

Le contrôle du cannabis au Canada : options concernant la possession

Document d'orientation de politique élaboré par le Groupe de travail national sur la politique en matière de toxicomanie du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT)

Ottawa, mai 1998

Ce document d'orientation a été rédigé par Eric Single, Benedikt Fischer, Robin Room, Christiane Poulin, Ed Sawka, Herb Thompson et John Topp pour le compte du Groupe de travail national sur la politique en matière de toxicomanie du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT). Il a été endossé par le Conseil d'administration du CCLAT en avril 1998. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles des autres organismes auxquels sont affiliés les membres du Groupe. Nous remercions vivement de leur participation Michael Callaghan, Nady El-Guebaly et Diane Jacovella. Le sommaire des effets sur la santé s'est inspiré, dans une large part, des travaux de William Corrigan et d'un récent rapport de l'OMS (Cannabis : A Health Perspective and Research Agenda, OMS, Division de la Santé mentale et de la Prévention de l'abus des drogues, Document WHO/MSA/PSA/97,4, Genève: Organisation mondiale de la santé, 1997). Pour toute question concernant le présent document, prière de s'adresser à : M. Eric Single, 6, Mervyn Avenue, Toronto, Canada M9B 1M6.

INTRODUCTION

Le présent document explique les considérations retenues dans la recherche de la meilleure politique face aux méfaits de l'usage du cannabis, en s'attardant en particulier aux options législatives concernant la possession de cannabis. Il expose les tendances actuelles des taux et des profils de l'usage du cannabis ainsi que les effets nocifs potentiels de cette drogue sur la santé, puis examine les expériences acquises au regard de la déjudiciarisation de même que les différentes options possibles en ce qui a trait aux infractions liées à la possession du cannabis.

Il est généralement admis que l'usage du cannabis nuit à la santé publique et à la sécurité des Canadiens. La consommation du cannabis comporte divers risques pour la santé, lesquels sont résumés ci-après, et est souvent associée à un mauvais rendement au travail et à de piètres résultats scolaires. Bien que la preuve de la causalité du cannabis dans les crimes de violence ou d'appropriation soit insuffisante, il est certain que le cannabis joue un rôle dans un nombre relativement petit mais tout de même important d'accidents automobiles. Par ailleurs, de récentes études nationales et provinciales indiquent que l'usage du cannabis est à la hausse chez les jeunes.

Parallèlement, l'élaboration d'une réponse efficace aux problèmes potentiellement causés par l'usage du cannabis se trouve entravée par la compression budgétaire des programmes de prévention et les difficultés éprouvées par le régime de droit pénal dans l'application des lois visant à décourager l'usage du cannabis. La loi actuelle, même si elle interdit la possession et le trafic du cannabis, ne semble avoir eu qu'un très faible effet de découragement, et entraîne néanmoins des coûts sociaux élevés et détourne les ressources policières limitées d'autres besoins pressants.

Il conviendrait de noter d'emblée que les risques pour la santé et la sécurité ne dictent pas en soi la réponse législative à l'usage du cannabis. La politique sur le cannabis a pour but non seulement de minimiser les méfaits liés à l'usage, mais aussi de freiner les coûts et les méfaits potentiellement liés aux mesures visant à contrôler celui-ci. Cela suppose de considérer avec un juste équilibre les divers points en cause. Par exemple, les mesures visant à minimiser les méfaits de l'usage par une application stricte des lois peuvent accroître les coûts de l'action policière et aggraver les répercussions pour le délinquant. Par contre, bien qu'une application moins sévère des lois et l'imposition de sanctions plus légères à l'endroit des usagers allégeraient les répercussions pour le délinquant, une telle mesure pourrait contribuer à favoriser l'usage du cannabis et à multiplier les risques conséquents pour la santé et la sécurité. Il conviendrait donc de choisir l'option législative la plus susceptible de réduire à la fois les méfaits associés au cannabis et les coûts de l'action policière ainsi que les répercussions défavorables pour l'individu.

De la même manière, les usages médicaux du cannabis ne dictent pas non plus la réponse législative à l'usage récréatif du cannabis. Bien que la preuve attestant la validité de l'usage médical du cannabis s'étoffe, le présent document s'attache surtout aux questions visant à établir un meilleur contrôle de l'usage récréatif du cannabis et la prévention des méfaits d'un tel usage. Plusieurs mécanismes permettent d'ouvrir l'accès légitime du monde médical au THC, indépendamment des politiques visant l'usage non médical. Nous nous intéressons donc exclusivement, ici, à l'usage non médical du cannabis.

Portée et effets sanitaires de l'usage du cannabis

Après la caféine, l'alcool, le tabac et certains médicaments d'ordonnance, le cannabis constitue le produit psychotrope le plus populaire au Canada, représentant la drogue illicite la plus couramment consommée au pays. En 1994, 7 % des Canadiens de 15 ans et plus ont déclaré en avoir consommé l'année précédente, et environ un sur quatre en avoir déjà consommé durant leur vie. Les taux déclarés de l'usage du cannabis sont particulièrement élevés chez les jeunes de la rue, allant de 66 % à Halifax à 92 % à Toronto, selon une étude consacrée à ces jeunes.

Le taux d'usage du cannabis est demeuré relativement stable au cours des dix dernières années. Lors des deux études nationales les plus récentes sur l'alcool et les drogues, soit de 1989 et de 1994, la prévalence annuelle s'établissait à 7 %. Cependant, l'usage du cannabis au cours de l'année précédente est passé de 6,5 % en 1989 à 8,4 % en 1995 en Alberta. De récentes indications confirment par ailleurs la hausse du cannabis chez les jeunes. Selon une étude menée en 1997 auprès des élèves du Manitoba, les taux d'usage au cours de l'année précédente étaient montés de 32 % en 1993 à 44 % en 1997. La Nouvelle-Ecosse a aussi enregistré une hausse importante, soit de 17 % en 1991 à 32 % en 1996. Au Nouveau-Brunswick, cet usage est passé de 17 % en 1992 à 21 % en 1996. Une récente étude de la

Fondation de la recherche sur la toxicomanie en Ontario révèle pour sa part que 23 % des élèves avaient déclaré faire usage de cannabis en 1995, contre 13 % en 1993. La tendance à la hausse observée chez les jeunes usagers de l'Ontario va dans le même sens que celles observées aux Etats-Unis et en Europe.

