



Usage de la marijuana à des fins non thérapeutiques

Principales considérations

Les points suivants devraient guider et accompagner tout changement aux politiques :

- Nouer un dialogue national, multisectoriel et éclairé par des données probantes.
- Instaurer un rigoureux processus d'évaluation, faisant notamment appel à une collecte uniforme de données de base et de suivi sur les taux d'usage de marijuana au Canada, l'application de la loi, les effets sur la santé, ainsi que les coûts et avantages économiques.
- Créer une stratégie multifacette de lutte contre la marijuana au volant qui devrait prévoir des ressources pour l'application de la loi et la recherche afin d'améliorer la détection et de faciliter les poursuites judiciaires.
- Investir dans une prévention factuelle, ce qui inclut une stratégie vaste et complète de communication visant à mieux faire comprendre les risques et méfaits associés à l'usage de marijuana.
- Investir dans le traitement éclairé par des données probantes pour permettre aux personnes ayant développé un usage problématique d'accéder à des services rapides et adaptés.
- Poursuivre la recherche sur les effets à court et à long terme sur la santé de la marijuana, y compris sur les différents effets liés à des habitudes de consommation comme la fréquence, la durée et le mode d'ingestion (c.-à-d. à manger, à vaporiser ou à inhaler).
- Poursuivre la recherche sur les répercussions sanitaires, sociales et économiques des stratégies politiques déployées à l'échelle internationale et en tirer des enseignements.

L'enjeu

La réglementation de la marijuana fait l'objet d'un débat nourri depuis des dizaines d'année et n'a certainement suscité que peu de changements substantiels. Cela dit, pour de nombreux militants, l'année 2013 a marqué un point tournant : en effet, c'est à ce moment que deux États américains et l'Uruguay ont adopté des lois visant à légaliser et à réglementer l'usage de marijuana à des fins personnelles. Au Canada, on remarque les signes d'un désir croissant de changement, soit l'adoption d'une résolution par l'Association canadienne des chefs de police exhortant le gouvernement fédéral à instaurer un système d'amendes pour la possession de petites quantités de



marijuana, des sondages d'opinion et le fait que le Parti libéral du Canada considère la légalisation de la marijuana comme un possible sujet de campagne électorale.

Les mesures législatives disponibles s'inscrivent dans un continuum qui va de l'interdiction pénale, modèle prépondérant à l'heure actuelle, à une extrémité, à un accès sans restriction et à la production sur le marché libre, à l'autre. Chaque mesure présente des modalités très différentes. Ainsi, une mesure peut être « de fait », et donc être appliquée selon des lignes directrices informelles ou non législatives, ou alors être « de droit », et donc figurer dans une politique et une législation formelles. La plupart des modèles adoptent une approche mixte : par exemple, le trafic ou la possession avec facteurs aggravants ferait l'objet de sanctions pénales, alors que la possession ou la consommation à des fins personnelles serait soumise à des options plus clémentes. Ces options se regroupent en trois catégories, soit la criminalisation, la décriminalisation et la légalisation, dont voici une description :

- **Criminalisation** : La production, la distribution et la possession de marijuana font l'objet de sanctions pénales allant d'amendes à l'incarcération. Une condamnation mène à l'ouverture d'un casier judiciaire.
- **Décriminalisation** : Les peines criminelles pour possession à usage personnel sont commuées en peines non criminelles, p. ex. des sanctions civiles de types contraventions ou amendes. Les personnes accusées ne reçoivent pas de casier judiciaire dans la plupart des cas. Enfin, dans la majorité des modèles de décriminalisation, la production et la distribution à grande échelle restent passibles de sanctions pénales.
- **Légalisation** : Aucune imposition de sanctions pénales. La consommation, la production et la distribution d'une substance restent généralement assujetties à une réglementation imposant des directives et restrictions, comme la réglementation de l'alcool et du tabac.

Le présent document d'orientation soupèse les options offertes et recommande certaines mesures législatives, éclairées par les meilleures données disponibles, sur l'usage de marijuana à des fins non thérapeutiques.

Le débat réglementaire se concentre sur le rôle de la criminalisation dans la baisse du taux de consommation et sur la recherche d'un juste milieu entre les méfaits de la criminalisation sur la société et les méfaits de l'usage de marijuana sur la santé. Trois rapports, présentés au Parlement canadien par la Commission LeDain en 1972, le Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites en 2002 et le Comité spécial sur la consommation non médicale de drogues ou médicaments de la Chambre des communes en 2003, se sont penchés sur la question et ont conclu qu'avec l'approche politique actuelle au Canada, les méfaits attribuables à la criminalisation sont disproportionnés par rapport aux méfaits associés à la consommation de marijuana en tant que telle.

