souhaitables, puisqu'ils précisent l'esprit de ce projet de loi et établissent des paramètres en fonction desquels son degré de succès sera évalué. Il y a des révisions mineures qui renforceraient les principes. Par exemple, l'alinéa 10.1c) pourrait comporter une mention des effets négatifs des sanctions pénales sur la santé, les relations, l'emploi et le logement, outre la stigmatisation qu'engendre la consommation de drogue. Les effets délétères de l'usage de substances ont des causes premières comme les inégalités dans les déterminants sociaux de la santé, notamment la pauvreté et le racisme, et leurs répercussions sur l'individu. Cet état de choses pourrait être explicitement reconnu à l'alinéa 10d) ou dans une nouvelle disposition.

Il est important de distinguer la décriminalisation de la déjudiciarisation. La décriminalisation signifie l'élimination des sanctions pénales, ce qui peut se faire par divers mécanismes, comme l'abrogation de l'article 4 de la LRCDas ou par une exemption prévue à l'article 56, comme l'a proposée la Ville de Vancouver. La stratégie de déjudiciarisation que privilégie le projet de loi C-5 demeure dans le giron du système de justice pénale, les solutions préférées étant axées sur la santé et la vie sociale. La déjudiciarisation implique que les policiers se prononcent sur les besoins sociaux et de santé d'un individu. Par exemple, la police aurait à déterminer si l'usage de substances d'un individu justifie que celui-ci soit orienté vers des services ou s'il est acceptable de le laisser s'en aller sans rien faire d'autre. Une personne qui fait usage de substances n'a pas nécessairement besoin d'un traitement. Faire suivre un traitement qui n'est pas nécessaire est coûteux et impose un fardeau supplémentaire à un système de santé déjà surchargé, et risque en outre de faire plus de mal que de bien à la personne, compte tenu de la stigmatisation et des répercussions potentielles sur l'emploi et les relations.

Réduire les inégalités

L'un des objectifs généraux du gouvernement fédéral visés par le projet de loi C-5 est de réduire l'inégalité inhérente à la surreprésentation des peuples autochtones, des Canadiens noirs et des populations marginalisées dans le système juridique canadien. Il y a un besoin attesté de réduire l'inégalité dans l'application des lois sur la drogue au Canada. Par exemple, les études ont montré que les personnes noires de Toronto présentent un risque beaucoup plus élevé de rencontrer la police et de se trouver accusées de possession de stupéfiants, malgré leur taux de consommation comparativement plus faible (p. ex. Commission ontarienne des droits de la personne, 2020).

Le projet de loi C-5 modifierait la LRCDas de façon à promouvoir nettement les modes de résolution autres qu'une arrestation. Cependant, c'est l'agent de police qui prend la décision ultime d'arrêter les procédures, de donner un avertissement, d'orienter la personne vers un autre service ou de porter des accusations. Les services de police n'ont pas tous les mêmes pratiques de mise en accusation. Le Comité consultatif spécial sur la décriminalisation des drogues de l'Association canadienne des chefs de police (2020) s'est penché sur cette question. Il a constaté que certains services de police urbains ne portaient des accusations de possession que très rarement et utilisaient surtout les solutions de règlement extrajudiciaire (p. ex. Vancouver), surtout dans le contexte de la crise de surdoses, au contraire d'autres services policiers qui maintiennent le statu quo.

De plus, on observe de grandes différences quant aux solutions de règlement extrajudiciaires dont disposent les différents services de police. Bien que certains d'entre eux aient directement intégré ces solutions, il leur est parfois difficile d'accéder rapidement aux services communautaires fondés sur des données probantes pour déployer ces solutions, surtout pour les services situés en dehors des centres urbains. En fait, la lettre de mandat de la nouvelle ministre de la Santé mentale et des Dépendances contient des dispositions visant à s'attaquer à ce problème et à promouvoir l'accès à une gamme complète de solutions de réduction des méfaits et d'options thérapeutiques, mais cela prendra du temps.



Sans directives claires ni un réel encadrement, ces disparités dans l'application des solutions de règlement extrajudiciaire illustrent le risque qu'engendre le fait de s'en remettre uniquement au pouvoir discrétionnaire de la police : cela peut perpétuer les inégalités au lieu de les réduire. Comme l'indique le paragraphe 10.2(2), le défaut par un agent d'envisager ces solutions n'invaliderait pas les accusations subséquentes. Cet article du projet de loi C-5 ouvre la porte au maintien d'une criminalisation sans recours pour les personnes qui auraient été mieux servies par les solutions de règlement extrajudiciaire.

Élargissement du filet pénal

Mettre en place un système de solutions de règlement extrajudiciaire peut se traduire par un élargissement du filet pénal, soit un élargissement du nombre d'individus entrant dans le système de justice pénale après l'implantation de ce système. Par exemple, la police pourrait avoir donné des avertissements formels avant l'adoption d'un système de solutions de règlement extrajudiciaire. Dans le cadre d'une telle solution, elle pourrait décider d'orienter la personne vers une option thérapeutique. Dans ce cas, il se peut qu'un plus grand nombre de personnes soit dirigées vers les tribunaux et les solutions thérapeutiques, au lieu des solutions extrajudiciaires. L'élargissement du filet peut aussi rimer avec un nombre accru d'amendes et de contacts avec la police, ce qui peut être traumatisant pour les populations racisées. Cet élargissement se produit habituellement quand les solutions de règlement extrajudiciaire sont facilement administrées, lorsque des incitatifs encouragent la police à aller vers les solutions déjudiciarisées (p. ex. des cibles de rendement) et quand les manquements sont sanctionnés par des mesures pénales (p. ex. amende ou peine d'emprisonnement pour défaut de terminer un traitement) (Hughes et Ritter, 2008; Shiner, 2015). Afin d'éviter un tel effet d'élargissement, il faut de solides mesures de soutien et de formation à la prise de décisions pour l'application adéquate des mesures de règlement extrajudiciaire. Cela comprend une communication claire sur les principes mis de l'avant par l'article 10.1 et la collecte de données.