Au Canada, l'usage du cannabis est surtout sporadique ou expérimental. Selon l'étude ontarienne réalisée auprès des élèves en 1995, moins de 2 % d'entre eux en avaient consommé quotidiennement au cours des quatre semaines précédant l'enquête. Dans le cadre d'une étude menée en 1994 auprès des adultes de la même province, moins de 1 % avaient déclaré un usage quotidien. Même l'usage hebdomadaire est plutôt inusité, 2 % environ des sujets étudiés avaient consommé du cannabis au moins une fois la semaine au cours de l'année précédente, tandis que plus de 80 % en avaient consommé moins de 40 fois durant la même période.

La population demeure très mal renseignée des conséquences physiologiques de l'usage du cannabis. Même si l'utilisateur occasionnel ne ressent souvent que peu d'effets négatifs subjectifs, voire même aucun, il est faux de croire que le cannabis n'est pas nocif. Il est parfaitement établi qu'une consommation abusive pose de graves dangers pour la santé. Les plus graves sont exposés ci-après.

Troubles respiratoires

La fumée de la marijuana contient de plus fortes concentrations de certains des constituants du goudron que n'en contient la fumée du tabac, est plus chaude à son contact avec les poumons, et est normalement inspirée plus profondément et retenue plus longtemps dans les poumons que ne l'est la fumée du tabac. La recherche a révélé un lien entre l'usage excessif chronique de la marijuana et des troubles respiratoires similaires à ceux causés par le tabac. Les troubles associés au cannabis se produisent, bien sûr, lorsque la marijuana est fumée et non pas absorbée comme aliment ou autrement ingérée.

A long terme, on associe la fumée de la marijuana au trouble épithélial de la trachée et des bronches majeures, et à l'altération des cellules médiatrices de la réaction immunologique des poumons, altérations qui laissent ces derniers vulnérables aux lésions et aux infections. La consommation excessive et coutumière a pour sa part été associée aux bronchites. Bien qu'aucun lien entre la fumée de la marijuana et le cancer n'ait été clairement établi, plusieurs cas de cancer de la voie aéro-digestive chez de jeunes adultes consommateurs de cannabis ont été observés. Cette situation suscite de vives inquiétudes, puisqu'il est rare que de tels cancers surviennent chez les moins de 60 ans.

Coordination physique

Le cannabis nuit à la coordination. Or, cette affection pose un risque de blessure ou de mort, soit par la conduite avec facultés affaiblies et d'autres causes d'accidents. Des études réalisées en Amérique du Nord à partir d'échantillons sanguins prélevés de conducteurs impliqués dans des accidents automobiles ont constamment démontré que les résultats positifs de THC, le principal composé psychoactif du cannabis, se classaient deuxième après l'alcool. Pourtant les niveaux élevés de THC dans le sang ne prouvent pas nécessairement que le conducteur était intoxiqué au

moment de l'accident. Il a en outre été démontré que de nombreux conducteurs présentant des traces de cannabis dans le sang étaient plutôt sous l'effet de l'alcool.

Les déductions tirées des niveaux de THC constatés chez les conducteurs impliqués dans des accidents automobiles corroborent celles provenant des études expérimentales sur la conduite automobile. Celles-ci ont révélé que le cannabis pouvait nuire à certains réflexes comportementaux du conducteur, par exemple le temps de freinage et l'attention aux feux de signalisation. Les sujets semblent toutefois réaliser qu'ils sont affectés et s'efforcent de compenser en conséquence. Sachant qu'ils pourraient avoir à réagir soudainement, ils conduisent plus lentement et se concentrent sur leur conduite. Mais une telle compensation est impossible dans le cas d'événements fortuits ou lorsque la tâche à accomplir exige une attention soutenue. Les effets du cannabis sur le comportement du conducteur s'apparentent à maints égards à ceux de l'alcool, mais présentent néanmoins certaines nuances. Il a ainsi été observé que l'alcool accentuait le goût du risque chez le chauffeur alors que le cannabis tendait plutôt à produire l'effet contraire. L'usage combiné d'alcool et de cannabis risque donc tout particulièrement d'affaiblir les facultés du conducteur.

Développement de l'enfant pendant et après la grossesse

La femme enceinte qui consomme du cannabis met en danger son fœtus. Elle risque notamment de ne pas mener sa grossesse à terme et de donner naissance à un bébé de faible poids. Les conséquences postnatales à plus long terme d'un tel comportement sont subtiles. Selon une récente étude, l'exposition au cannabis de l'enfant *in utero* peut affecter le développement mental de celui-ci au cours des années ultérieures. On a ainsi observé que l'usage de cannabis par la mère ne semblait avoir eu aucun effet chez leurs enfants jusqu'à l'âge de trois ans. Dès l'âge de quatre ans toutefois, on pouvait noter chez les enfants des consommatrices assidues une atrophie de la capacité verbale et de la mémoire. A l'âge scolaire, les enfants des plus fortes consommatrices dénotaient en outre une moins grande capacité d'attention et une plus grande impulsivité.

Mémoire et cognition

Les effets observés du cannabis sur la mémoire semblent varier et peuvent même dépendre du test utilisé. Dans l'ensemble, ces effets semblent anodins. Mais l'on ne sait toujours pas si l'usage chronique peut produire de graves préjudices à la mémoire, en particulier lorsque cet usage survient en période de développement. Des études menées auprès d'adultes consommateurs de cannabis, il y a plusieurs décennies, permettent de croire que le cannabis influence peu la fonction cognitive. Selon des travaux de recherche plus récents toutefois, l'usage à long terme diminue la capacité d'organiser et d'intégrer de l'information complexe, ce qui pourrait provenir de troubles d'attention ou de mémoire.