Les conséquences de la politique sur la marijuana s'analysent selon cinq catégories, qui seront abordées plus loin dans ce document :

1. **Taux de consommation** : Le taux de consommation est-il en hausse ou en baisse? Ce taux varie-t-il au sein de sous-groupes de population, comme les jeunes?
2. **Conséquences sur la santé** : Les méfaits associés à l'usage de marijuana sont-ils en hausse ou en baisse?
3. **Conséquences sur la justice pénale** : Quels coûts le système de justice pénale doit-il absorber pour appliquer cette politique? Quelles sont les répercussions sur le marché noir ou le crime organisé? La politique prévoit-elle les outils nécessaires à la lutte contre la conduite avec facultés affaiblies?



4. **Conséquences sur la société** : Quels sont les effets sociaux de la politique relatifs aux casiers judiciaires ou à d'autres sanctions?
5. **Conséquences sur l'économie** : Quels sont les coûts associés à la mise en œuvre de cette politique? Cette politique génère-t-elle des revenus? Qui assume les coûts et qui perçoit les revenus?

Situation actuelle

La marijuana est la substance illicite la plus consommée au Canada. En 2012, 20,3 % des jeunes de 15 à 24 ans et 8,4 % des adultes de 25 ans et plus avaient pris de la marijuana pendant la dernière année. Du côté des jeunes, le taux de consommation est en baisse depuis 2008. De plus, la consommation de marijuana dans la dernière année est plus fréquente chez les hommes que chez les femmes (13,7 % vs 7,0 %)¹.

L'usage de marijuana est associé à des risques et méfaits pour la santé clairement établis. Ces risques sont plus marqués chez les jeunes et augmentent en fonction de facteurs comme une initiation plus précoce, une fréquence accrue de consommation et une consommation de plus longue durée². De 2006 à 2011, les cannabinoïdes ont été de plus en plus cités comme motif de recours aux hôpitaux, en raison surtout de la prévalence accrue des troubles liés aux cannabinoïdes chez les jeunes de 15 à 24 ans³. Il importe donc, du point de vue de la santé publique, de veiller à ce que toute mesure législative adoptée réduise le plus possible ces risques et méfaits⁴.

Au Canada, la marijuana est régie en vertu de la [Loi réglementant certaines drogues et autres substances](#). Cette loi interdit la production, la possession et le trafic de marijuana à titre de substance inscrite à l'annexe II et définit les sanctions pénales pour ces activités (p. ex. amendes, incarcération), selon la gravité du délit. En 2012, la [Loi sur la sécurité des rues et des communautés](#) a fixé des peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues, dont la marijuana. Ces peines minimales obligatoires s'appliquent en présence de circonstances aggravantes, comme se livrer au trafic près d'une école (peine minimale de deux ans) ou s'associer à une organisation criminelle (peine minimale d'un an). Les délinquants qui terminent avec succès un programme de traitement approuvé peuvent se soustraire aux peines minimales obligatoires.

Des traités internationaux dont le Canada est signataire influent également sur la réglementation de la marijuana. La Convention unique sur les stupéfiants exige que l'utilisation de substances comme la marijuana qui se trouvent aux annexes des lois se limite aux seules fins de la recherche médicale et scientifique. Il est énoncé dans la Convention que la consommation et les activités connexes (production, distribution, etc.) devraient être des infractions punissables, mais avec la possibilité de la déjudiciarisation en faveur du traitement selon le cas⁵.

L'application des lois sur la marijuana a des répercussions profondes sur les ressources policières et de justice pénale au Canada. La possession de marijuana représentait plus de la moitié de la narco-criminalité déclarée par les services policiers en 2013⁶. Pourtant, la plupart des cas de possession de marijuana détectés par les policiers ne font pas l'objet d'accusations, et quand des accusations sont vraiment portées, aucune condamnation n'est généralement encourue⁷.

Les services policiers canadiens disposent actuellement d'une grande marge de manœuvre dans la lutte contre la possession de marijuana. Certains font preuve de tolérance zéro, alors que d'autres pourraient bien confisquer la substance et donnent un avertissement ou alors « regarder ailleurs », à moins que des facteurs aggravants, comme avoir troublé l'ordre public, n'interviennent. Cette variation en fonction du lieu et d'autres facteurs a comme conséquence une application inégale de la loi, ce qui amoindrit ensuite son influence sur le comportement, étant donné le rôle clé que joue la certitude de



l'arrestation dans la prévention de la criminalité⁸. La plupart des accusations de possession ne mènent à aucune condamnation, mais les Canadiens qui se retrouvent malgré tout un casier judiciaire rencontrent ensuite des difficultés en matière d'emploi, d'éducation, de logement et de voyage.

