



Organe international de contrôle des stupéfiants

**Mémoire sur la conformité du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant
la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, adopté
par la Chambre des communes
le 27 novembre 2017**

Présenté au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

13 avril 2018

Contexte

1. L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) est un organe d'experts indépendant et quasi judiciaire qui a été établi par la Convention unique sur les stupéfiants de 1961. L'OICS compte 13 membres élus par le Conseil économique et social pour servir à titre indépendant pendant une période de cinq ans. Dix des membres sont élus à partir d'une liste de personnes désignées par les gouvernements, et les trois autres à partir d'une liste de personnes désignées par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour leur expérience de la médecine, de la pharmacologie ou de la pharmacie.

2. L'OICS a pour mandat de surveiller la manière dont les États mettent en œuvre les obligations juridiques que leur imposent les conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants qui suivent :

- la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, modifiée par le Protocole de 1972¹;
- la Convention de 1971 sur les substances psychotropes²;
- la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988³.

3. Conformément à son mandat, l'OICS entretient un dialogue permanent avec le gouvernement canadien à propos de questions relatives au contrôle des stupéfiants, dont celles qui se rapportent au cannabis. Ce dialogue a consisté à tenir plusieurs réunions bilatérales entre le président de l'OICS et des représentants du gouvernement canadien, dont les délégations à la Commission des stupéfiants et le représentant permanent du Canada aux Nations Unies à Vienne, de même qu'à échanger de nombreuses lettres sur le sujet avec le gouvernement canadien.

4. En octobre 2016, une mission de haut niveau menée par le président de l'OICS de l'époque, M. Werner Sipp, a eu lieu à Ottawa. Ce dernier a eu des entretiens de haut niveau avec la ministre des Affaires étrangères, la ministre de la Santé, la présidente du Groupe de travail sur la légalisation et la réglementation du cannabis, ainsi que le secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice et Procureure générale du Canada.

5. Le 15 mars 2018, le Secrétariat de l'OICS a reçu du greffier du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (le Comité) une communication l'invitant à prendre part aux audiences publiques du Comité sur le projet de loi C-45, relativement aux obligations internationales du Canada.

Portée du mémoire de l'OICS au Comité

6. Compte tenu des délais serrés dans lesquels auront lieu les audiences susmentionnées, il sera impossible qu'un représentant de l'OICS comparaisse devant le Comité. Le présent mémoire doit être considéré comme un énoncé de la politique de l'OICS.

7. Pour les raisons détaillées ci-après, l'OICS est d'avis que toute mesure législative visant à légaliser et à réglementer l'emploi de substances contrôlées à des fins non médicales constitue un

¹ Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, New York, 8 août 1975, R.T.N.U., vol. 976, p. 105.

² Convention de 1971 sur les substances psychotropes, Vienne, 21 février 1971, R.T.N.U., vol. 1019, p. 175.

³ Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Vienne, 20 décembre 1988, R.T.N.U., vol. 1582, p. 95.

manquement fondamental aux dispositions des traités internationaux que sont tenus de respecter les États parties aux conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants.

8. En conséquence, les commentaires présentés dans le présent mémoire ne traitent pas en détail des dispositions du projet de loi C-45, car celles-ci constituent les modalités d'un projet de loi dont l'objet même est considéré par l'OICS comme incompatible avec les obligations issues de traités auxquelles le Canada est lié, notamment l'alinéa 4c) de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, modifiée par le Protocole de 1972, et le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

Obligations pertinentes des États parties aux conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants

9. Les trois conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants représentent un consensus sur le plan du contrôle international des stupéfiants ainsi que le cadre juridique international qui régit le contrôle des stupéfiants, comme l'illustre le fait qu'elles ont été ratifiées par la quasi-totalité des États. Les conventions sont fondées sur la préoccupation des États membres à l'égard de la santé physique et morale de l'humanité.