Renforcer les capacités pour une mise en œuvre réussie

Les modifications législatives et réglementaires ne sont pas le seul facteur déterminant le succès des politiques sur l'usage de substances. Les mesures suivantes sont importantes pour les ressources communautaires de soutien à la mise en œuvre d'un modèle de déjudiciarisation :

- Prévoir un investissement durable dans un continuum intégré de services communautaires sociaux et de santé fondés sur des données probantes qui comblent les lacunes d'accessibilité et de disponibilité de soutiens et services culturellement appropriés dans les collectivités rurales et éloignées.
- Fournir de la formation, des protocoles et des politiques qui communiquent clairement les objectifs du projet de loi, soit de promouvoir son application de façon constante, adéquate et équitable.
- Fournir de la formation aux autorités de justice pénale, y compris la police et les tribunaux, pour améliorer les connaissances sur l'usage de substances et diminuer la stigmatisation (p. ex. Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances, 2020).
- Améliorer la collecte de données et la production de rapports, afin d'effectuer le suivi des répercussions du projet de loi sur les groupes en quête d'équité et de s'assurer que le projet de loi n'a pas d'effets indésirables sur ces collectivités.



Stratégie fondée sur des données probantes

Aucune intervention ne peut à elle seule lutter efficacement contre un problème aussi complexe que l'usage de substances; les solutions de règlement extrajudiciaire ne font pas exception. Il faut une stratégie globale et multisectorielle. Cela doit passer par des investissements concurrents dans un continuum de traitement, de services sociaux et de services de santé, et dans l'utilisation des expériences passées et présentes des personnes faisant usage de substances. Le CCDUS a étudié la question et présenté ses résultats dans le document d'orientation [Décriminalisation : les options et les données probantes](#). Il continuera à suivre les données probantes relatives à différentes stratégies de lutte contre les méfaits associés à l'usage de substance, et est toujours prêt à apporter son expertise.

Conclusion

En proposant des solutions de règlement extrajudiciaire, le projet de loi C-5 constitue une étape vers la reconnaissance de l'usage de substances comme un problème de santé et de société, plutôt que comme un problème relevant de la justice pénale. En reposant sur ces solutions plutôt que sur un modèle de décriminalisation, ce projet de loi se heurte aux défis associés au recours au pouvoir discrétionnaire de la police et aux ressources communautaires pour la réalisation de cet objectif, et de celui de réduire les inégalités.

Les données sur les modèles de déjudiciarisation appliqués par la police indiquent que les éléments suivants sont essentiels si nous voulons réaliser le mieux possible les objectifs du projet de loi :

- Communication efficace sur les principes appuyant le projet de loi;
- Formation sur l'application de ces principes;
- Investissements et amélioration de la portée et de l'accessibilité des services et soutiens communautaires;
- Données sur le rendement permettant de mesurer le degré d'application et les effets obtenus.

Bibliographie

Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances. *Sensibilisation à la stigmatisation liée aux drogues pour l'application de la loi*, Réseau canadien du savoir policier, 2020.

<https://www.cpkn.ca/fr/course/sensibilisation-a-la-stigmatisation-liee-aux-drogues-pour-lapplication-de-la-loi/>

Comité spécial sur la décriminalisation des drogues illicites, Association canadienne des chefs de police. *Rapport sur les conclusions et recommandations*, 2020.

https://www.cacp.ca/index.html?asst_id=2190

Commission ontarienne des droits de la personne. *Un impact disparate : deuxième rapport provisoire relatif à l'enquête sur le profilage racial et la discrimination envers les personnes noires au sein du service de police de Toronto*, Toronto (Ont.), gouvernement de l'Ontario, 2020.

<https://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/Un%20impact%20disparate%2C%20le%20deuxi%C3%A8me%20rapport%20provisoire%20relatif%20%C3%A0%20l%E2%80%99Enqu%C3%AAt%20de%20la%20TPS%20R%C3%A9sum%C3%A9.pdf#overlay-context=en/disparate-impact-second-interim-report-inquiry-racial-profiling-and-racial-discrimination-black>



- Hughes, C. et A. Ritter. *A summary of diversion programs for drug and drug-related offenders in Australia (Drug Policy Modelling Program, Monograph No. 16)*, Sydney (Australie), National Drug and Alcohol Research Centre, 2008.
<https://ndarc.med.unsw.edu.au/sites/default/files/ndarc/resources/16%20A%20summary%20of%20diversion%20programs.pdf>
- Jesseman, R. et D. Payer. *La décriminalisation : les options et les données probantes*, Ottawa (Ont.), Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances, 2018.
<https://www.ccsa.ca/sites/default/files/2019-04/CCSA-Decriminalization-Controlled-Substances-Policy-Brief-2018-fr.pdf>
- Shiner, M. « Drug policy reform and the reclassification of cannabis in England and Wales: a cautionary tale », *International Journal of Drug Policy*, vol. 26, n° 7, 2015, p. 696–704.
<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2015.03.009>