La lutte contre la drogue au volant est aussi préoccupante. Ainsi, même si certains policiers sont spécialement formés à faire passer des tests comportementaux et physiologiques qui permettent de déposer des accusations, il n'existe pas encore, dans le cas du tétrahydrocannabinol (THC), de concentration sanguine ou de limite empirique semblable à celle utilisée pour l'alcool.

La situation dans d'autres pays

En termes de politique sur la marijuana, la criminalisation est le modèle dominant dans le monde, dans la foulée de la Convention unique sur les stupéfiants. Cependant, la latitude que laisse la Convention aux États signataires dans la recherche d'approches différentes et la nécessité ou non de modifier la Convention en tant que telle sont âprement débattues au niveau international. Par exemple, lors de l'examen de haut niveau de la Commission des stupéfiants 2014, le Comité de Vienne des organisations non gouvernementales et le Comité consultatif scientifique ont évoqué un thème récurrent dans leurs déclarations : l'importance d'une démarche de santé publique pour l'usage de drogues. En 2013, un rapport publié par l'Organisation des États américains recommandait aussi l'adoption d'une telle démarche de santé publique, dont la décriminalisation serait un élément fondamental⁹. Ajoutons que plusieurs pays ont mis en place des formes variées de décriminalisation depuis les années 1970, et l'année 2013 a amené les premiers mouvements vers la légalisation au niveau étatique. Les pages suivantes décrivent des démarches souvent analysées et mises en place dans le monde; voir l'annexe A pour un résumé de ces démarches et d'autres.

Pays-Bas : Exemple le mieux connu de décriminalisation, le modèle du « coffee shop » néerlandais est instauré en 1976. Cette mesure cherchait à distinguer la marijuana des autres substances aux méfaits considérés comme inacceptables. Selon ce modèle, la marijuana reste en principe une substance illégale, mais toute personne âgée de 18 ans et plus peut s'en procurer auprès de « coffee shops » réglementés. Les transactions faites dans ces cafés ne peuvent dépasser cinq grammes chacune, et un café ne peut en aucun temps avoir plus de 500 grammes de marijuana en stock. Il est interdit aux « coffee shops » de vendre d'autres substances, dont l'alcool, et de faire de la publicité. La production et le trafic restant illégaux, les « coffee shops » néerlandais n'ont aucune source légitime d'approvisionnement et doivent donc se procurer le produit sur le marché noir¹⁰.

Depuis le milieu des années 1990, les autorités néerlandaises imposent des restrictions supplémentaires aux « coffee shops » et permettent entre autres aux municipalités de limiter le nombre de cafés ou de les interdire¹⁰. Au cours des dernières années, comme les troubles d'ordre public associés aux « touristes de la drogue » suscitaient des inquiétudes croissantes, les Pays-Bas ont apporté en 2012 des modifications législatives visant à restreindre l'achat aux seuls citoyens néerlandais. L'application de cette réglementation varierait en fonction de la municipalité. Les dispositions législatives prévoyaient aussi de limiter la vente aux personnes titulaires d'une « wietpas », ou carte de membre, mais ces dispositions ont été invalidées en 2013.

États-Unis : Dans ce pays, la décriminalisation remonte aux années 1970. À l'heure actuelle, la possession de petites quantités pour usage personnel est décriminalisée dans 15 États, soit l'Oregon, le Maine, l'Ohio, la Californie, l'Alaska, le Connecticut, le Massachusetts, le Minnesota, le Mississippi, le Nebraska, le Nevada, New York, la Caroline du Nord, le Rhode Island, le Vermont et, plus récemment, Washington (DC). Le modèle utilisé et les sanctions appliquées varient d'un État à l'autre : les infractions pour possession de marijuana ne sont pas érigées en infraction pénale ou alors elles sont considérées comme un délit passible d'une amende pouvant aller de 100 \$ à 650 \$.



En 2013, deux États, soit le Colorado et Washington, ont promulgué une loi légalisant la marijuana pour usage personnel. C'est ainsi qu'il y a maintenant aux États-Unis présence simultanée de légalisation et de décriminalisation de droit à l'échelle étatique, et de décriminalisation de fait à l'échelle fédérale. En août 2013, pour résoudre ce conflit, le secrétaire adjoint à la Justice des États-Unis a enjoint les procureurs généraux de tous les États à ne pas entraver la bonne application des règlements sur la marijuana, à moins que des facteurs aggravants, comme la distribution à des mineurs ou l'implication dans le crime organisé, n'entrent en jeu.