10. En 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies a convoqué une Session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue, dans le cadre de laquelle les États membres de l'ONU, dont le Canada, ont adopté à l'unanimité un document final réaffirmant le caractère crucial des trois conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants, qu'ils ont qualifiées de « fondement du régime international de contrôle des drogues⁴ ».

11. En devenant un État partie aux conventions en matière de contrôle des stupéfiants, les gouvernements s'engagent à adopter les mesures législatives, réglementaires et de principe qui sont nécessaires à la mise en œuvre complète, dans leurs systèmes nationaux, des obligations juridiques issues des traités.

12. En particulier, les conventions en matière de contrôle des stupéfiants obligent les États à adopter des mesures relatives au contrôle du commerce licite de stupéfiants et de substances psychotropes, ainsi qu'aux produits chimiques précurseurs qui entrent souvent dans leur fabrication illicite, et de faciliter leur disponibilité à des fins médicales et industrielles légitimes, tout en empêchant leur détournement vers des voies illicites. Ces conventions exigent également que les États élaborent des stratégies de prévention de la consommation de drogue ainsi que des mécanismes permettant de s'attaquer aux troubles attribuables à la consommation de drogue au moyen d'activités de traitement, de réhabilitation, de suivi et de réintégration sociale. De pair avec l'ensemble des normes en matière de droits de la personne qui sont reconnues à l'échelon international, ces conventions prévoient les réponses des États aux cas soupçonnés de criminalité liée à la drogue qui sont bienveillantes et proportionnées et qui sont fondées sur le respect de la dignité humaine, la présomption d'innocence et la primauté du droit. Les conventions sont aussi un moyen de faciliter les mesures d'assistance juridique et d'extradition réciproques entre les États et de lutter contre le blanchiment d'argent. Elles reposent sur le principe de la responsabilité commune et partagée qu'ont les États membres pour ce qui est de s'attaquer au problème mondial de la drogue.

⁴ « Document final de la Session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue; Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue », Trentième session extraordinaire, Assemblée générale, New York, 19 au 21 avril 2016, p. 2. Disponible à : https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-30/L.1&Lang=F

13. Les obligations générales des États parties à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 sont énoncées à l'article 4 :

Article 4

OBLIGATIONS GÉNÉRALES

Les Parties prendront les mesures législatives et administratives qui pourront être nécessaires :

- a) Pour exécuter les dispositions de la présente Convention dans leurs propres territoires;*
- b) Pour coopérer avec les autres États à l'exécution des dispositions de ladite Convention;*
et
- c) Sous réserve des dispositions de la présente Convention, **pour limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants.** [Non souligné dans l'original.]*

14. L'obligation qu'ont les États parties de limiter aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention de drogues est l'une des dispositions les plus fondamentales de la Convention unique, un fait qui a été reconnu dans le commentaire du Secrétaire général de l'ONU :

Le but du régime international des stupéfiants est de limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques le commerce et l'emploi des substances soumises à contrôle. Tel a été, dès l'origine, le principe fondamental du régime institué par les traités multilatéraux relatifs aux stupéfiants, même si quelques dérogations étaient permises par ces traités. Les Conventions de 1912 et de 1925 ainsi que le Protocole de 1953 contiennent des dispositions où est formulé ce principe. L'élargissement progressif de son champ d'application est un trait caractéristique des progrès accomplis dans ce domaine du droit des traités. L'un des plus grands mérites de la Convention unique a été de mettre fin aux dérogations permises par les traités antérieurs, sous réserve seulement de dispositions transitoires de portée locale limitée et de durée restreinte⁵. [...]

15. Bien que d'autres dispositions des conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants puissent se prêter à une interprétation souple, laissant ainsi les modalités de mise en œuvre à la discrétion des États, l'obligation que renferme l'alinéa 4c) de la Convention unique, et qui est réitérée au paragraphe 5(2) de la Convention sur les substances psychotropes, est de nature absolue et non équivoque. L'alinéa 4c) est une norme impérative dont la mise en œuvre est une condition *sine qua non* de conformité au cadre juridique international en matière de contrôle des stupéfiants.

