



John Walsh
Directeur, Politique sur les drogues et les Andes
WOLA – Washington Office on Latin America
Washington (DC)

DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE

devant le

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

Réunion portant sur le projet de loi C-45 dans le contexte des obligations internationales du Canada

19 avril 2018 – 10 h 30

Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à participer à la séance d'aujourd'hui. J'espère que ma participation se révélera précieuse au moment où le Comité préparera son rapport.

En tenant compte des dimensions internationales du projet de loi C-45 et de la légalisation du cannabis, on m'a demandé de parler de l'Uruguay – le seul pays qui, jusqu'à présent, a légalisé et réglementé le cannabis non médical en vertu d'une loi nationale – et en particulier des répercussions possibles pour le Canada à la lumière de l'expérience de l'Uruguay.

D'entrée de jeu, permettez-moi d'être clair au sujet de notre point de vue au WOLA, organisme de recherche et de défense des droits de la personne dans les Amériques. De façon générale, nous croyons que l'objectif de la politique en matière de drogues devrait être de minimiser les méfaits qui peuvent découler de l'usage de drogues, mais aussi de minimiser les dommages causés par le contrôle des drogues lui-même.

Nous considérons la légalisation du cannabis comme une solution de rechange sensée et prometteuse à l'interdiction, et nous nous sommes largement engagés ces dernières années avec les gouvernements, les organismes multilatéraux et les partenaires de la société civile pour explorer des manières de faire avancer la légalisation du cannabis afin de soutenir les droits de la personne, la santé publique et la justice sociale.

J'ai eu le privilège de suivre de près l'application de la loi uruguayenne sur le cannabis, depuis la proposition initiale en 2012 et sa promulgation en 2013 jusqu'à aujourd'hui.

Le mois dernier, le WOLA et nos collègues de la Brookings Institution ont publié un rapport intitulé [Uruguay's cannabis law : pioneering a new paradigm](#), qui fait le point sur les avancées et les défis de la loi à ce jour.

Je traiterai de certains des sujets abordés dans le rapport, en particulier le traitement par l'Uruguay des questions relatives au traité des Nations Unies sur le contrôle des drogues, ainsi que les problèmes auxquels l'Uruguay est confronté en ce qui concerne le secteur bancaire. Je demande que l'ensemble du rapport soit mis à la disposition du Comité.

Compte tenu des questions liées au traité sur les drogues et aux questions bancaires, il est également logique de prendre note de l'évolution de la situation chez votre voisin du Sud – les États-Unis – de sorte que j'aborderai également cette situation en constante évolution.

Dans l'ensemble, j'envoie aujourd'hui au Comité un message de réconfort. Selon moi :

- Le Canada a de bonnes raisons d'aller de l'avant avec sa réforme de la loi sur le cannabis – pour la santé, la sécurité et le bien-être des Canadiens – même si cela entraînera inévitablement le non-respect de certaines obligations découlant des traités sur les drogues.
- Le changement de cap du Canada entraînera le non-respect du traité sur les drogues et ce non-respect a des recours en droit international. Le Canada a le choix d'harmoniser sa nouvelle réalité juridique nationale imminente avec ses obligations internationales. Et la réputation internationale du Canada en tant que bon citoyen du monde n'a pas à en souffrir en cours de route, bien au contraire. Mon collègue Martin Jelsma du Transnational Institute discutera des options qui s'offrent au Canada, en particulier de la procédure de modification des traités internationaux.
- Le Canada peut éviter les problèmes d'accès aux services bancaires auxquels l'Uruguay est actuellement confronté. Il peut même servir de modèle à l'Uruguay et à d'autres pays quant à la façon d'offrir des services bancaires essentiels au secteur réglementé du cannabis, et contribuer ainsi aux objectifs réglementaires en matière de transparence, de responsabilité et de sécurité publique.
- Le temps joue en faveur du Canada. Certes, le Canada est à l'avant-garde de la légalisation du cannabis, mais il n'est pas le seul. Outre l'Uruguay et l'évolution de la situation aux États-Unis, d'autres pays envisagent des réformes similaires pour des raisons similaires. Pour ne prendre qu'un exemple, le nouveau gouvernement néerlandais a annoncé qu'il autorisera des expériences locales de production réglementée de cannabis pour approvisionner les « magasins » de cannabis du pays. Au fur et à mesure que le Canada ira de l'avant avec la légalisation du cannabis, il se retrouvera en bonne compagnie.