La vente de marijuana au détail a débuté au Colorado le 1^{er} janvier 2014 et à Washington le 7 juillet 2014. Le Colorado a autorisé les distributeurs à des fins médicales déjà agréés à passer du côté de la vente à des fins non thérapeutiques, avant de faire place aux nouveaux détaillants; l'État de Washington, lui, suit un processus de délivrance de permis plus long, qui exige que les producteurs partent de zéro, sans pratique de culture et de distribution déjà en place. Dans les deux États, l'achat se limite à une once, par des personnes âgées de plus de 21 ans. Le Colorado autorise la production à des fins personnelles d'au plus six plants (trois plants matures à la fois) et la vente dans des commerces de détail titulaires d'un permis. À Washington, la seule source d'approvisionnement légale sont les commerces de détail régis par le Washington Liquor Control Board, et il y a plafonnement des niveaux de production et du nombre de titulaires de permis. Les taux de taxation diffèrent aussi : à Washington, les taxes correspondent à environ 50 % du prix total, alors qu'au Colorado, on parle d'environ 30 %. Les municipalités des deux États peuvent mettre en place d'autres règlements, allant de l'imposition de taxes supplémentaires à l'interdiction pure et simple de la vente au détail. Ajoutons que dans les deux États, les conducteurs ayant cinq nanogrammes ou plus de THC actif par millilitre de sang total seront accusés de conduite avec facultés affaiblies, et la consommation en public est interdite.

Australie : Dans ce pays, la façon de réglementer la marijuana varie d'État à État. C'est ainsi que cinq États, à savoir la Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, la Tasmanie, le Queensland et l'Australie-Occidentale, appliquent un système d'avertissement informel, et que trois autres ont l'option d'émettre des amendes en vertu de la décriminalisation.

C'est l'Australie-Méridionale qui a, la première, instauré un modèle de décriminalisation appelé régime d'avis d'expiation pour usage de cannabis (Cannabis Expiation Notice, ou CEN) en 1987. Selon ce régime, la production à des fins personnelles avait d'abord été autorisée pour 10 plants, puis ce chiffre a été ramené à trois, puis à un seul plant non hydroponique, pour éviter la production professionnelle. La manière de traiter la possession simple de marijuana en Australie-Méridionale est graduellement devenue plus conservatrice, dans la foulée des tendances politiques globales.

Le Territoire de la capitale australienne a mis en place des constats d'infraction pour possession simple de cannabis (Simple Cannabis Offence Notices, ou SCON) en 1993. Ces constats sont remis pour des quantités allant jusqu'à 25 grammes de marijuana et s'accompagnent d'une amende de 100 \$ à payer dans les 60 jours. En 1996, le Territoire du Nord a décriminalisé la possession d'une quantité maximale de 50 grammes de marijuana. Les amendes pour possession peuvent aller jusqu'à 200 \$, et à défaut de payer, on s'expose à des infractions d'ordre civil, plutôt que pénal. Enfin, l'Australie-Occidentale a introduit en 2004 le constat d'infraction pour cannabis (Cannabis Infringement Notice, ou CIN), qui offre le choix entre payer une amende ou assister à une séance de sensibilisation. En 2011, ce système a été remplacé par un programme de déjudiciarisation, qui donne l'option d'assister à une séance d'intervention, et ainsi d'éviter une poursuite au criminel.

Portugal : En 2001, le gouvernement portugais a déclassé la possession ou l'acquisition pour en faire une infraction administrative ou de désordre public. Les personnes sont dirigées vers des Commissions de dissuasion des toxicomanies (CDT), qui se composent d'un représentant pour



chaque groupe professionnel (juridique, travail social, médical). Précisons que la démarche portugaise s'étend à l'ensemble des substances illicites, pas seulement à la marijuana, et s'inscrivait dans un plan d'action prévoyant aussi des investissements sanitaires et sociaux massifs dans des programmes de proximité, de traitement et de sensibilisation¹¹.

Uruguay : L'Uruguay a passé en 2013 une loi visant à légaliser l'usage de marijuana à des fins personnelles. C'est ainsi que l'Uruguay autorise les ménages à cultiver jusqu'à six plants chacun et à récolter jusqu'à 480 grammes par année. Il est aussi possible de former des coopératives pouvant compter de 15 à 45 membres, produire un maximum de 99 plants et attribuer une quantité maximale de 480 grammes par personne, par année.