16. Comme l'OICS l'a souligné à maintes reprises, la légalisation et la réglementation du cannabis à des fins non médicales et non scientifiques, comme il est envisagé dans le projet de loi C-45, sont inconciliables avec les obligations internationales qu'impose au Canada l'alinéa 4c) de la Convention unique de 1961.

17. Cela est également incompatible avec les obligations dont le Canada doit s'acquitter en tant que partie à la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, notamment le paragraphe 3(2), qui oblige les parties à conférer le caractère d'infraction pénale à la possession, l'achat ou la culture intentionnels de stupéfiants ou de substances

⁵ Commentaires sur la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, préparés par le Secrétaire général conformément au paragraphe 1 du dispositif de la résolution 914D (XXXIV) du Conseil économique et social, en date du 3 août 1962, Nations Unies, New York, 1973, p. 106, disponible à : http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Commentaires_sur_la_convention_unique_1961.pdf

psychotropes destinés à la consommation personnelle en violation des dispositions de la Convention de 1961, de la Convention de 1961 telle que modifiée ou de la Convention de 1971.

Les déclarations publiques de l'OICS sur le projet de légalisation du cannabis à des fins non médicales par le gouvernement du Canada

18. L'OICS a souligné à maintes reprises que la légalisation et la réglementation du cannabis à des fins non médicales et non scientifiques, y compris par le gouvernement du Canada, constitueraient un manquement aux obligations internationales qu'impose au pays la Convention unique sur les stupéfiants de 1961. L'OICS a également réitéré que le fait de limiter aux fins médicales et scientifiques l'emploi des stupéfiants contrôlés par la Convention de 1961 était sans équivoque et qu'aucun État partie ne pouvait y déroger, sauf d'une manière non conforme à ses obligations internationales.

19. L'OICS a fait part de sa position dans des déclarations publiques du président et d'autres membres de l'OICS, ainsi que dans ses rapports annuels, dont celui de 2016 :

223. Le Canada est partie aux trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Le Gouvernement a lancé un processus visant à légaliser et réglementer l'usage non médical du cannabis. L'OICS note que la légalisation de l'usage du cannabis à des fins non médicales est incompatible avec les dispositions des Conventions de 1961 et 1988 car ces conventions obligent les États parties à limiter l'usage des stupéfiants exclusivement à des fins médicales et scientifiques. Cette limitation, exprimée à l'article 4, alinéa c, de la Convention de 1961, est contraignante pour toutes les Parties; la Convention ne permet pas de réglementer l'usage de drogues à des fins autres que médicales et scientifiques. Cette limitation est un principe fondamental au cœur même du cadre international de contrôle des drogues, qui ne souffre aucune exception et n'autorise aucune souplesse. L'OICS invite instamment le Gouvernement à poursuivre ses objectifs déclarés – la promotion de la santé, la protection de la jeunesse et la dépenalisation des infractions mineures et non violentes – dans le cadre de l'actuel régime de contrôle des drogues mis en place par les Conventions⁶.

20. Dans le même ordre d'idées, dans le Rapport annuel de 2017, publié le 1^{er} mars 2018, les déclarations de l'OICS sur le projet du Canada de légaliser le cannabis à des fins non médicales figurent aux paragraphes 185 et 482 :

185 L'OICS note avec préoccupation qu'au Canada, un projet de loi visant à autoriser et à réglementer la consommation de cannabis à des fins non médicales a été présenté à la Chambre des communes en avril 2017. Ce texte, que le Gouvernement prévoit d'avoir adopté d'ici à juillet 2018, porterait création d'un cadre pour le contrôle de la production, de la distribution, de la vente et de la détention de cannabis à usage non médical. L'OICS l'a déjà dit à plusieurs reprises, les dispositions du projet de loi C-45, en autorisant l'usage du cannabis à des fins non médicales et non scientifiques, seraient incompatibles avec les obligations auxquelles le Canada est tenu au titre de la Convention de 1961 telle que modifiée.

