



Destinataire : **L'honorable Raynell Andreychuck, sénatrice**

Présidente, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

C. c. : Membres du Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international (AEFA)

Objet : Projet de loi C-45 et obligations internationales

Expéditeurs : Martin Jelsma (TNI), David Bewley-Yalor (GDPO) et John Walsh (WOLA)

Amsterdam, Sawnsea, Washington, le 27 mars 2018

Madame,

Nous avons suivi avec beaucoup d'intérêt les délibérations de votre comité sur le projet de loi C-45 concernant le cannabis et la modification de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, du *Code criminel* et d'autres lois, dans la mesure où il s'agit d'obligations internationales. Les tensions juridiques au sein du régime de contrôle international des drogues augmentent alors que le Canada et de nombreux autres pays sont en processus de réglementation du marché du cannabis à des fins récréatives ou envisagent sérieusement cette idée. Nous travaillons dans le domaine des politiques internationales en matière de drogue depuis plus de 20 ans et avons récemment évalué les solutions les plus prometteuses afin de diminuer ces tensions avec un groupe d'avocats et de représentants internationaux provenant de pays tels que l'Uruguay, les Pays-Bas, la Suisse, la Colombie et la Jamaïque. À la suite de ces consultations, nous avons présenté un rapport complet intitulé *Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation* [en anglais seulement] à la Commission des stupéfiants de l'ONU (CND), à Vienne, plus tôt ce mois-ci¹. Dans la présente lettre, nous nous permettons de vous faire part de nos commentaires sur les dernières discussions et les derniers témoignages de votre comité. Nous désirons apporter des nuances aux principaux arguments et attirer votre attention sur certains points et opinions que nous croyons importants dans le débat en cours.

¹ JELSMA, Martin, et coll. *Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation*, GDPO, TNI et WOLA, mars 2018. Sur Internet : <URL:https://www.tni.org/files/publicationdownloads/stability_change-inter_se_mofication_gdpo-tni-wola_march_2018.pdf>.

Un enregistrement vidéo de l'événement satellite organisé par la CND sur les options possibles quant à la réglementation du cannabis conformément aux lois internationales le 16 mars 2018 à Vienne est disponible à l'adresse suivante : <https://www.tni.org/en/article/regulating-cannabis-in-accordance-with-international-law>.

Premièrement, nous aimerions remercier Mark Gwozdecky d’Affaires mondiales, qui reconnaît, dans son témoignage du mercredi 21 mars, que « l’approche de réglementation du cannabis proposée par le Canada le mènera à enfreindre certaines obligations relatives au cannabis prévues dans les conventions des Nations Unies sur les drogues. » [TRADUCTION] Comme nous l’expliquons dans notre rapport, le fait de nier l’existence d’un non-respect partiel des lois internationales ou de se cacher derrière des arguments légaux douteux afin d’autoriser des marchés du cannabis réglementés ne fait qu’ébranler l’intégrité du régime et le respect des lois internationales. Il ne s’agit donc pas d’une solution durable. Nous sommes également du même avis que M. Gwozdecky, qui fait valoir que les conventions sur les drogues ne devraient pas être un ensemble de normes fixes, mais devraient plutôt évoluer avec les circonstances et les priorités des pays, et que « le retrait de cette structure serait une réponse exagérée et inutile, et serait nuisible au Canada et à la communauté internationale ». En nous basant sur nos conversations informelles avec des représentants de divers gouvernements et d’organismes de l’ONU et des juristes, nous pouvons affirmer que la position prise par le Canada est suivie avec grand intérêt à l’étranger et que plusieurs autres pays sont enthousiastes à l’idée d’aider le Canada à harmoniser sa nouvelle position avec ses obligations internationales. Par exemple, la Jamaïque a fait valoir à la dernière session de la CND, que « la structure actuelle du contrôle international des drogues ne prévoyait pas une marge de manœuvre suffisante sur le plan politique pour assurer la conception de politiques nationales qui tiennent compte des réalités nationales changeantes » [TRADUCTION], et a demandé que l’on mette en place un « mécanisme de révision de la structure du contrôle international des drogues » [TRADUCTION] et proposé « une adaptation de la réponse de la communauté internationale afin de tenir compte de ces réalités changeantes². » [TRADUCTION] Comme nous l’affirmions dans un article argumentatif publié dans *iPolitics* en décembre dernier, le fait d’agir seul n’est pas nécessairement dans l’intérêt du Canada, et il pourrait être plus sage de travailler de concert avec des États partageant la même vision³.

Deuxièmement, nous aimerions corriger certaines affirmations faites par Steven Hoffman de l’Université York lors de son témoignage du 22 mars :

- a) En ce qui concerne l’exécution d’une procédure de retrait, le professeur Hoffman a expliqué qu’elle ne prendrait pas effet avant un an, et que si « le cabinet signalait son retrait des traités aujourd’hui, il ne pourrait légaliser le cannabis qu’à partir du 1^{er} juillet 2019 aux termes de ces traités. » [TRADUCTION] La Convention unique de l’ONU de 1961 précise cependant que si l’avis de retrait officiel du traité est soumis avant le 1^{er} juillet, le retrait prendra effet le 1^{er} janvier de l’année suivante; et que si l’avis est soumis après le 1^{er} juillet, le retrait prendra effet le 1^{er} juillet de l’année suivante. Pour ce qui est de la convention de 1988, elle peut être dénoncée par un parti à n’importe quel moment, et la dénonciation prendra effet une année entière après la date de réception de l’avis (article 30).
- b) En ce qui concerne l’obtention d’une réserve pour un membre d’un traité (c.-à-d. sans tout d’abord s’en retirer), le professeur Hoffman a expliqué que « les traités précisent qu’il faudrait qu’un nombre suffisant de pays accordent au Canada la réserve qu’il demande. Lorsque la Bolivie a tenté de faire la même chose pour les feuilles de coca, il n’y avait pas assez de pays

² Déclaration de M^{me} Lishann Salmon, première secrétaire, mission permanente de la Jamaïque aux Nations Unies, Genève, soixante et unième session de la Commission sur les stupéfiants, Vienne, 13 mars 2018. Sur Internet : <URL:http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_61/Statements/61st_CND_General_Debate_Statement_Jamaica.pdf>.

