

Projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la
*Loi réglementant certaines drogues et autres
substances*, et d'autres lois

OBSERVATIONS

CRIMINAL LAWYERS' ASSOCIATION

Affaires sociales, sciences et technologie
(SOCI)

42^e législature, 1^{re} session

Mercredi 2 mai 2018, de 17 h à 18 h 15
Salle 2, édifice Victoria
140, rue Wellington

Le 2 mai 2018

I. Préface

La Criminal Lawyers' Association est un organisme à but non lucratif qui a vu le jour le 1^{er} novembre 1971. L'Association comprend plus de 1 000 avocats de la défense, dont la plupart pratiquent dans la province de l'Ontario, mais dont un certain nombre viennent de toutes les régions du Canada. Elle a pour mission de mener des activités de sensibilisation et de promotion ainsi que de représenter ses membres à l'égard de questions relatives au droit criminel et constitutionnel.

L'Association est régulièrement consultée et invitée par divers comités parlementaires pour faire part de ses vues sur des projets de loi concernant des questions relevant du droit criminel et constitutionnel. Dans le même ordre d'idées, elle est souvent consultée par le gouvernement de l'Ontario, et en particulier par le procureur général de la province, au sujet de questions liées à la législation provinciale, à la gestion des tribunaux, au régime d'aide juridique de l'Ontario, ainsi qu'à divers autres sujets de préoccupation qui concernent l'administration de la justice pénale en Ontario.

L'Association a obtenu le statut d'intervenante dans de nombreuses affaires pénales en appel ainsi que dans d'autres instances judiciaires. Par exemple, l'Association avait le statut d'intervenante et a participé aux audiences de la Commission sur les poursuites contre Guy Paul Morin (« l'enquête Kaufman »). Elle est intervenue dans de nombreux appels interjetés auprès de la Cour d'appel de l'Ontario et de la Cour suprême du Canada.

C'est à la fois un privilège et un plaisir pour la Criminal Lawyers' Association de pouvoir comparaître devant le Comité pour discuter du projet de loi C-45.

II. Introduction

La guerre contre la drogue a été un échec sur toute la ligne. Les coûts sociaux et financiers de la criminalisation de la drogue surpassent tout bienfait illusoire. Cela est d'autant plus vrai pour la criminalisation du cannabis.

Malgré certaines indications selon lesquelles les arrestations et les poursuites pour infractions liées au cannabis ont diminué récemment, la tendance observée depuis dix ans montre que les arrestations pour possession de marijuana ont augmenté. En 2014, environ 50 000 personnes ont été arrêtées simplement pour possession de marijuana. En fin de compte, environ 24 500 de ces personnes se sont retrouvées devant les tribunaux.

Malgré la diminution des taux d'inculpation pour les infractions liées au cannabis, entre octobre 2015 et avril 2017, près de 7 000 personnes de 25 ans ou moins ont été accusées de possession de marijuana et plus de 8 300 personnes de plus de 25 ans ont été accusées, selon les chiffres du Service des poursuites pénales du Canada.

Ce ne sont pas les enfants privilégiés de la classe moyenne qui sont pris avec un joint qui encombrant les tribunaux. Ceux-là s'en tirent à bon compte. Soit la police ne dépose pas d'accusation, soit les accusations relatives à la marijuana sont détournées ou retirées par le procureur.

Il y a des échos du racisme dans la législation canadienne antidrogue. Comme l'a reconnu Bill Blair, le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, les minorités et les communautés autochtones sont accusées, poursuivies et incarcérées de façon disproportionnée pour des infractions liées à la marijuana.

Chaque année, une foule de jeunes hommes et de jeunes femmes se font tuer pour des quantités relativement petites de marijuana, et ce parce que la marijuana est illégale, ce qui en fait le point de mire d'un marché noir très rentable et violent.