Pour étayer mon message général de réconfort, je m'attarderai brièvement sur trois points.

- L'Uruguay jouit d'une bonne réputation au sein de la communauté internationale;
- Le Canada peut éviter les problèmes bancaires qui ont surgi en Uruguay;
- Les États-Unis eux-mêmes s'orientent vers la légalisation du cannabis.

L'Uruguay jouit d'une bonne réputation au sein de la communauté internationale

Plus de quatre ans après avoir promulgué sa loi sur la légalisation du cannabis, l'Uruguay n'est pas un paria international et n'a pas été sanctionné ou puni pour avoir adopté sa réforme.

Premièrement, l'Uruguay a anticipé les critiques que déclencherait sa décision sans précédent, et a élaboré un argument fondé sur les obligations en matière de droits de la personne qui était à la fois conforme à la réputation internationale du pays et cohérent avec la raison d'être de sa réforme.

L'Uruguay maintient que sa politique est pleinement conforme aux objectifs initiaux des traités des Nations Unies sur le contrôle des drogues, objectifs toujours non atteints, à savoir la protection de la santé et du bien-être de l'humanité.

Il ne fait aucun doute que l'Uruguay contrevient aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention unique de 1961 de limiter le cannabis exclusivement à des fins médicales et scientifiques. Mais l'Uruguay s'est écarté de la question de la non-conformité, faisant valoir que sa nouvelle loi respecte les obligations fondamentales du pays en vertu du droit international. En cas de conflit entre les obligations en matière de droits de la personne et les exigences en matière de contrôle des drogues, l'Uruguay fait valoir qu'il est tenu de donner la priorité à ses obligations en matière de droits de la personne.

Deuxièmement, les organes conventionnels de l'ONU chargés du contrôle des drogues, comme l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), n'ont pas l'autorité ou le pouvoir politique d'empêcher l'Uruguay d'aller de l'avant avec sa nouvelle loi. Historiquement, des pays comme les États-Unis ont exercé leur pouvoir considérable pour encourager l'application intégrale des traités sur les drogues et pour décourager les innovations qui rompent avec l'orthodoxie de l'interdiction et de la criminalisation. Toutefois, comme la loi uruguayenne sur le cannabis en est à sa cinquième année, il n'y a pas eu d'effort concerté des États-Unis pour punir l'Uruguay, que ce soit bilatéralement ou sur la scène internationale au sens large.

À cet égard, l'Uruguay a procédé au bon moment, car l'adoption de sa loi a eu lieu au milieu d'un virage majeur vers une légalisation du cannabis au sein même des États-Unis. Après les initiatives de novembre 2012 visant à légaliser le cannabis non médical dans les États du Colorado et de Washington, le président Obama a adopté une politique d'accommodement conditionnel de la légalisation au niveau de l'État, précisée dans une directive de 2013 du département de la Justice connue sous le nom de « note de service Cole » (Cole Memo). Cet accommodement du gouvernement fédéral américain a fourni à

l'Uruguay un coussin politique à l'échelle internationale, au moment même où le parlement uruguayen se préparait à approuver sa réforme du cannabis.

Le raisonnement de l'Uruguay en matière de droits de la personne pour l'adoption d'une approche réglementaire du cannabis constitue un argument de poids pour aller de l'avant, même si la légalisation entraîne la violation de certaines obligations conventionnelles en matière de drogues. Cependant, les arguments des droits de la personne pour la légalisation ne résolvent pas automatiquement le conflit juridique avec les traités actuels ou n'effacent pas d'une manière ou d'une autre la question de la non-conformité.

Avec raison, l'Uruguay était réticent à prendre la décision de reconnaître ouvertement le non-respect du traité de sa propre initiative, car il était potentiellement isolé et sans alliés évidents. L'Uruguay a plutôt jugé qu'il lui serait préférable de tenir compte de ce défi sur la scène internationale lorsque d'autres pays se trouveront confrontés au même problème – comme le Canada l'est aujourd'hui et comme d'autres pays le seront probablement dans un avenir pas trop lointain.

Ainsi, si les arguments fondés sur les droits de la personne et les appels aux objectifs fondamentaux de santé et de bien-être des traités sur les drogues ne résolvent pas la question du non-respect des traités, de tels arguments fournissent une justification solide pour qu'un pays soit temporairement non respectueux des traités sur les drogues, s'il a l'intention de modifier formellement sa relation avec les obligations internationales qu'il a décidé qu'il ne peut plus respecter.

