



## **Martin Jelsma**

Directeur, Programme des drogues et de la  
démocratie  
Transnational Institute (TNI)  
Amsterdam  
Pays-Bas

### **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 beaucoup de m'avoir invité à m'exprimer devant le présent Comité aujourd'hui. Les dimensions internationales du projet de loi C-45 sont d'une importance capitale non seulement pour le Canada lui-même, mais aussi pour de nombreux autres pays qui comptent légaliser le marché du cannabis. La position que le Canada adoptera à l'égard des conventions des Nations Unies sur le contrôle des drogues pourrait bien être un moment crucial dans la longue histoire trouble du contrôle international des drogues. J'espère sincèrement que ma participation aujourd'hui sera utile à vos délibérations et aux recommandations de votre rapport final.

Je tiens à préciser d'emblée que j'appuie le changement de politique proposé par le projet de loi C-45. Le Transnational Institute a participé activement à des initiatives similaires de réforme des lois sur la drogue dans d'autres pays, et a ainsi donné des conseils d'experts et a animé des réunions pour échanger des expériences et discuter des dilemmes auxquels les pays sont confrontés dans ce processus. Le système international de contrôle des drogues a été conçu dans le but de protéger la santé et le bien-être de l'humanité. La crise actuelle entourant les décès par surdose d'opioïdes ici au Canada et aux États-Unis est un rappel brutal de l'importance de sauvegarder ses principes clés et d'améliorer le fonctionnement de ce système.

En ce sens, je suis tout à fait d'accord avec les déclarations faites le mois dernier devant ce comité par M. Gwozdecky, d'Affaires mondiales, selon lesquelles « l'approche du Canada respecte entièrement les objectifs généraux de ces conventions », et avec sa reconnaissance du fait que cette approche « entraînera la violation par le Canada de certaines obligations liées au cannabis en vertu des conventions de l'ONU sur les drogues ». Il n'y a pas d'autre solution : nier cette réalité serait malhonnête et irrespectueux du droit international. Et pour TNI, et heureusement pour de nombreux pays, dont le Canada, le respect du droit international est crucial pour assurer un degré élémentaire d'ordre et de gouvernance à l'échelle mondiale. Selon le principe *pacta sunt servanda*, le Canada se heurte à un problème juridique, tout comme l'Uruguay et les États-Unis avant lui, qui exige l'attention nécessaire et doit être résolu à un moment donné dans l'avenir.

De ce point de vue, nous avons commencé il y a quatre ans à explorer, avec un groupe de juristes internationaux, de représentants de l'ONU et des gouvernements ainsi que d'experts de la société civile, les meilleures options pour faire face à ces tensions indéniables à l'égard des traités, et comment aller de l'avant avec la légalisation du cannabis tout en respectant les principes de base du droit international. Les résultats de ces consultations font l'objet d'un rapport récent intitulé *Balancing Treaty Stability and Change : Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation* que nous avons présenté en mars à la Commission des Nations Unies des stupéfiants à Vienne. Bien que le rapport ne soit disponible qu'en anglais pour l'instant, j'aimerais demander que l'ensemble du rapport soit mis à la disposition du Comité en vue de son examen (j'ai également apporté des copies imprimées pour ceux qui le désirent).

J'ai suivi de près les délibérations de votre comité sur le projet de loi C-45 jusqu'à maintenant, et je ne veux pas répéter ce qui a déjà été discuté en détail lors des séances précédentes. Permettez-moi alors de souligner certains points clés de notre rapport qui n'ont pas reçu beaucoup d'attention jusqu'à présent :

- 1 En particulier l'inclusion du cannabis et de la feuille de coca dans les programmes de contrôle les plus stricts, a été une erreur historique qui a affaibli et délégitimé l'ensemble du système. Il est grand temps de réparer ces erreurs, de recentrer les priorités et de faire en sorte que le système repose davantage sur des données probantes et de mieux l'adapter à l'objectif. Un pas important dans cette direction est le processus d'examen préalable du cannabis actuellement entrepris par l'Organisation mondiale de la Santé. Le Comité d'experts de l'OMS de la pharmacodépendance est chargé par les traités de recommander la mise sous contrôle de substances en vertu des Conventions de 1961 et de 1971, mais n'a jamais, dans son histoire, revu la classification actuelle du cannabis qui a été copié-collé des traités d'avant-guerre dans la Convention unique. En juin, le Comité d'experts se réunira pour discuter des résultats des examens préalables du cannabis, du haschisch, des extraits, du THC et du dronabinol. Il procédera certainement à un examen critique et formulera des recommandations pour le

reclassement. Il est fort probable que l'OMS suggérera également des améliorations dans les définitions confuses des diverses substances liées au cannabis dans la Convention de 1961 et l'incohérence liée à l'inclusion des cannabinoïdes dans la Convention de 1971.