Effets psychiques

On a relié l'usage du cannabis à différents troubles psychiques. Le plus important d'entre eux est le syndrome de dépendance au cannabis. Les individus dépendants du cannabis continuent d'en faire usage malgré ses effets nocifs sur leur bien-être physique, social et affectif. La diminution du contrôle comportemental observée dans les cas de dépendance, ainsi que les déficiences cognitive et motivationnelle,

peuvent gêner la productivité au travail ou à l'école. Le risque de développer une dépendance croît avec l'usage; il a été établi que du tiers à la moitié des consommateurs de cannabis qui en font usage quotidiennement pendant de longues périodes peuvent développer une dépendance à son égard.

D'autres troubles psychiques ont été associés au cannabis. C'est clairement le cas par exemple de la schizophrénie, mais on ignore encore si l'usage du cannabis précipite l'apparition de cette affection ou si cette association découle d'une hausse de l'usage de drogues, y compris le cannabis, provoquée par une schizophrénie. De plus, les observations cliniques ont permis d'identifier un ensemble de soi-disant «psychoses du cannabis» survenant après une forte consommation, et qui se résorberaient après quelques jours d'abstinence. Plus la concentration de THC est élevée, plus le risque de complication psychique est grand. Cette complication reste cependant à préciser, et rien n'indique clairement si elle diffère des effets causés par la consommation de fortes doses. Certains cas surviennent lorsque des troubles psychotiques latents sont démasqués par l'usage du cannabis. On a aussi lié à la consommation abusive du cannabis un «syndrome amotivationnel». Même s'il est fondé de croire que l'usage excessif du cannabis puisse affecter la motivation, la production d'un syndrome avec symptômes identifiables excédant la période de consommation et de sevrage reste à démontrer. Cette question peut avoir été obscurcie par les études des effets du cannabis sur le rendement scolaire chez les adolescents, parmi lesquels les plus propices à consommer sont peut-être parfois les moins motivés à réussir leurs études.

Autres effets nocifs sur la santé

La recherche a en outre démontré que le cannabis peut modifier la production des hormones et affecter à la fois le système immunitaire et la fonction cardiovasculaire. Les implications de ces effets sur la santé restent à déterminer.

Application de la loi et coûts associés

Au Canada, l'application des lois pénales régissant le contrôle des drogues est relativement sévère par rapport aux normes internationales. En 1995, 63 851 infractions liées aux drogues ont été enregistrées en vertu de la Loi sur les stupéfiants ou de la Loi sur les aliments et drogues, soit 220 infractions par 100 000 habitants. Sur ce nombre, 45 286 infractions visaient le cannabis, dont 31 299 la simple possession. En d'autres termes, 70 % des infractions liées aux drogues enregistrées au Canada en 1995 concernaient le cannabis. Au moins 49 %, soit environ la moitié de toutes les infractions relatives à la drogue, visaient la simple possession de cannabis. Suivant une diminution dans les années 80 du nombre total des infractions liées au cannabis et de la proportion des cas de simple possession par rapport à ce nombre total, ces infractions ont de nouveau amorcé une hausse à partir de 1991. Les infractions liées au cannabis constituent la seule catégorie des infractions se rapportant à la drogue qui ont constamment augmenté depuis 1991 et c'est à elles, par conséquent, que revient la hausse globale des infractions découlant de la drogue au Canada depuis cette date. L'application des lois concernant la possession de cannabis, normalement de petites quantités pour usage personnel, représente donc aujourd'hui la moitié de toutes les infractions liées à la drogue au Canada. Même si les coûts d'application des lois sont généralement plus élevés pour le trafic et les infractions liées aux autres drogues illicites, il est clair que les infractions pour possession de cannabis grugent une partie considérable des

ressources policières et détournent ainsi des ressources limitées d'autres besoins pressants.

L'application des lois visant la possession de cannabis varie sensiblement d'une région à l'autre du Canada, en particulier entre les milieux urbains et ruraux à l'intérieur des grandes régions. En 1995, le taux des infractions liées à la possession de cannabis par 100 000 habitants en Colombie-Britannique se situait à 246, contre 92 en Ontario et 52 au Québec, et autour de la moyenne nationale, soit 104, dans les provinces restantes. Les écarts relevés dans les taux d'usage ne représenteraient qu'une partie minimale des écarts régionaux. De plus, les écarts relevés dans les taux d'usage ne seraient nullement responsables des taux généralement faibles de l'action policière enregistrés dans certaines régions urbaines. Les taux d'infractions pour possession de cannabis à Toronto (41) et à Montréal (43) sont inférieurs à ceux des deux provinces respectives. Quant au taux obtenu à Vancouver (260), il excède le taux général enregistré pour la Colombie-Britannique.

Les données sur le nombre des cas de possession de cannabis ayant résulté en peines de détention ne sont pas précises. Selon les plus récentes données sur le sujet, disponibles auprès de Statistique Canada, 14 % des détenus canadiens, en 1991, étaient incarcérés pour des infractions liées à la drogue, mais rien n'indique clairement le genre de drogue en cause ni le genre des infractions ayant contribué à établir ce chiffre. Les données sur les infractions, les arrestations et les convictions n'étant ni consignées ni informatisées par catégorie d'infractions ou de drogues, le processus judiciaire et les données résultantes ne peuvent servir à une analyse systématique d'envergure. Dans les cas où les dossiers étaient gardés par catégorie de drogues, les données ont permis d'observer que les auteurs d'infractions liées à la possession de cannabis se voyaient rarement imposer une peine de détention ou d'emprisonnement, mais vu le nombre élevé des cas de possession, le nombre global des auteurs d'infractions liées au cannabis comptait un nombre important de personnes ayant reçu une telle peine. En 1981, 5,2 % des auteurs d'infractions liées à la possession de cannabis furent punis de détention, 64,8 % d'une amende, et 25,3 % furent relâchés inconditionnellement.