³ WALSH, John, et coll. « Yes, legalizing marijuana breaks treaties: We can deal with that », *iPolitics*, 11 décembre 2017. Sur Internet : <URL:<https://ipolitics.ca/2017/12/11/yes-legalizing-marijuana-breaks-treaties-not-problem/>>.

prêts à lui accorder une réserve. Je crois qu'il arrivera la même chose au Canada.» [TRADUCTION] Cela dit, les traités ne mentionnent pas cette option, et la Bolivie n'a jamais emprunté cette voie. En fait, la Bolivie a d'abord proposé la modification du traité. Cela est fondamentalement différent d'une réserve, puisque la modification s'applique à tous les pays et requiert un consentement quasi unanime. Nos connaissances approfondies du cas de la Bolivie reposent sur le fait qu'un des nôtres, Martin Jelsma, était un conseiller expert pour La Paz durant les efforts fructueux du pays visant à harmoniser ses obligations internationales avec ses changements de politique nationale en ce qui a trait à la feuille de coca.

- c) En ce qui concerne la souplesse des traités, le professeur Hoffman parle de « dérogation constitutionnelle », affirmant que « les traités ne contraignent pas les pays à violer leurs propres constitutions afin de se conformer aux traités. » [TRADUCTION] Cependant, même si les dispositions pénales des conventions de 1961 et de 1971 sont en effet assujetties aux « limites constitutionnelles », cette clause échappatoire n'existe pas pour les obligations de la convention de 1988, sauf pour les infractions ayant trait à l'usage personnel.
- d) En ce qui concerne la responsabilité fédérale d'adhérer au traité au niveau des États, le professeur Hoffman explique qu'« il revient au gouvernement fédéral américain de s'assurer que ses États se conforment aux traités internationaux, mais il est difficile de blâmer ce gouvernement fédéral, puisqu'il adhère fortement aux traités dans le cadre de ses politiques... D'un point de vue juridique, il est difficile de les blâmer. » [TRADUCTION] Cependant, du point de vue des lois internationales, c'est une position indéfendable. En tant qu'organe responsable de la surveillance des traités sur le contrôle des drogues des Nations Unies, l'Organe international de contrôle des stupéfiants a souligné à de nombreuses reprises ce qui suit : « Que l'État soit fédéral ou unitaire, toutes les Parties aux conventions sont juridiquement tenues de donner effet aux dispositions de ces textes et de les appliquer sur leur territoire⁴. »

Troisièmement, le professeur Mark Kleiman de l'Université de New York, lors de son témoignage du 22 mars, a fait référence à notre rapport, et plus précisément à l'option de modifications *inter se* des conventions internationales relatives aux drogues. En réponse aux questions qui lui ont été adressées, le professeur Hoffman a automatiquement écarté cette option en disant qu'il s'agissait « d'un mécanisme mis en place pour permettre aux pays d'avoir des règles plus sévères que ce que les traités demandent... Cette option n'est pas conçue pour permettre aux pays de réduire leurs obligations. Cela fonctionnerait dans le cas contraire, mais pas dans ce cas-ci. » [TRADUCTION] Nous sommes fortement en désaccord avec le professeur Hoffman sur ce point. Comme nous l'expliquons en détail dans notre rapport, bien qu'il ne s'agisse pas d'une pratique commune en droit international, une modification *inter se* pourrait aussi être appliquée à un groupe de parties à un traité pour déroger à certaines obligations (*contra legem*), sous réserve des conditions en ce qui concerne les droits des autres parties et l'ensemble des buts et objectifs du traité. En fait, selon nos consultations avec des avocats experts en traités internationaux, la modification *inter se* constitue en fait une solution de secours légitime et représente peut-être, dans les présentes circonstances, la meilleure solution pour une mesure collective d'un groupe de parties visant à adapter les traités relatifs au contrôle des drogues de manière à ce qu'ils conviennent aux défis actuels en matière de politiques sur les drogues.

Nous espérons que ces commentaires vous seront utiles pour vos délibérations et l'élaboration de votre rapport. N'hésitez pas à nous poser des questions si vous avez besoin de précisions sur les

⁴ NATIONS UNIES, *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2015*, mars 2016, p. 58, paragr. 404. Sur Internet : <URL:http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/French/AR_2015_F.pdf>.

points susmentionnés ou sur les options du Canada en ce qui concerne les traités relatifs au contrôle des drogues des Nations Unies. Si cela peut vous être utile, nous serions heureux de présenter un témoignage alors que le Comité progresse vers le dépôt de son rapport à la fin du mois prochain.

Veillez agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Martin Jelsma, directeur, Drugs and Democracy Programme, Transnational Institute (TNI), Amsterdam, Pays-Bas

Le professeur David Bewley-Taylor, directeur, Global Drug Policy Observatory (GDPO), Swansea University, Royaume-Uni

John Walsh, directeur, Drug Policy and the Andes, Washington Office on Latin America (WOLA), États-Unis

Personnes-ressources :

Martin Jelsma <mjelsma@tni.org>

David Bewley-Taylor <d.r.taylor@swansea.ac.uk>

John Walsh <jwalsh@wola.org>