- 2 De plus en plus de pays discutent de la légalisation du marché du cannabis ou s'orientent vers une telle réglementation. La tendance est plus visible dans les Amériques (États américains, Canada, Uruguay et plusieurs pays des Caraïbes – Jamaïque, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Antigua, Belize) et elle se rapproche d'une percée dans certains pays européens (Pays-Bas, Suisse, Espagne, Allemagne) ainsi qu'en Nouvelle-Zélande et en Australie, mais aussi dans quelques pays africains (Maroc, Afrique du Sud) et même asiatiques (Thaïlande, Myanmar, Inde). Parvenir à un nouveau consensus mondial pour réviser ou amender les conventions des Nations Unies sur le contrôle des drogues afin de tenir compte de la légalisation du cannabis ne semble toutefois pas être une option politique viable dans un avenir prévisible. Comme l'UNGASS 2016 et la dernière séance du CND l'ont clairement montré, le consensus mondial sur la politique en matière de drogue est brisé au-delà de toute mesure de médiation.
- 3 La nature du régime de contrôle des drogues limite les possibilités formelles d'évolution et de modernisation des traités fondés sur le consensus. Elle oblige les États – comme le Canada – qui veulent aller de l'avant avec des réformes qu'ils considèrent comme étant dans l'intérêt supérieur de leurs citoyens, mais qui contreviennent à certaines obligations conventionnelles, à adopter temporairement une position de non-conformité respectueuse, ou à prendre des mesures extraordinaires, comme le choix fait par la Bolivie de se retirer et de revenir avec une nouvelle réserve à l'égard de la feuille de coca.
- 4 L'option de modification *inter se*, fondée sur l'article 41 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, a été spécifiquement conçue pour trouver un équilibre entre la stabilité des régimes conventionnels et la nécessité d'un changement en l'absence de consensus. Elle semble fournir aujourd'hui une soupape de sécurité utile pour l'état de paralysie du régime mondial de contrôle des drogues. Pour citer le commentaire sur la Convention de Vienne : « *En raison des intérêts conflictuels qui prévalent au niveau international, les amendements des traités multilatéraux, en particulier les amendements des traités auxquels souscrivent un grand nombre de parties, se révèlent être un processus extrêmement difficile et fastidieux; parfois, un amendement semble même impossible. Il peut donc arriver que certains États membres souhaitent modifier le traité entre eux seuls.* » [TRADUCTION]
- 5 Un accord *inter se* sur la légalisation du cannabis permettrait à un groupe de pays de modifier certaines dispositions du traité entre eux seuls, tout en maintenant un engagement clair à l'égard de l'objectif initial du traité de promouvoir la santé et le

bien-être de l’humanité et des obligations du traité original à l’égard des pays qui ne sont pas parties à cet accord *inter se*.

- 6 Une réponse collective coordonnée et juridiquement fondée présente des avantages évidents par rapport à un scénario chaotique d’un nombre croissant de réserves unilatérales différentes et de réinterprétations discutables. La modification d’un accord *inter se* permettrait d’expérimenter et d’apprendre de différents modèles de légalisation, d’ouvrir la possibilité d’un commerce international entre les États dont les marchés du cannabis sont réglementés, ce qui permettrait aussi, par exemple, aux petits cultivateurs de cannabis dans les pays producteurs traditionnels du Sud de fournir les espaces licites réglementés sur le marché mondial.
- 7 La modification *inter se* faciliterait une plus grande diversité dans les régimes de contrôle parallèles adaptés à certaines substances et à certaines circonstances locales, car elle fonctionnerait sur la base de règles établies autour de la coexistence pacifique des différences juridiques dans les juridictions nationales à l’intérieur des limites du droit international.

Lorsque l’option *inter se* a été brièvement évoquée lors des séances précédentes du présent Comité, on a soutenu que le mécanisme était destiné seulement aux pays qui voulaient s’entendre entre eux sur des règles *plus strictes* que ce que les traités exigent, et non pas pour *se soustraire* aux obligations conventionnelles. Mais comme nous l’expliquons en détail dans notre rapport, il ne fait aucun doute qu’un groupe de pays peut également utiliser la modification *inter se* pour déroger à certaines dispositions du traité. La Commission du droit international de l’ONU a examiné la question en détail et a conclu que, dans ce cas, les mêmes règles s’appliquent à un accord *inter se* qu’à une réserve, à savoir, comme le précise l’article 41, que l’accord ne devrait pas influencer sur les droits des autres parties au traité et qu’il « *ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu’il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l’objet et du but du traité pris dans son ensemble* ».