De plus récentes données suggèrent que le même profil persiste. Selon l'information fournie par l'Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes de 1993-1994, au regard de neuf juridictions canadiennes (excluant la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick), sur 23 160 accusations de possession de drogues portées en vertu de l'article 3 de la Loi sur les stupéfiants (englobant toutes les drogues répertoriées, y compris le cannabis), 15 % avaient reçu, comme peines primaires, une peine de prison (à l'exclusion des détentions d'une journée), 18 % une ordonnance de probation, 59 % une amende, et 8,2 % avaient fait l'objet d'une autre disposition (y compris le relâchement). La peine de détention moyenne pour cette catégorie d'accusation dans les neuf juridictions étudiées s'établissait à 41 jours. On note un important écart provincial au titre des peines de détention visant la possession de drogues, le taux de ces cas recevant une peine d'emprisonnement étant de 3 % en Nouvelle-Ecosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, contre 20 % en Ontario. Des écarts similaires ont été constatés quant à la durée moyenne des peines d'emprisonnement, qui se situe à 9 jours à l'Île-du-Prince-Édouard contre 55 en Alberta. Ces chiffres concernent les infractions liées et au cannabis et aux autres drogues illicites, mais il est probable que les mêmes écarts provinciaux et urbains/régionaux existent quant aux cas de possession de cannabis.

Le nombre des Canadiens incarcérés chaque année pour possession de cannabis a été évalué à quelque 2 000. Les données sur la nature de ces cas sont insuffisantes. Il est probable que bon nombre de ces détenus aient fait l'objet d'accusations plus graves, mais réduites à un cas de simple possession après négociation de plaider. Un nombre considérable de ces délinquants sont aussi susceptibles d'avoir été incarcérés pour défaut d'avoir réglé une amende. Les effets potentiels associés au défaut de s'acquitter d'une amende constituent un élément majeur à considérer dans l'analyse des peines liées à la possession de cannabis, surtout que ces peines touchent souvent la couche socio-économique la plus faible ou des personnes incapables d'assumer des amendes importantes. Mis à part les répercussions personnelles pour l'individu incarcéré, des coûts énormes sont encourus par les gouvernements, les coûts de détention *per diem* au Canada s'élevant à quelque 150 dollars.

Selon des estimations conservatrices, les coûts monétaires globaux de l'action policière en matière de drogues illicites, soit police, tribunaux et services correctionnels, se chiffrent à plus de 400 millions de dollars par année. Il importe quand même de noter que les coûts des enquêtes policières, des instances judiciaires et des peines de détention sont normalement sensiblement plus élevés en ce qui concerne le trafic de drogues ou des drogues illicites autres que le cannabis. Cela dit, comme la possession de cannabis compte pour la moitié environ des accusations liées aux drogues, il est clair que les cas de possession de cannabis pour usage personnel représentent une part importante de ces coûts.

Viennent s'ajouter aux coûts judiciaires des coûts sociaux, comme les répercussions défavorables sur la vie du contrevenant. Nous pensons en particulier ici aux répercussions sur l'emploi, le pouvoir économique (règlement des amendes et temps de travail perdu) et aux mésententes familiales issues de l'arrestation. Même dans les cas de peines autres que de détention, le dossier criminel entraîne souvent des conséquences graves et mal comprises se rattachant à l'infraction. Au cours des trois dernières décennies, plus d'un million d'arrestations sont intervenues en vertu des lois canadiennes sur les stupéfiants, et plusieurs centaines de milliers de Canadiens sont aujourd'hui entachés d'un dossier criminel pour avoir été condamnés pour possession de petites quantités de cannabis. Il existe peu de données empiriques sur l'impact d'un dossier criminel, mais la liste des conséquences négatives pour l'individu est fort longue. Quiconque possède un dossier criminel part désavantagé advenant qu'il soit de nouveau impliqué dans une instance pénale. Le fait de posséder un dossier criminel peut influencer l'agent de police dans sa décision de porter accusation; peut suffire à justifier le rejet d'une libération sous caution; peut influencer le choix du procureur de la Couronne de procéder par voie de mise en accusation plutôt que par voie d'accusation sommaire; peut servir à détruire la crédibilité d'un témoin; et peut entraîner l'imposition de peines plus sévères selon les différentes lois applicables. Toute personne détenant un dossier criminel peut se voir interdire l'entrée au Canada ou dans d'autres pays et tout condamnation découlant d'une infraction liée aux stupéfiants peut suffire à refuser à un immigrant reçu l'obtention de sa citoyenneté canadienne. En vertu des lois fédérales et provinciales, le dossier criminel peut servir à démontrer un écart aux bonnes mœurs et à refuser au contrevenant un emploi au sein de certaines professions, notamment le droit, l'architecture, la médecine vétérinaire, la psychologie, la conduite d'ambulances, la mise aux enchères, l'immobilier et la police.

Plusieurs tentatives ont été faites dans le but d'atténuer les conséquences des infractions liées à la drogue, y compris des dispositions de pardon et de mise en liberté inconditionnelle à l'intention des contrevenants. Malheureusement, les dispositions de mise en liberté inconditionnelle prévues au Code criminel et les dispositions de pardon prévues par la Loi sur les dossiers criminels ne prévoient que des mesures de relèvement très restreintes. Le contrevenant réhabilité est légalement considéré n'avoir pas été condamné et peut honnêtement nier avoir commis une infraction pénale, mais il devrait répondre affirmativement aux questions suivantes: «Avez vous déjà été arrêté? ...jugé coupable? ...plaidé coupable? ...été condamné pour une infraction?» Dans une étude menée à Toronto sur les contrevenants d'infractions liées au cannabis, il a été établi que la probabilité d'être sans emploi ou de souffrir d'autres effets négatifs n'était nullement liée à la réhabilitation du contrevenant. Les pardons fournissent aussi un remède très limité. Le contrevenant qui fait l'objet d'un pardon ne peut, en toute vérité, nier posséder un dossier criminel; le pardon ne fait qu'«invalidier» une condamnation ou une mise en liberté inconditionnelle, signifiant qu'il annule toute incapacité juridique découlant d'office de la loi fédérale. Ainsi, le contrevenant réhabilité recouvre le droit de poser sa candidature à un poste politique ou à certains postes de la fonction publique fédérale. Le pardon n'a cependant aucun impact sur les dossiers de la police locale ou provinciale ou sur l'information médiatique. Mais de toute manière, la majorité des auteurs d'infractions liées à la drogue ignorent les dispositions de pardon, et peu d'entre eux s'en prévalent.