La criminalisation de la marijuana emporte des sanctions déraisonnables pour un vice qui comporte des risques relativement faibles. Dans la réalité, le fait d'avoir un casier judiciaire limite les possibilités d'emploi, rend plus difficiles les déplacements et entraîne de nombreuses autres conséquences collatérales dévastatrices.

La plupart du temps, ce sont les membres les plus vulnérables de la société qui en font les frais.

En termes simples, c'est la criminalisation de la marijuana, et non la marijuana elle-même, qui est responsable de ces préjudices.

La Criminal Lawyers' Association (CLA) milite en faveur de lois qui sont équitables, modestes et constitutionnelles. La CLA appuie la légalisation de la marijuana. Toutefois, le projet de loi C-45 pose de graves problèmes, y compris d'ordre constitutionnel. La plupart de ces problèmes peuvent toutefois être corrigés par des modifications relativement mineures.

Nous prions le Sénat d'adopter le projet de loi C-45 avec les amendements qui conviennent pour qu'il soit aussi équitable et constitutionnel que possible.

III. Problèmes et solutions recommandées

a. Le projet de loi a une portée excessive

Le projet de loi C-45 est une mesure législative inutilement complexe qui continue de criminaliser la marijuana dans de nombreuses circonstances.

Aux termes du projet de loi C-45, un adulte en possession de plus de 30 grammes de marijuana en public est un criminel. Un jeune en possession de plus de cinq grammes de marijuana est un criminel. Un individu de 18 ans qui partage un joint avec son ami de 17 ans est un criminel. Un adulte qui cultive cinq plants de marijuana est un criminel.

La distinction continue entre la marijuana légale et illicite et le maintien de la criminalisation de la marijuana se traduira par des retards judiciaires continus et des coûts accrus d'application de la loi et de justice pénale, ce qui affaiblira considérablement les justifications de la légalisation. En fait, de nombreux services de police ont affirmé qu'ils auront besoin de millions de dollars de plus en raison de la légalisation du cannabis.

De plus, à en juger par le passé, la criminalisation continue aura probablement des répercussions disproportionnées sur les jeunes, les personnes appartenant à groupes ethniques minoritaires et les personnes marginalisées.

Il serait plus facile d'atteindre les objectifs du projet de loi C-45 par une législation dépourvue de cette criminalisation continue.

Recommandation 1 : Le projet de loi C-45 a une portée excessive. Des modifications devraient être apportées pour éliminer ou réduire le nombre de situations où la possession et la distribution de cannabis sont frappées d'interdictions pénales.

b. Criminalisation asymétrique des jeunes

La portée excessive du projet de loi C-45 est peut-être mieux illustrée à l'article 8(1)c), qui crée une infraction qui punit un jeune possédant « une ou plusieurs catégories de cannabis dont la quantité totale, déterminée conformément à l'annexe 3, équivaut à plus de 5 g de cannabis séché ».

En d'autres termes, le projet de loi C-45 considère comme une infraction pénale le fait pour un jeune de 17 ans de posséder plus de cinq grammes de cannabis – un acte parfaitement légal pour un jeune de 18 ans.

La politique inefficace sur les drogues qui est appliquée depuis plus de 100 ans a démontré que la criminalisation est un mécanisme déficient et inefficace pour décourager la possession de drogue. Bref, il n'y a aucune raison de croire qu'ériger en infraction la possession par un jeune de plus de cinq grammes de marijuana sera plus efficace que l'interdiction actuelle pour décourager les jeunes de posséder de la marijuana.

Aucune autre disposition du *Code criminel* n'érige en infraction à l'égard d'un jeune un acte jugé légal s'il est posé par un adulte. Cette criminalisation asymétrique ne fera que stigmatiser davantage les jeunes en leur imposant un casier judiciaire.