Les particuliers pourront également se procurer jusqu'à 40 grammes de marijuana par mois auprès de pharmacies régies par le gouvernement. L'achat en pharmacie ne sera ouvert qu'aux résidents uruguayens de 18 ans ou plus inscrits à un registre national. Un code sera attribué aux membres, dont les pharmaciens ignoreront ainsi les noms. L'usage de marijuana est interdit dans les lieux publics. Contrairement à Washington et au Colorado, l'Uruguay contrôlera le prix de la marijuana et ne percevra pas de taxes, afin que le prix demeure concurrentiel avec celui du marché noir et, de la sorte, amoindrisse son influence. La vente en pharmacie devrait débiter à la fin de 2014.

Données probantes

Taux de consommation

Des données cohérentes indiquent que les politiques réglementaires et juridiques n'ont pas de forte influence sur les taux d'usage de marijuana. Certaines données attestent d'effets à court terme : ainsi, une étude australienne a observé, suite à l'adoption d'approches de décriminalisation, une baisse initiale de l'âge de la première consommation, mais n'a noté aucune hausse de la prévalence globale ni atténuation des effets à long terme¹². Il existe des indicateurs prévisionnels plus fiables des taux de consommation, comme les tendances historiques, les tendances internationales, les normes culturelles, le risque perçu et les caractéristiques démographiques d'une population. Il n'empêche qu'il serait irresponsable d'ignorer les effets possibles des changements de politique sur les taux, car il s'agit d'un indicateur crucial pour prévoir les méfaits à l'échelle de la population. D'ailleurs, à cet égard, les meilleures et plus récentes données longitudinales proviennent de l'Australie et du Portugal.

En Australie, les données d'une enquête nationale ne montrent aucune hausse du taux de consommation chez les jeunes ou de consommation fréquente (hebdomadaire) après la décriminalisation État par État. L'Australie-Méridionale a accusé une hausse supérieure à la moyenne nationale de la consommation à vie suivant l'introduction des CEN en 1987, sauf que deux États n'ayant pas modifié leur politique sur la marijuana ont aussi enregistré une telle hausse (la Tasmanie et Victoria)¹³ et que les taux de consommation hebdomadaire de 1985 à 1995 concordaient avec ceux du reste de l'Australie¹⁴. En Australie-Occidentale, les taux ont aussi suivi la tendance nationale : ils ont diminué de 2004 à 2007, année d'instauration des CIN¹⁵, puis ont augmenté de 2007 à 2010 après l'abolition des CIN¹⁶.

Des données portugaises montrent une hausse de la consommation pendant la période entourant le début de la décriminalisation; seulement, cette hausse était égale ou inférieure à celle notée dans d'autres pays de l'Union européenne¹⁷. Une étude du Projet européen d'enquête en milieu scolaire sur l'alcool et d'autres drogues (ESPAD) a fait ressortir une hausse du taux de consommation à vie de marijuana ou de hashish chez les jeunes de 15 et 16 ans de 1999 à 2003, suivie d'une baisse de 2003 à 2007. On a constaté une tendance similaire dans plusieurs autres pays européens et l'Union européenne dans son ensemble¹⁸. D'autres enquêtes scolaires montrent une réduction de la



consommation dans les 30 derniers jours, ce qui vient étayer la théorie voulant que la réforme puisse encourager l'expérimentation, mais non la poursuite de la consommation¹⁹.

Même si on ne dispose que de données préliminaires sur l'incidence de la légalisation, l'expérience avec des substances légales et réglementées, en particulier le tabac et l'alcool, est source d'information utile. Si, en réglementant la distribution, le prix de la marijuana diminue, le cas de l'alcool nous apprend qu'une hausse des taux de consommation est à prévoir. On sait aussi qu'avec la taxation, on peut s'assurer que les prix sont assez élevés pour contrôler les taux de consommation et augmenter l'âge de la première consommation, sans être assez élevés pour encourager le recours au marché noir^{4,20}.

Conséquences sur la santé

L'orientation vers un service de traitement étant l'une des sanctions proposées par les Commissions de dissuasion des toxicomanies au Portugal, il n'est pas étonnant de noter une hausse de l'accès au traitement depuis la décriminalisation de toutes les substances illicites en 2001¹¹. Rappelons que cette hausse correspond à une tendance observée partout dans l'Union européenne, y compris aux Pays-Bas et dans les pays où subsiste la criminalisation²¹. Malheureusement, examiner les taux de prévalence ne suffit pas pour se prononcer sur les conséquences sur la santé. Les risques pour la santé sont plus fortement déterminés par les habitudes de consommation, comme l'âge d'initiation, la fréquence, la durée et le contexte. D'autres recherches permettront de se prononcer de manière concluante.