Obligations découlant des traités internationaux

Le Canada est signataire de trois grands traités internationaux sur la drogue, nommément la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention sur les substances psychotropes de 1971, et la Convention de Vienne de 1988. Les conventions sur la réglementation du cannabis (et d'autres drogues répertoriées) exigent au départ de leurs signataires qu'ils établissent des systèmes de contrôle interdisant l'approvisionnement et le commerce des drogues, sauf dans des cas spécifiques, tel l'usage médical. Les traités sont toutefois moins clairs en ce qui concerne le contrôle du cannabis à des fins d'usage personnel ou de loisir. Les principaux points à éclaircir consistent à déterminer : a) si la possession et l'usage du cannabis à des fins personnelles sont comprises dans les conditions imposées aux signataires et dans les dispositions pénales; b) si les sanctions doivent être à caractère «punitif» ou s'il convient plutôt lieu d'adopter d'autres mesures de découragement ou de déjudiciarisation; c) s'il y a lieu de prévoir certaines exceptions aux conditions établies, et le cas échéant de préciser leur portée, notamment en réponse aux principes constitutionnels nationaux, ou au regard des usages spéciaux du cannabis, notamment l'usage médical.

Les conditions de l'usage et de la possession du cannabis à des fins personnelles sont stipulées au paragraphe 3(2) de la Convention de Vienne de 1988 :

«Sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique, chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, à la détention et à l'achat des stupéfiants et de substances psychotropes et à la culture de stupéfiants destinés à la

consommation personnelle en violation des dispositions de la Convention de 1961...»

Eu égard à ces infractions, cependant, l'alinéa 3(4)d précise ce qui suit :

«Les Parties peuvent prévoir que des mesures de traitement, d'éducation, de postcure, de réadaptation ou de réinsertion sociale de l'auteur de l'infraction soit remplaceront la condamnation ou la peine prononcées du chef d'une infraction établie conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article, soit s'y ajouteront.»

L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) établit clairement qu'il est permis, au regard de l'usage et de la possession des drogues contrôlées, de modifier ou de remplacer les sanctions actuellement prévues par le droit pénal :

«Aucune des convention n'exige des Parties de condamner ou de punir les personnes qui font un usage abusif de drogues, même lorsque de telles infractions ont été établies comme étant punissables. Les Parties peuvent traiter avec les personnes ayant commis de telles infractions par des mesures de remplacement non pénales, comprenant le traitement, l'éducation, les mesures de suivi, la réadaptation ou l'intégration sociale» (1992:4).

De plus, une récente publication du Programme international de contrôle des drogues des Nations Unies soulignait qu'aucune des

«trois Conventions internationales sur les stupéfiants n'insiste sur l'établissement de la consommation de drogue en soi comme infraction punissable. Seule la Convention de 1988 exige clairement que les parties prévoient des infractions pénales en vertu de la loi sur la possession, l'achat ou la culture des drogues à des fins non médicales, de consommation personnelle, sauf si de telles infractions sont contraires aux principes constitutionnels et aux notions de base des systèmes juridiques auxquels elles sont soumises. Aucune des Conventions n'exige des parties de condamner ou de punir les auteurs de telles infractions, même lorsque celles-ci sont classées comme punissables; il y a toujours lieu de remplacer une poursuite pénale par d'autres mesures.» (PICDNU, *World Drug Report*, New York : Oxford University Press, 1997:185).

Ces conditions, établies par les Conventions internationales et leurs organismes d'exécution, signifient alors, dans le contexte canadien, l'obligation évidente de faire de la possession du cannabis à des fins personnelles une infraction *de jure*, sanctionnée par une forme juridique de punition. Il y a aussi l'obligation de soumettre les drogues illicites, dont le cannabis, aux saisies et aux confiscations. Cependant, la loi, la procédure ou la punition ne doivent pas nécessairement être de nature pénale, et il n'est prévu d'emblée aucune exclusion parmi la vaste gamme de sanctions (notamment les sanctions mitigées ou conditionnelles, telles les amendes, les libérations conditionnelles, les périodes probatoires, les condamnations avec sursis ou les peines déjudiciarisées) pratiquées par la justice contemporaine. De plus, les mesures d'éducation, de traitement ou de réinsertion sociale peuvent clairement remplacer toute sanction juridique.

Effets dissuasifs de la loi actuelle

La Loi réglementant certaines drogues et autres substances (Projet de loi C-8), sanctionnée en 1997, prévoit comme peine maximale une amende de 1 000 dollars et/ou six mois de détention pour les auteurs d'une première infraction liée à la possession de cannabis, et double le montant pour les récidivistes conformément à la procédure de poursuite sommaire. La question de savoir si la loi actuelle réussit à dissuader l'usage du cannabis reste à éclaircir.

En ce qui concerne les effets dissuasifs «généraux» de la loi, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la loi contribue à prévenir l'usage du cannabis dans la société en général, il semblerait que l'application de la loi actuelle au regard de la possession du cannabis n'a qu'un effet très limité. L'usage du cannabis demeure élevé malgré une application rigoureuse de la loi, et il n'existe aucun lien évident entre les modifications de l'application et les niveaux de consommation des drogues illicites au cours des dernières décennies. Cela n'a au fait peut-être rien d'étonnant, puisque l'effet de dissuasion générale semble peu probable si les risques réels et perçus d'appréhension sont faibles, comme c'est le cas en ce qui concerne l'usage du cannabis. Les consommateurs de cannabis ont tendance à croire que leur habitude passera inaperçue, et les données empiriques confirment le bien-fondé de cette attitude. Malgré la meilleure volonté des organismes policiers, moins de 1 % des usagers de cannabis, et un pourcentage encore nettement plus petit des incidents liés à la drogue, sont décelés au Canada chaque année. Cela ne signifie pas nécessairement, cependant, que la loi actuelle n'a jamais été dissuasive, car les taux d'usage du cannabis auraient pu être encore plus élevés n'eût été d'une politique aussi punitive. Quoiqu'il en soit, la preuve existante laisse croire que l'effet de dissuasion générale n'a pas été significatif. Lors des enquêtes, la majorité des répondants qui déclarent s'abstenir du cannabis expliquent leur abstention par des motifs de santé plutôt que des motifs juridiques.