Cette criminalisation continue va à l'encontre d'une politique de justice pénale rationnelle et fondée sur des données probantes et ne fera qu'atténuer certains des effets positifs du projet de loi C-45. De plus, ce dernier pourrait transgresser la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Recommandation 2 : Le projet de loi C-45 contient des mesures discriminatoires et perpétue l'incrimination excessive des jeunes. Des modifications devraient être apportées afin que les jeunes ne soient pas traités arbitrairement, mais de la même façon que les adultes, en supprimant l'alinéa 8(1)c), le sous-alinéa 9(1)b)(i) et les autres dispositions qui créent des infractions différentes pour les jeunes et les adultes.

c. Les lacunes du régime de contraventions

Le projet de loi C-45 (article 51 et suivants) met en place un mécanisme législatif permettant aux agents de police de donner une contravention plutôt que de porter des accusations pénales relativement à certaines infractions lorsqu'ils estiment convenable de le faire. Il s'agit d'un mécanisme bien intentionné, mais problématique pour retirer les infractions liées à la marijuana de nos tribunaux pénaux.

Les policiers auraient donc l'option de donner une contravention. Or la décision de déposer ou non des accusations pénales est déjà laissée à la discrétion des policiers et le résultat en est manifeste dans les répercussions discriminatoires de la loi actuelle. Il n'y a aucune raison de croire que cette nouvelle discrétion permettant aux agents de police de donner une contravention à un individu qui se retrouve en possession de marijuana n'entraînera pas les mêmes problèmes.

La légalisation totale et la réglementation de la marijuana permettraient d'éliminer les répercussions discriminatoires du pouvoir discrétionnaire des policiers.

Il faut reconnaître que le projet de loi C-45 tente d'atténuer les effets préjudiciables des contraventions grâce à des dispositions conçues pour empêcher la divulgation publique des dossiers judiciaires.

Cependant, le régime de contraventions est discriminatoire et les jeunes en seront exclus, tout comme la personne de 18 ans qui est accusée d'avoir donné de la marijuana à un ami de 17 ans.

De plus, les dispositions relatives à la divulgation des dossiers du régime de contraventions dépendent de la capacité du délinquant de payer une amende. Si l'amende associée à la contravention demeure impayée 30 jours après l'inscription de la condamnation, le contrevenant est privé des droits de confidentialité qui empêcheraient la divulgation de son dossier judiciaire. Autrement dit, les gens pauvres qui ne peuvent pas payer les amendes seront davantage stigmatisés par la divulgation de leur dossier judiciaire.

Compte tenu des recherches menées sur les répercussions du dossier judiciaire, de l'incapacité des gens pauvres à acheter la confidentialité de leur dossier judiciaire et de la répression qui sera exercée de manière disproportionnée à l'égard des groupes marginalisés, il est probable que les dispositions du projet de loi C-45 relativement à l'émission de contraventions soient jugées contraires à la Charte.

Recommandation 3 : La criminalisation actuelle du cannabis n'a pas réussi à décourager sa consommation et sa distribution. La criminalisation est aussi liée à la discrimination, à la violence, à la stigmatisation et au gaspillage de ressources. L'article 51 devrait être modifié pour s'appliquer à toutes les infractions liées au cannabis.

Recommandation 4 : L'article 51, dans sa forme actuelle, est discriminatoire et exclut les jeunes du régime de contraventions; il devrait être modifié pour permettre aux jeunes de moins de 18 ans de profiter du régime de contraventions.

Recommandation 5 : L'article 51, dans sa forme actuelle, continue de stigmatiser les dossiers liés au cannabis en excluant les personnes marginalisées et démunies qui n'ont pas la capacité de payer une amende. L'article 51 devrait être modifié pour exiger que les dossiers judiciaires soient scellés, peu importe la capacité de payer une amende.

d. Conséquences indirectes sur l'immigration

Les peines pour les infractions prévues dans le projet de loi C-45 feront en sorte qu'un plus grand nombre de résidents permanents et de résidents du Canada seront injustement menacés de la perte de leur statut régulier au Canada, de détention inutile ou d'expulsion. Cette situation se répercutera sur le nombre d'appels interjetés à la Section d'appel de l'immigration, ce qui alourdira le fardeau de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui souffre déjà de retards et d'arriérés. Elle sera également ressentie par l'Agence des services frontaliers du Canada, qui est chargée de surveiller les personnes interdites de territoire au Canada et de les expulser, ainsi que les résidents permanents canadiens qui ont par ailleurs contribué à la société canadienne. Ce dernier point ne fait aucun doute si l'on en juge par le nombre d'appels relatifs à

des mesures d'expulsion qui ont été suspendus et ultimement accueillis par la Section d'appel de l'immigration au cours des cinq dernières années.