Conséquences sur la justice pénale

Certains régimes de décriminalisation ont produit des conséquences involontaires, comme un élargissement du filet ou une intensification de la répression, qui résultent habituellement du fait qu'il est plus facile de donner une contravention ou d'imposer des sanctions civiles que de déposer des accusations formelles, particulièrement quand les policiers jouissaient auparavant d'un grand pouvoir discrétionnaire donnant lieu à une grande non-application de la loi. En Australie-Méridionale, sous le système de CEN, un effet d'élargissement du filet a été remarqué, et la répression s'est d'abord accentuée. Par la suite, un taux élevé de non-paiement des amendes (45 %) a été enregistré, et ces cas ont été renvoyés devant les tribunaux et ont fait l'objet de condamnations criminelles^{14,22}. Un effet d'élargissement du filet a aussi été constaté au Royaume-Uni.

Ce que met en lumière l'expérience de l'Australie-Méridionale, c'est que les sanctions civiles doivent être raisonnables et que les autorités policières doivent comprendre la lettre et l'esprit de la nouvelle approche. Globalement, l'élargissement du filet montre que les statistiques relatives à la justice pénale sont de meilleures mesures des activités de répression que des taux de consommation dans la population; il ne s'agit donc pas d'un indicateur du taux de consommation.

Conséquences sur la société

Une personne sans casier judiciaire pour possession de marijuana s'évite bien des difficultés en termes de voyage, d'emploi, de logement et d'éducation; et éviter ces difficultés a des effets positifs à long terme sur la productivité économique de la personne, d'où un avantage social important.

En cas d'élargissement du filet, certains signes révèlent un lien entre des effets sociaux négatifs et la décriminalisation. En Australie-Méridionale, des études ont montré une corrélation entre le défaut de paiement des amendes CEN, d'une part, et une méconnaissance de la loi et des difficultés financières, d'autre part^{14,22}. D'ailleurs, ces difficultés financières mettent en lumière un effet social négatif disproportionné qu'a le système CEN sur les Australiens de faible statut socioéconomique.



Conséquences sur l'économie

Indicateur le plus révélateur de la démarche retenue, l'impact économique est aussi probablement l'indicateur pour lequel nous disposons de l'information la moins concluante. Les variables à considérer vont des recettes fiscales aux coûts en santé, en passant par les revenus tirés des amendes, les coûts de la perte de productivité, l'accès au marché du travail et les frais administratifs et de mise en application de la réglementation²³.

L'information disponible sur la décriminalisation est de portée et de spécificité limitées, et l'information disponible sur la légalisation commence à peine à voir le jour. Il y a lieu de croire que la décriminalisation de la marijuana à des fins non thérapeutiques n'a aucune incidence importante sur la prévalence ou le taux de consommation dans la population. Il semblerait aussi qu'avec la décriminalisation, on peut diminuer l'appareil répressif nécessaire pour traiter les cas de possession de marijuana et les conséquences sociales d'un casier judiciaire. Par contre, des données probantes indiquent aussi que l'élargissement du filet pourrait entraîner des contacts plus nombreux avec le système de justice pénale. Des éléments clés pour amoindrir cet effet sont les politiques des autorités policières et la sensibilisation du public.

Limites

Les recherches sur l'effet de la décriminalisation sur les taux de consommation et les méfaits liés à la consommation sont de qualité et de portée limitées. Ainsi, les évaluations faites sur les mesures de décriminalisation adoptées par certains États américains dans les années 1970 ne contiennent aucune donnée de base ou comparative¹⁴. Compte tenu des différents contextes sociaux, économiques et politiques des pays qui décriminalisent, il est difficile d'extrapoler les résultats à d'autres pays. En outre, isoler les effets des modifications aux politiques des grandes tendances et des habitudes de consommation n'est pas aisé. L'accès aux données de nombreuses sources, s'appuyant sur des méthodologies et des échantillons différents, pourrait donner lieu à des interprétations et à des conclusions qu'il serait facile d'aligner sur les conclusions désirées ou déjà existantes¹⁹.

Lacunes

On ne dispose que depuis peu d'informations sur les mécanismes et répercussions en jeu dans la légalisation. Comme dans le cas de la décriminalisation, il existe de nombreux modèles et tout autant de questions sur ce qui fonctionnera le mieux, dans un contexte donné. Les modèles mis en place au Colorado, à Washington et en Uruguay fourniront de précieuses leçons, mais leur application à un contexte canadien n'aura pas forcément des résultats semblables.