De façon analogue, même si rien ne permet de tirer une conclusion définitive, il semble que la loi n'a pas non plus un impact dissuasif «spécifique», c'est-à-dire sur l'usage subséquent de cannabis par les délinquants condamnés. La Commission Le Dain n'a trouvé aucune preuve que la loi ait eu un effet dissuasif «spécifique» sur le comportement face à la drogue chez les délinquants condamnés, et une étude des auteurs d'infractions liées au cannabis ayant été condamnés, à Toronto, n'a permis d'observer que très peu d'effets dissuasifs, voire aucun, sur l'usage après condamnation. Une année après avoir été jugés coupables de possession de cannabis, 92 % des usagers de drogues ont déclaré continuer à consommer, normalement à des niveaux analogues à ceux déclarés au moment de leur condamnation. Les quelques-uns qui avaient cessé d'en consommer en utilisaient à titre expérimental ou de façon irrégulière seulement avant leur arrestation.

Expérience au regard des solutions de remplacement aux sanctions pénales

Vu les coûts élevés de l'application de la loi, les conséquences défavorables rattachées à la pénalisation des usagers, et l'insuffisance de la preuve confirmant un effet dissuasif important, plusieurs juridictions ont tenté de soustraire le contrôle de la possession ou de l'usage du cannabis de la loi pénale et/ou de prévoir des peines moins sévères pour les usagers.

Dans les années 70, onze Etats américains ont établi un modèle de sanctions au civil pour la possession de petites quantités de marijuana. La plupart des dispositions prévues s'appliquaient uniquement aux auteurs d'une première infraction, et le montant de l'amende imposée variait entre 100 et 250 dollars. Par exemple, en Californie, la loi *Moscone Act* de 1976 convertissait la possession maximale d'une once de cannabis d'acte délictueux grave (délit) en acte d'improbité (simple infraction). L'activité policière a ainsi été concentrée vers les autres drogues illicites et le trafic des drogues. Grâce à cette conversion de peine, l'Etat de la Californie aurait ainsi économisé un milliard de dollars par année au titre des dépenses de la justice pénale. Selon des évaluations de suivi réalisées à l'égard de mesures analogues adoptées par d'autres Etats, le retrait de la peine d'enfermement a également permis de réduire les coûts d'application de la loi et du système judiciaire sans pour autant donner lieu à une hausse de l'usage du cannabis. Plusieurs de ces Etats ont enregistré de modestes hausses de l'usage du cannabis après modification de la loi, mais les Etats qui avaient choisi de maintenir les peines plus sévères ont par contre enregistré des hausses plus importantes. A long terme, la tendance de l'usage du cannabis est demeurée sensiblement la même, et aucune modification de la consommation du cannabis n'a pu être attribuée à la réduction des peines.

A compter du milieu des années 70, le régime de contrôle des drogues hollandais a investi son service des poursuites publiques d'un vaste pouvoir discrétionnaire l'autorisant à ne pas poursuivre les auteurs d'infractions liées à la possession de cannabis, «lorsque la poursuite ne permettrait pas de réduire les risques en cause». Grâce à cette politique discrétionnaire, la possession de petites quantités de cannabis est juridiquement tolérée par les autorités hollandaises, tandis que la police concentre son action sur les gros trafiquants. Au cours des récentes années, la plupart des Etats allemands ont suivi le modèle hollandais, selon lequel les procureurs laissent tomber la majorité des accusations portées pour simple possession de cannabis. Dans aucune de ces juridictions il n'a pu être démontré que l'usage du cannabis avait augmenté depuis la mise en place de ces mesures, et les économies réalisées par l'Etat ont été considérables.

Au début des années 90, deux juridictions australiennes, à savoir l'Australie du Sud et le Territoire de la capitale australienne, ont converti la simple possession de cannabis (moins de 25 grammes ou cinq plants) en simple infraction, soit par l'introduction du système CEN (Cannabis Expiation Notice). Les infractions ne sont punissables ni de poursuite ni de sanctions pénales. Il n'y a aucune conséquence judiciaire, et l'amende maximale est de 150 dollars (soulignons que la consommation de cannabis dans les endroits publics constitue toujours un délit). Cependant, les contrevenants qui ne s'acquittent pas de l'amende imposée dans les soixante jours sont tenus de se présenter devant les tribunaux. Selon les évaluations faites du système CEN, il est permis de tirer les conclusions suivantes. Premièrement, rien n'indique que les taux d'usage du cannabis observés dans les juridictions ayant adopté le système CEN ne s'écartent des taux déclarés dans les autres juridictions. Deuxièmement, le système CEN semble avoir considérablement réduit le fardeau de l'activité policière, étant donné que l'émission d'un avis CEN et son suivi sont plus simples à administrer qu'une arrestation. Ainsi, malgré la stabilité des taux d'usage, le nombre des infractions enregistrées par les autorités policières a augmenté de façon disproportionnée depuis l'adoption du système CEN, grâce à un plus bas seuil de tolérance. On a en outre observé d'importants changements dans les caractéristiques des contrevenants. Dans le cadre de ce système, l'action policière semble porter de façon disproportionnée sur les hommes, surtout ceux de la classe socio-économique inférieure et/ou aborigène. On pourrait donc affirmer qu'en

Australie le passage du statut de délit à celui de simple infraction a produit un certain effet d'élargissement du bassin de captage marqué d'un préjugé de classe renforcé. Aussi, un nombre important des récipiendaires d'avis CEN, soit quelque 45 %, ne règlent pas l'amende imposée et se retrouvent ainsi devant les tribunaux.

Enfin, l'Etat australien de Victoria a récemment modifié sa loi régissant le cannabis de manière à conserver l'infraction pénale, de sorte que les contrevenants paraissent normalement devant les tribunaux, mais ceux-ci ont pour consigne d'imposer une légère amende sans procéder à des condamnation criminelle.