Aux termes du paragraphe 36(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (« LIPR »), est interdite de territoire pour grande criminalité au Canada la personne qui : (1) soit est condamnée à une peine d'emprisonnement de six mois ou plus; (2) soit est déclarée coupable d'une infraction passible d'une peine maximale de 10 ans ou plus, quelle que soit la peine réellement imposée.

Le projet de loi C-45 augmente considérablement les peines maximales pour les infractions liées à la distribution de cannabis. À l'heure actuelle, la peine pour la distribution de 3 kg ou moins de marijuana est de 5 ans d'emprisonnement. Le projet de loi C-45 porte la peine maximale à 14 ans. Il est odieux de ne pas faire la distinction entre les diverses quantités en raison des conséquences importantes et coûteuses pour le système d'immigration du Canada et les résidents permanents du Canada.

Aux termes du projet de loi C-45, peu importe la peine imposée, un résident permanent canadien sera interdit de territoire en raison de sa délinquance et pourra être expulsé après avoir été reconnu coupable d'un grand nombre des infractions visées. Lorsque la peine imposée est inférieure à six mois d'emprisonnement, un résident permanent conserve le droit d'interjeter appel de l'expulsion pour des motifs d'ordre humanitaire.

Autrement dit, un résident permanent canadien de 18 ans reconnu coupable d'avoir passé un joint à son ami de 17 ans recevra une mesure d'expulsion, même s'il ne reçoit qu'une condamnation avec sursis sans peine d'emprisonnement. Étant donné que l'infraction de distribution prévue à l'article 9(1) du projet de loi est passible d'un emprisonnement maximal de 14 ans, une déclaration de culpabilité suffit à elle seule pour entraîner l'interdiction de territoire pour criminalité, suivie de la prise d'une mesure d'expulsion. Les personnes sont souvent détenues pendant l'enquête et le contrôle subséquent des motifs de détention, qui est semblable à une enquête sur cautionnement, avant d'être libérées sous condition d'attendre l'issue du processus d'appel.

Le système d'appel des expulsions touche tout le monde au Canada. Les personnes qui attendent que leur appel soit entendu sont habituellement assujetties à des conditions semblables à celles de la libération sous caution et demeurent assujetties à ces conditions pendant de nombreuses années. Il est très rare que la Section d'appel de l'immigration « accueille » un appel à la première audience; normalement, l'appelant obtient un sursis de la mesure d'expulsion pour une période d'un à cinq ans, avant qu'une décision finale sur l'appel ne soit rendue. Le défaut de respecter les conditions en attendant l'issue d'un appel a pour conséquence d'annuler l'ordonnance de sursis et de relancer le processus d'expulsion.

Les appelants ont généralement peur de voyager à l'étranger pendant cette période et souffrent de retards importants dans leur admissibilité à la citoyenneté. Par conséquent, ils sont marginalisés et vivent une vie d'incertitude.

Les répercussions de ces terribles conséquences collatérales sont ressenties de façon disproportionnée par les nombreux résidents permanents canadiens qui souffrent de problèmes de santé mentale, comme l'a expliqué en détail la Société de schizophrénie de l'Ontario dans son document de travail publié en 2010.