Comme le décrira Martin Jelsma, une telle période transitoire de « non-conformité respectueuse » pourrait permettre à au moins deux États de se prévaloir de l'option d'un accord *inter se* pour modifier le traité, afin d'autoriser la production, le commerce et la consommation de cannabis à des fins non médicales et non scientifiques.

Le Canada peut éviter les problèmes bancaires qui ont surgi en Uruguay

Tout comme l'Uruguay avait lancé avec succès la vente commerciale de cannabis réglementé en juillet dernier, un obstacle important s'est présenté. Les banques ont dit aux pharmacies qui vendent du cannabis d'arrêter de vendre du cannabis ou de fermer leurs comptes bancaires. Certains propriétaires de pharmacie ont choisi de continuer à vendre du cannabis au comptant, d'autres se sont retirés, et d'autres encore, qui auraient pu envisager de se lancer en affaires, ont mis ces plans de côté.

Pour l'Uruguay, le problème vient de la réticence des grandes banques américaines qui ont des relations avec leurs homologues uruguayens à courir le risque d'enfreindre la *Patriot Act* des États-Unis, qui interdit aux banques d'ouvrir des comptes pour des entreprises qui font le commerce du cannabis. Jusqu'à présent, ces grandes banques américaines, comme la Bank of America, ont évité de desservir même les marchés américains où est légal le cannabis médical ou non médical.

Mais là où l'Uruguay était très vulnérable en raison de sa relativement petite économie et de sa dépendance importante à l'égard des banques américaines, le Canada possède des attributs qui

devraient permettre d'éviter les obstacles que l'Uruguay a encore du mal à surmonter. Premièrement, le Canada a déjà de l'expérience dans le secteur du cannabis médical, ce que l'Uruguay est en train de développer. Deuxièmement, la population totale du Canada (10 fois celle de l'Uruguay), l'économie (30 fois celle de l'Uruguay) et les marchés du cannabis sont fortement supérieurs à ceux de l'Uruguay. Les incitations des banques du pays à participer au secteur légal du cannabis sont donc proportionnellement plus importantes.

Il est certain que le Canada pourrait aussi connaître des difficultés sur le plan des services financiers. Mais il est déjà clair qu'au moins certaines des grandes institutions canadiennes ont l'intention de s'engager, et on peut présumer qu'elles font preuve de la diligence raisonnable nécessaire à cette fin, en particulier en ce qui a trait à leurs relations avec les banques américaines.

Les États-Unis eux-mêmes s'orientent vers la légalisation du cannabis

Ce n'est peut-être pas évident, étant donné les vues hostiles sur le cannabis de l'actuel procureur général des États-Unis, Jeff Sessions. Mais les États-Unis s'orientent aussi vers la légalisation du cannabis ou, plus précisément, vers une loi fédérale permettant une légalisation au niveau des États et fixant des lignes directrices autour de cette légalisation.

On a rapporté un accord la semaine dernière entre le président Trump et le sénateur Gardner du Colorado pour élaborer une législation visant à protéger les États qui légalisent le cannabis médical ou non médical contre l'intervention fédérale. Le débat au niveau fédéral est encore loin d'être réglé, et il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant la promulgation d'une telle loi.

Mais même si Trump devait changer d'avis et remettre les rênes de la politique sur le cannabis au procureur général Sessions – qui, en janvier 2018, a annulé la note de service Cole susmentionnée – on ne devrait pas s'attendre à un changement de cap des États qui ont déjà légalisé le cannabis, et il est probable que d'autres États s'y joindront dans les mois et les années à venir.

La voie vers l'adoption éventuelle par le Congrès d'une loi codifiant la capacité des États de légaliser le cannabis ne sera pas une ligne droite. Mais déjà un Américain sur cinq vit dans un État qui a voté en faveur de la légalisation. En outre, d'autres projets de vote sont en cours et l'opinion publique est de plus en plus favorable à la légalisation, ce qui a un attrait pour tout le spectre politique et idéologique.

Les relations canado-américaines sont évidemment très importantes pour les deux pays. En ce qui concerne la légalisation du cannabis, le gouvernement canadien a certainement une longueur d'avance sur le gouvernement fédéral américain. Mais sans établir de calendrier, les États-Unis vont dans la même direction et, à l'avenir, le Canada devrait s'attendre à ce que les États-Unis soient plus susceptibles d'être un partenaire dans le traitement des préoccupations communes en matière de politique sur le cannabis, plutôt qu'un adversaire.