Options législatives visant à réduire les conséquences défavorables rattachées à l'inculpation de possession de cannabis

Nous avons jusqu'ici présenté de l'information sur les taux et les profils de l'usage du cannabis, les effets nocifs sur la santé et autres facteurs, ainsi que les difficultés se rattachant aux diverses mesures visant à décourager l'usage par des sanctions pénales. Le contrôle de la possession du cannabis par la loi pénale entraîne de toute évidence des coûts directs et indirects énormes, sans contribuer vraiment à en réduire l'usage. Les traités internationaux sur le contrôle des drogues permettent une importante marge de manoeuvre quant aux options politiques qu'il convient d'adopter, aussi de nombreuses autres juridictions ont tenté de réduire les peines associées à la possession de cannabis. Dans le contexte canadien, il conviendrait de considérer les options législatives de remplacement exposées ci-après. Les options proposées ne constituent pas une liste exhaustive des options possibles. Par exemple, elles n'incluent pas diverses propositions visant à supprimer l'infraction liées à la possession (décriminalisation) ou à autoriser une source légale d'approvisionnement en cannabis des usagers (légalisation). La liste ici présentée se limite aux options comportant des modifications moins drastiques à la loi actuelle, qui retiendrait l'infraction liée à la possession (sans nécessairement en faire un délit), mais qui réduirait les peines et les autres conséquences défavorables aux contrevenants.

1. Option «amende uniquement», en vertu de la Loi régissant certaines drogues et autres substances

L'option «amende uniquement» renvoie aux mesures visant à modifier la Loi régissant certaines drogues et autres substances de sorte à supprimer l'emprisonnement comme sanction possible de la simple possession de cannabis, et à faire de l'amende la peine maximale imposable dans de tels cas. Cette modification maintiendrait la simple possession de cannabis comme simple infraction, de même que les conséquences découlant du dossier criminel. Selon l'expérience acquise par d'autres juridictions ayant réduit la peine maximale applicable à la possession de cannabis à une simple amende, cette option permettrait de réaliser d'énormes économies au titre du régime de justice pénale sans avoir trop d'impact, voire aucun, sur les taux d'usage du cannabis. Elle correspondrait en outre à l'opinion publique puisque, selon enquête nationale la plus récente, 27 % des répondants croient que la possession de cannabis devrait être légale, et un autre 42 %, qu'elle ne devrait pas être légale, mais soit non punissable ou passible d'une amende uniquement. Seulement 17 % approuvaient la loi actuelle, en vertu de laquelle les contrevenants interceptés pour possession de cannabis sont passibles d'une peine d'emprisonnement. Les 14 % restant étaient sans opinion. Ainsi, les deux tiers

(69 %) environ des Canadiens appuient aujourd'hui le retrait de la peine d'emprisonnement pour possession de cannabis.

2. Option «simple infraction»

L'option «simple infraction» correspond à l'option «amende uniquement». Elle renvoie aux propositions visant à soustraire de la loi pénale l'infraction liée à la simple possession de cannabis, en convertissant le délit actuel en simple infraction imposable d'une amende, en vertu de la nouvelle loi fédérale sur les contraventions. L'option «simple infraction» diffère de la première option sur au moins deux points majeurs. Premièrement, l'incapacité pour le contrevenant de s'acquitter de l'amende, en vertu de la Loi sur les contraventions, ne le mène pas à l'emprisonnement. Deuxièmement, aucune infraction au civil, en vertu de la Loi sur les contraventions, n'est considérée comme un délit, et aucune condamnation pour violation de cette loi n'est considérée constituer un dossier criminel. Cette option permettrait de traiter l'infraction à l'extérieur du régime pénal, tout en assurant une certaine uniformité dans le traitement des infractions liées à la possession de cannabis à travers le Canada. On prévoit qu'une telle réforme entraînerait d'énormes économies au titre des coûts judiciaires et autres dépenses du système de justice pénale, et allégerait, voire même éliminerait totalement, les conséquences associées au dossier criminel découlant de la simple possession de cannabis. Une difficulté posée par cette option vient du fait que certaines provinces n'ont toujours pas convenu d'un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral concernant la Loi sur les contraventions, et il pourrait donc s'avérer nécessaire d'amender la Loi régissant certaines drogues et autres substances de manière à prévoir une peine précise pour les cas de possession de cannabis.

3. Option «déjudiciarisation»

Cette option renvoie aux mesures prévues dans le but de préciser les mécanismes de déjudiciarisation après procès et d'encourager leur emploi, en ce qui concerne les auteurs d'infractions liées à la simple possession de cannabis. En particulier, le Projet de loi C-41 (loi régissant la «peine alternative») présente plusieurs options du genre, y compris des «peines conditionnelles». En vertu de telles dispositions, la sanction pénale du contrevenant est suspendue pendant qu'il remplit les termes de la peine alternative qui lui a été imposée, par exemple, exécuter des services communautaires ou suivre un traitement. Cette option soulève cependant plusieurs questions. Premièrement, la décision de recourir à de telles alternatives demeure à la discrétion des juges. Or il arrive souvent que la déjudiciarisation ne réduise pas la charge de travail des intervenants judiciaires, mais qu'au contraire elle l'augmente. Deuxièmement, il n'est pas rare que les dispositions concernant les peines alternatives soient disproportionnées par rapport à la gravité de l'infraction; de nombreuses peines conditionnelles comportent par exemple une longue période de probation. Troisièmement, toutes les peines conditionnelles entraînent d'office une condamnation pénale et la création d'un dossier criminel. Quatrièmement, la déjudiciarisation à grande échelle devrait seulement être adoptée une fois que des lignes directrices claires et fondées auront été développées quant aux circonstances dans lesquelles l'appliquer et que les ententes auront été conclues avec les organismes de traitement concernant des protocoles de traitement qui présentent une possibilité raisonnable d'aider les contrevenants déjudiciarisés. Lorsque le traitement est retenu, il conviendrait de confier la responsabilité de ses modalités à l'organisme prestataire. Les peines conditionnelles prévues au regard des auteurs

d'infractions liées à la drogue comportent souvent un traitement obligatoire, dont l'efficacité est douteuse et qui peut ne pas convenir à la majorité des contrevenants qui ne sont pas des usagers réguliers. Des inquiétudes ont été exprimées à l'effet que l'option déjudiciarisation combinerait les pires caractéristiques à la fois du contrôle pénal et du contrôle non pénal, augmentant les coûts sans offrir beaucoup d'avantages, sinon aucun. La déjudiciarisation en faveur de traitements ou de services communautaires est certainement souhaitable dans de nombreux cas, particulièrement dans le cas des gros consommateurs de cannabis et des consommateurs d'autres drogues illicites, mais elle ne semble pas offrir la solution recherchée aux problèmes posés par la loi actuelle.