De plus, la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers* a modifié les dispositions de la LIPR limitant le droit d'appel des mesures d'expulsion aux personnes condamnées à une peine de moins de six mois. Par conséquent, les appels qui sont interjetés ne proviennent pas de criminels endurcis, mais plutôt de personnes qui ont commis ce qui est considéré comme une infraction « grave », alors que la peine imposée ne reflète pas cette sévérité.

Compte tenu de ces conséquences, il est important de se demander si les fourchettes de peines prévues dans le projet de loi sont rationnelles et nécessaires, à plus forte raison dans le cas des nombreuses infractions créées par le projet de loi C-45 où il est peu probable que les tribunaux pénaux imposent des peines se rapprochant des maximums prévus. L'effet espéré de la peine de 14 ans est fortement décalé par rapport à la gravité des conséquences pour les résidents permanents du Canada et la société canadienne dans son ensemble.

Recommandation 6 : Étant donné les conséquences disproportionnées en matière d'immigration que peut avoir une peine de 10 ans ou plus, les peines maximales prévues dans le projet de loi devraient être inférieures à dix ans.

e. Absence de mécanismes pour lutter contre la stigmatisation

La *Loi sur le casier judiciaire* a été adoptée en 1970 afin d'étendre la prérogative royale discrétionnaire de clémence. La Loi explique en détail la procédure que doivent suivre les personnes reconnues coupables d'infractions pénales qui veulent obtenir leur réhabilitation. La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, adoptée en 1985, prévoit que les infractions pour lesquelles une personne a obtenu un pardon ne peuvent pas être communiquées à un employeur. Des lois semblables ont également été adoptées par les provinces.

Il est dans l'intérêt public d'avoir un solide régime de réhabilitation. La réintégration des contrevenants est dans l'intérêt de la société. La logique veut que l'élimination (même partielle) de la stigmatisation associée à une condamnation facilite la réintégration des contrevenants. De nombreuses sources confirment que la stigmatisation continue des contrevenants est inefficace pour réduire les risques des récidives.

On peut démontrer à l'aide de données empiriques que de ne pas réhabiliter les personnes ayant purgé leur peine (ou même de ne pas supprimer leurs casiers judiciaires) contribue à la criminalité, car la réhabilitation facilite la réintégration des personnes reconnues coupables d'infractions pénales dans la société canadienne.

Il est également admis que les individus ayant un casier judiciaire sont désavantagés sur le plan de l'emploi, même s'ils présentent un risque faible de récidive. Selon une étude menée en 2003, les personnes qui disent avoir un casier judiciaire ont plus de difficulté à trouver un emploi que

celles qui ne donnent pas ce renseignement. Cela semble être notamment le cas pour les demandeurs d'emploi appartenant à des groupes ethniques minoritaires (les mêmes qui sont touchés de façon disproportionnée par la criminalisation de la marijuana).

C'est sans surprise que nous constatons que ceux qui ont un casier judiciaire ont aussi plus de difficulté à trouver un logement et à traverser les frontières internationales et qu'ils sont moins susceptibles de pouvoir profiter pleinement des perspectives éducatives.

Des décennies de recherche en criminologie ont montré que la réhabilitation semble être importante pour la réinsertion sociale complète de ceux qui ont commis des infractions. L'obtention d'un emploi et la recherche d'un logement sont des aspects importants pour ceux qui cherchent à réintégrer pleinement la société après avoir purgé leur peine. Le fait d'avoir un casier judiciaire rend plus difficile l'obtention d'un emploi et d'un logement.

Du point de vue de la société dans son ensemble – et pas seulement pour les contrevenants qui en font la demande –, la réhabilitation en temps opportun est dans l'intérêt de la sécurité publique, en ce sens qu'il est dans l'intérêt de la société de faciliter la réintégration pacifique des contrevenants.

Le projet de loi C-45 ne propose aucune mesure, pas même une réhabilitation automatique, rapide et subventionnée, pour les individus punis pour des actes qui ne seront plus illégaux lorsque le projet de loi C-45 deviendra loi.