Je serais heureux d’entrer dans les détails juridiques pour répondre aux questions, mais permettez-moi de mentionner brièvement deux points importants concernant la question de savoir si un accord *inter se* visant à déroger aux dispositions d’un traité spécifique au cannabis serait permis en vertu de ces conditions de l’article 41. Premièrement, cela dépend de la nature du traité. L’interdiction de la torture en droit international, par exemple, est un principe absolu auquel toute dérogation par le biais d’une réserve ou d’une modification *inter se* ne serait évidemment pas admissible. De même, un accord *inter se* modifiant les dispositions d’un traité de désarmement serait illégal puisqu’il influe nécessairement sur les droits des autres parties. Mais il y a plus de souplesse pour les traités où l’incidence d’un changement spécifique entre au moins deux parties entre elles peut être limitée à ces parties et n’a pas d’effet immédiat sur les droits d’autrui ou sur l’objet et le but du traité dans son ensemble. Les origines du système de contrôle international d’avant-guerre

visaient essentiellement à empêcher l'exportation incontrôlée de certaines drogues vers des États qui avaient interdit ces substances, dans le respect des différences entre les lois nationales des parties au traité. La Convention unique de 1961, moralement chargée, a peut-être tenté d'élever la politique d'interdiction des drogues au rang de principe absolu, mais cet argument n'est pas soutenable, puisqu'il existe de nombreuses substances psychoactives – y compris l'alcool – qui se soustraient au principe.

Cela m'amène au deuxième point que je voulais soulever au sujet de la validité d'un accord *inter se* sur le cannabis. Une majorité de pays, du moins dans un avenir prévisible à court terme, maintiendront un régime d'interdiction stricte pour le cannabis. Alors, dans quelle mesure leurs droits sont-ils immédiatement compromis si un groupe de pays en décide autrement? Bien sûr, à l'instar des principes d'avant-guerre, les pays régulateurs promettaient dans leur accord *inter se* de coopérer pleinement pour prévenir les fuites vers les pays où l'interdiction du cannabis reste en vigueur. En fait, il existe de nombreux exemples dans la pratique qui démontrent la possibilité d'une coexistence pacifique de régimes de contrôle fondamentalement différents pour une même substance. La dérogation bolivienne à certaines obligations conventionnelles concernant la feuille de coca ne semble pas avoir influé sérieusement sur les droits des autres parties. D'autres plantes psychoactives, comme le *khat*, le *kratom* et l'*éphédra*, dont les propriétés stimulantes sont comparables à celles de la coca, ne font l'objet d'aucun contrôle en vertu des conventions et font l'objet de contrôles et d'interdictions nationaux à des degrés très variables. En outre, dans le cas du cannabis, le marché légal du cannabis *médical*, autorisé par les traités, compte maintenant de nombreuses années d'expérience, mais la substance est en fait toujours strictement interdite dans la plupart des régions du monde. L'essor rapide du marché du cannabis médical s'est apparemment produit sans incidence majeure sur les pays qui ont maintenu son interdiction. Pourquoi en serait-il autrement aujourd'hui avec l'émergence d'un marché *non médical* légal dans divers pays, à condition qu'il soit strictement réglementé comme le prévoit le projet de loi C-45? Il est clair que le système international de contrôle des drogues est actuellement inefficace pour prévenir le trafic international illégal de cannabis malgré l'interdiction quasi universelle. Un marché légal strictement contrôlé et réglementé est susceptible de se révéler plus efficace pour prévenir l'exportation illicite de cannabis à partir de juridictions réglementées par rapport à la situation actuelle. Ainsi, même si cela peut sembler contraire à l'intuition de certains, un marché légalement réglementé dans un groupe de pays dans le cadre d'un accord *inter se* peut bien profiter à des pays qui ne sont pas parties à l'accord au lieu de leur nuire.

Bien sûr, il y aura de l'opposition et certains États remettront en question la légalité du mécanisme, comme cela s'est produit avec la réserve bolivienne à l'égard de la coca. À l'époque, 18 pays ont soulevé des objections, dont le Canada, chose, je l'espère, que le gouvernement corrigera en retirant l'objection officielle du Canada contre la Bolivie, non seulement pour ouvrir la voie à une future exemption similaire pour le cannabis que le

Canada devra obtenir d'une façon ou d'une autre, mais aussi par respect des droits des Autochtones.

En conclusion, d'après nos consultations avec les juristes des traités internationaux, la modification *inter se* semble être une soupape de sécurité légitime, et peut-être, dans les circonstances actuelles, la façon la plus élégante pour un groupe de pays de déroger collectivement à certaines dispositions relatives au cannabis. En conséquence, j'espère que votre comité examinera attentivement la légitimité de cette option pour le Canada afin de résoudre le conflit imminent avec ses obligations internationales et qu'il recommandera dans son rapport que le gouvernement explore sérieusement cette possibilité avec le nombre croissant de pays aux vues similaires aux prises avec le même dilemme.