De vastes lacunes dans les connaissances doivent être comblées pour pouvoir orienter et évaluer les options de politique. Il faudra tenir compte, dans l'examen des options offertes, des éléments suivants :

- Conséquences sur les taux et habitudes de consommation de marijuana, dont la prévalence, l'âge de la première consommation, les préférences de produits (p. ex. à manger, niveaux de THC), la polyconsommation (p. ex. alcool), la fréquence et les différences selon l'âge et le sexe;
- Conséquences sur la prévalence et la gravité des risques et méfaits pour la santé associés à l'usage de marijuana, dont la santé mentale, les maladies respiratoires et les fonctions cognitives;
- Conséquences sur la prévalence et la gravité des admissions en traitement liées à l'usage de marijuana;
- Conséquences sur le marché clandestin et le crime organisé;
- Conséquences sur la prévalence de la marijuana au volant.



Recueillir cette information permettrait ensuite d'orienter l'analyse des retombées économiques.

Pistes de changement

Il est largement admis que le statu quo entourant la criminalisation de la marijuana à des fins personnelles est source de méfaits disproportionnés et n'atteint pas les buts visés, p. ex. diminuer le niveau de consommation. Le comité du Sénat et celui de la Chambre des communes, des groupes d'intérêt et des projets de loi parlementaires ont tous proposé une réforme des politiques à l'aide de modèles allant de la décriminalisation de fait à la légalisation de droit*.

Les données sur l'incidence des modèles étant peu concluantes ou inexistantes dans certains domaines clés, tout changement de politique apporté comportera un élément de risque. Le Canada pourra maîtriser ce risque, dans une certaine mesure, en s'inspirant des enseignements tirés de l'expérience internationale avec la décriminalisation et la légalisation de la marijuana. Ajoutons que la réglementation de l'alcool et du tabac est aussi source d'information utile, notamment sur l'efficacité du contrôle des prix et des restrictions à la commercialisation pour maîtriser le taux de consommation et sur la conciliation, pour les gouvernements, entre contrôle de la consommation et génération de revenus^{4,20}. Cette information s'applique à des degrés divers aux modèles de criminalisation et de légalisation. Voir quelques exemples de ces modèles ci-dessous; rappelons qu'il existe plusieurs autres variantes de ces modèles qui dépassent la portée du présent document.

La première option est de considérer la possession de marijuana comme une infraction civile, et ce, au moyen de la *Loi sur les contraventions*, comme le propose l'Association canadienne des chefs de police. Cette option donnerait aux policiers le pouvoir discrétionnaire de déposer des accusations au pénal ou au civil. Même si les policiers privilégient cette option, il reste que le pouvoir discrétionnaire pourrait être exercé de façon inégale, voire discriminatoire. Il serait aussi possible de remplacer toutes les sanctions pénales pour possession de marijuana par des sanctions civiles – option qui aurait l'avantage de maintenir l'aspect dénonciateur d'une sanction pour usage de marijuana, tout en éliminant les méfaits sociaux et les frais imposés au système judiciaire par le dépôt d'accusations criminelles.

Le plus grand inconvénient de la décriminalisation est peut-être la question de l'approvisionnement, qui demeure en marge du marché réglementé. Autre option alors à envisager : élargir la portée des infractions civiles pour possession pour inclure la possession de quelques plants pour usage personnel et ainsi permettre de s'approvisionner ailleurs que sur le marché noir. Ajoutons que la décriminalisation de fait de larges sources d'approvisionnement, semblable au modèle des « coffee shops » néerlandais, serait une autre option, mais qui est grandement tributaire du marché noir et représente un lourd fardeau réglementaire.

L'option de la déjudiciarisation s'inscrit à la fois dans une optique d'infraction criminelle ou civile. Elle permet à la personne en état d'arrestation de se faire traiter, plutôt que de faire face à des sanctions. S'assurer de la disponibilité et de l'accessibilité de services de traitement éclairés par des données probantes est le principal défi de la déjudiciarisation. Une utilisation efficace des ressources passe par un traitement adapté aux besoins de la personne²⁴. Un effet d'élargissement

* Se référer par exemple à la Commission LeDain (1973); au Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites (2002); au Comité spécial sur la consommation non médicale de drogues ou médicaments de la Chambre des communes (2002); au projet de loi C-38 (deuxième session, 37^e législature, 2003); à *Se rendre au lendemain : un rapport sur les politiques canadiennes sur les drogues* de la Coalition canadienne des politiques sur les drogues (2013); et à la résolution n° 04-2013 de l'Association canadienne des chefs de police (2013).



du filet peut aussi se produire avec le traitement, si les personnes sont déjudiciarisées en faveur du traitement, qu'elles aient ou non un problème de consommation.