4. Option «Transfert des responsabilités aux provinces»

Cette option vise à transférer aux provinces le pouvoir de contrôler la possession du cannabis. Le gouvernement fédéral pourrait, par la voie législative, céder aux provinces le contrôle de la possession du cannabis, et leur transférer ainsi la responsabilité d'établir les mesures de contrôle pertinentes (tel qu'il a déjà été fait pour les délits de conduite automobile avec facultés affaiblies) au sein de leur juridiction propre. Il serait possible de justifier un tel transfert en insistant sur la nature sanitaire du contrôle de l'usage de la drogue, qui est de compétence provinciale, comme l'a suggéré un jugement de la Cour suprême au début des années 80. Un tel transfert pourrait mener à des solutions plus acceptables à l'échelle locale (les provinces pouvant permettre la réglementation municipale des contrôles, tels notamment la réglementation du tabagisme), comme cela se discute présentement pour le contrôle de la prostitution dans la rue. Par contre, un tel transfert pourrait saper les principes d'équité et de cohérence de la loi canadienne, étant donné les écarts existant entre les réglementations provinciales ou locales. Plus spécifiquement, il pourrait mener à des conflits et à des problèmes juridictionnels en ce qui a trait aux obligations découlant des traités internationaux s'il arrivait qu'une province, notamment, interprète cette mesure comme l'autorisant à supprimer toutes les infractions liées à la possession de cannabis et/ou à prévoir une source légale d'approvisionnement. Sans connaître la nature des systèmes de contrôle qui remplaceraient les dispositions actuelles, il est impossible de juger des mérites relatifs de cette option. Cependant, il va de soi qu'il ne faudrait adopter cette option qu'avec le plein accord des provinces et après que celles-ci auront développé une stratégie coordonnée pour endosser cette responsabilité, y compris la législation potentiellement requise pour sa mise en application.

RECOMMANDATIONS

1. Il conviendrait de réduire la gravité de la peine imposée au regard des accusations de possession de cannabis. En particulier, la possession de cannabis devrait être considérée comme une simple infraction en vertu de la Loi sur les contraventions.

La loi actuelle entraîne d'énormes coûts au titre de l'action policière et d'autres fonctions du droit pénal, ainsi que des conséquences défavorables pour les auteurs d'infractions liées à la drogue, ne contribue que très peu à décourager l'usage du cannabis, et ne profite que dans une faible mesure à la santé et à la sécurité des Canadiens. Or, il conviendrait tout au moins de supprimer l'emprisonnement de la liste des sanctions imposables pour la possession de cannabis. Selon la preuve existante, le retrait de la peine d'emprisonnement permettrait de réaliser d'importantes économies sans contribuer à accroître l'usage du cannabis. La punition de la possession de cannabis par une amende seule respecterait les pratiques contemporaines et l'opinion de la majorité de la population. La plupart des Canadiens rejettent aujourd'hui l'idée de punir la possession de cannabis par l'emprisonnement. Parmi les diverses options envisagées pour réduire la gravité de la peine imposée pour la possession de cannabis, tel qu'il est discuté plus haut, l'option visant à la réduire à une simple infraction est celle qui permettrait le mieux de parvenir à un équilibre entre la nécessité de réduire les méfaits de l'usage et celle de réduire les coûts et les problèmes associés aux mesures de contrôle. Toujours conforme aux obligations des traités internationaux, cette option conserverait l'infraction liée à la possession de cannabis, mais laquelle serait punissable d'une amende uniquement. Parallèlement, elle soustrairait la possession de cannabis de la loi pénale, excluerait l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes, et éliminerait les conséquences défavorables rattachées au dossier criminel. Toutefois, cette option serait limitée aux seules provinces canadiennes signataires du protocole d'entente intervenu avec le gouvernement fédéral au sujet de la Loi sur les contraventions. Ces provinces pourraient servir de juridictions pilotes afin de vérifier l'efficacité de cette option.

2. Il conviendrait de déjudiciariser les auteurs d'infractions liées au cannabis en faveur de traitements ou de services communautaires, particulièrement les gros usagers de cannabis et ceux qui consomment d'autres drogues illicites, mais la déjudiciarisation ne résoudrait pas les difficultés liées à l'application de la loi régissant le cannabis.

La déjudiciarisation généralisée des auteurs d'infractions liées au cannabis contribuerait peu, voire aucunement, à réduire le fardeau que représentent les cas de cannabis pour les tribunaux canadiens, ni n'aurait d'impact sur les conséquences défavorables rattachées au dossier criminel. La déjudiciarisation est nettement souhaitable dans de nombreux cas et devrait être rendue possible, mais elle n'enlèverait pas le fardeau judiciaire. Les accusés devraient être déjudiciarisés en faveur d'un traitement obligatoire seulement après une évaluation complète de leur dossier, et advenant que le traitement soit une solution appropriée. Il conviendrait alors de confier l'établissement des modalités de traitement à l'organisme prestataire.

3. Toute modification législative devrait engendrer une évaluation systématique de son impact sur l'usage du cannabis et des indices des méfaits liés au cannabis, ainsi que sur les pratiques et les coûts du régime de justice pénale.

Il conviendrait de mener une étude complète et bien planifiée pour évaluer l'impact de toute modification à la politique ou à la législation, de manière à juger du bien-fondé de procéder à d'autres mesures et de guider l'établissement des politiques futures.

4. Toute modification législative réduisant les conséquences d'une infraction liée au cannabis devrait s'accompagner d'un message clair à l'effet qu'une telle modification ne signifie en rien un désintéressement à l'égard des dangers du cannabis.

En particulier, il conviendrait d'accompagner toute mesure d'assouplissement de la loi par des programmes de prévention, de manière à tenir compte des problèmes potentiels et à confirmer l'engagement du gouvernement dans sa lutte contre les méfaits du cannabis.

**Canadian Centre on Substance Abuse, 75 Albert Street, Suite 300, Ottawa,
ON K1P 5E7
<http://www.ccsa.ca>**