[...]

482 Fin novembre 2016, le groupe de travail canadien sur la légalisation et la réglementation du cannabis a publié son rapport final, dans lequel il fournissait des conseils concernant l'élaboration d'un cadre pour la légalisation, la réglementation et la

⁶ OICS, Rapport 2016, p. 32, disponible en français et en anglais à : http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2016/French/AR2016_F_ebook.pdf

*restriction de l'accès au cannabis. De même que les travaux de recherche menés par d'autres ministères, comme ceux présentés dans la publication Mesurer les saisies de cannabis illicite au Canada: méthodes, pratiques et recommandations, le rapport final du groupe de travail entrainé dans le cadre de l'action menée par le Gouvernement pour rassembler des données avant l'adoption de mesures destinées à légaliser l'accès au cannabis en juillet 2018. Le projet de loi C-45, présenté le 13 avril 2017 par la Ministre de la justice et Procureure générale du Canada, autoriserait l'usage du cannabis à des fins non médicales. Si le projet est adopté, les personnes âgées de 18 ans ou plus seront légalement autorisées à posséder jusqu'à 30 grammes de cannabis séché, ou une quantité équivalente sous forme non séchée. Il deviendra aussi légal de cultiver jusqu'à quatre plantes de cannabis simultanément pour un usage personnel, d'acheter du cannabis auprès de vendeurs au détail détenteurs d'une licence, et de fabriquer des produits comestibles contenant du cannabis. **L'OICS souhaite rappeler que l'article 4 c) de la Convention de 1961 restreint l'utilisation des stupéfiants placés sous contrôle aux fins médicales et scientifiques, et que les mesures législatives prévoyant un usage non médical sont contraires aux dispositions de cette Convention**⁷.*

Conclusion

21. En tant qu'organisme investi par la communauté internationale du mandat de surveiller la manière dont les États se conforment aux dispositions des conventions en matière de contrôle des stupéfiants auxquelles ils sont parties, l'OICS réitère que toutes les mesures législatives ou de principe qui visent à légaliser et à réglementer l'emploi de substances contrôlées à l'échelon international à des fins non médicales et non scientifiques sont incompatibles avec les obligations juridiques des États parties à la Convention sur les stupéfiants de 1961 et à la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

22. En conséquence, l'OICS renouvelle l'appel qu'il a fait au gouvernement du Canada, soit de reconsidérer l'adoption du projet de loi C-45 ou de toute autre mesure législative ou de principe destinée à promouvoir, légaliser ou réglementer l'emploi non médical et non scientifique de substances contrôlées à l'échelon international, de façon à continuer de se conformer aux obligations internationales du Canada.

23. De plus, l'OICS souhaite réitérer son inquiétude selon laquelle l'adoption du projet de loi C-45 par le gouvernement du Canada risque d'avoir de sérieuses ramifications négatives pour ce qui est de l'intégrité du cadre juridique international de contrôle des stupéfiants.

24. La ratification de traités internationaux est un engagement solennel par lequel les États expriment que leur volonté souveraine sera liée par une série de normes axées sur un objectif commun supérieur, lequel, dans le cas des conventions en matière de contrôle des stupéfiants, consiste à protéger la « santé physique et morale de l'humanité ». Au cours des décennies qui ont suivi leur adoption, les conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants sont devenues le fondement des efforts que fait la communauté internationale pour s'attaquer de manière sérieuse au problème mondial de la drogue. Cependant, l'efficacité du cadre juridique international dépend dans une large mesure de son acceptation et de son application à l'échelle universelle. L'OICS exhorte le gouvernement du Canada à reconsidérer toute mesure susceptible de miner le vaste consensus international qu'incarnent les conventions en matière de contrôle des stupéfiants.

⁷ Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2017, (E/INCB/2017/1), disponible en français et en anglais à : http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual_Report/F_2017_AR_ebook.pdf