Le projet de loi C-45 ne contient également aucune mesure pour modifier les dispositions inconstitutionnelles actuelles de la *Loi sur le casier judiciaire* qui ont prolongé de façon rétroactive les périodes d'admissibilité au pardon.

Auparavant, au terme de l'article 4 de la *Loi sur le casier judiciaire*, un individu pouvait présenter une demande de pardon après une période d'attente de trois ans dans le cas d'une infraction punissable par procédure sommaire et de cinq ans dans le cas d'une infraction punissable par voie de mise en accusation.

En 2012, l'article 4 de la *Loi sur le casier judiciaire* a été modifié rétroactivement afin de prolonger à cinq ans la période d'admissibilité à la réhabilitation dans le cas d'une infraction punissable par procédure sommaire et à dix ans dans le cas d'une infraction punissable par voie de mise en accusation.

Ces modifications rétroactives ont été jugées inconstitutionnelles et en violation de la *Charte canadienne des droits et libertés* par les cours supérieures de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Ces tribunaux ont déclaré que l'application rétrospective des modifications de 2012 était inopérante. Toutefois, ces dispositions inconstitutionnelles relatives à la réhabilitation demeurent en vigueur dans le reste du pays.

Actuellement, un délinquant primaire âgé de 18 ans qui est reconnu coupable de possession simple de marijuana le jour précédent l'entrée en vigueur du projet de loi C-45 devra attendre au moins cinq ans avant d'être admissible à une suspension de son casier judiciaire.

Le projet de loi C-45 devrait modifier la *Loi sur le casier judiciaire* afin d'éliminer l'application inconstitutionnelle rétroactive des périodes d'inadmissibilité prolongées et rétablir les périodes en vigueur avant ces amendements. Les individus reconnus coupables d'infractions liées à la marijuana, qui ne seraient pas considérées comme des infractions aux termes du projet de loi C-45, devraient pouvoir profiter de périodes d'attente moins longues.

Le projet de loi C-45 doit remédier à cette situation.

Recommandation 7 : Le projet de loi C-45 devrait modifier la *Loi sur le casier judiciaire* afin d'éliminer l'application inconstitutionnelle rétroactive des périodes d'inadmissibilité prolongées et rétablir les périodes en vigueur avant ces amendements. Les individus reconnus coupables d'infractions liées à la marijuana, qui ne seraient pas considérées comme des infractions aux termes du projet de loi C-45, devraient pouvoir profiter de périodes d'attente moins longues.

Recommandation 8 : Le projet de loi C-45 devrait être modifié pour permettre la suspension automatique et immédiate du casier judiciaire des personnes reconnues coupables de possession de marijuana pour leur consommation personnelle.

IV. Conclusions

La criminalisation continue de la marijuana emporte des sanctions déraisonnables pour un vice qui comporte des risques relativement faibles. Dans la réalité, le fait d'avoir un casier judiciaire limite les possibilités d'emploi, rend plus difficiles les déplacements, l'immigration et entraîne de nombreuses autres conséquences collatérales dévastatrices.

La plupart du temps, ce sont les membres les plus vulnérables de la société qui en font les frais.

Seules la légalisation totale, la décriminalisation et la réglementation de la marijuana protégeront totalement la société et permettront d'éliminer l'ingérence excessive de l'État dans une activité qui, dans le contexte des lois criminelles actuelles, est relativement inoffensive, ainsi que l'injustice et le racisme associés à cette activité.

La nécessité d'une loi sur les drogues progressiste et fondée sur des données probantes est tellement grande que la CLA demande instamment que le projet de loi C-45 soit modifié tel que proposé et adopté le plus tôt possible.

Ne vous y trompez pas, le projet de loi C-45 est imparfait, mais il est meilleur que le statu quo. La CLA recommande toutefois fortement que le projet de loi C-45 soit adopté avec les

recommandations ci-dessus, ce qui accroîtrait l'utilité du projet de loi C-45 et le rendrait plus constitutionnel.