La légalisation est souvent présentée comme la meilleure option pour lutter contre les méfaits du marché noir. L'intérêt d'un cadre qui autorise et réglemente la production et la distribution de la marijuana, c'est la possibilité de percevoir des taxes et de mettre fin aux préjudices causés par des démêlés avec la justice pénale. Un grand défi de la légalisation cependant : elle est relativement peu testée et aisément idéalisée. Pour concrétiser une option approfondie de légalisation, des investissements considérables devront être faits dans l'élaboration de lignes directrices réglementaires, l'octroi de permis et la surveillance. Cela dit, on pourrait avancer que le montant de ces investissements serait inférieur aux coûts engendrés par le maintien de la criminalisation

Ainsi, la légalisation offre de nombreuses options qu'il faudra envisager au moment d'élaborer une stratégie de réglementation. Les cas de l'alcool et du tabac témoignent de l'équilibre à atteindre pour fixer un prix permettant de contrôler le taux de consommation, sans toutefois encourager le recours au marché noir (et le marché noir de la marijuana continuera certainement à exister). Un autre défi consiste à contrôler l'accès des jeunes à la substance. Les jeunes arrivent à se procurer de l'alcool et du tabac, en dépit des limites d'âge en vigueur pour la vente au détail. Des recherches récentes montrent aussi que la période où le risque de méfaits liés à la marijuana est accru débord de l'âge légal pour boire (18 ou 19 ans au Canada) et inclut aussi le début de la vingtaine. On est alors en droit de se demander quelle limite d'âge serait imposée et de quelle façon elle serait fixée.

Des modes d'approvisionnement différents offrent des avantages différents. La culture faite par un particulier ou une coopérative limite le rôle de l'État par rapport au fardeau réglementaire et à un éventuel conflit d'intérêts entre les dépenses en santé et les revenus générés par la vente, mais réduit le contrôle sur l'accès et la puissance de la substance. Des activités de production et de distribution autorisées par l'État, sur le modèle de l'alcool par exemple, permettent une plus grande réglementation, mais font aussi place au mercantilisme et à un souci de la rentabilité propices à une hausse de la consommation. Il faut évaluer les revenus des taxes par rapport aux frais d'administration du cadre réglementaire et aux coûts sociaux et de santé engendrés par des habitudes de consommation modifiées.

Quelle que soit l'option retenue, il faudra investir dans deux secteurs pour pouvoir réduire les risques et méfaits liés à l'usage de marijuana, soit dans un continuum factuel de services de prévention et de traitement et dans une stratégie de lutte contre la conduite avec facultés affaiblies.

Le caractère hautement politisé des politiques sur la marijuana complique le travail de réforme. S'entendre sur les principes fondateurs de la nouvelle politique, comme les données disponibles, une réduction des méfaits sanitaires et sociaux, la promotion de la santé publique et une application équitable de la loi, devrait aider à éloigner le débat de la traditionnelle impasse politique sur le sujet au Canada.

Conclusion

Le CCLT préconise un dialogue national, multisectoriel et éclairé par des données probantes pour élaborer des options politiques qui réduiront les effets néfastes qu'a la consommation de marijuana sur la justice pénale, la société et la santé au Canada. Les changements apportés aux politiques sur la marijuana devraient se baser sur certains principes – utiliser les données probantes disponibles, réduire les méfaits, promouvoir la santé publique et favoriser une application équitable de la loi. D'après les données disponibles, la décriminalisation pourrait permettre de réduire les méfaits sanitaires et sociaux liés à l'application de la loi, sans augmenter considérablement les taux d'usage de marijuana. Cette option permettrait aussi de mener davantage de recherches sur d'autres modèles, tels que les démarches de légalisation mises en place sur la scène internationale.



Annexe A : Résumé des approches internationales

Pays	Modèle	Année de promulgation†	Résumé de l'approche
Australie	Décriminalisation	1987 (Australie-Méridionale) - 2004 (Australie-Occidentale)	Les États de l'Australie-Méridionale, du Territoire de la capitale australienne, de l'Australie-Occidentale (programme annulé depuis) et du Territoire du Nord ont mis en place des programmes d'amendes en cas de possession de marijuana à des fins personnelles. Les modalités varient selon l'État, dont le niveau de pouvoir discrétionnaire des policiers, les quantités et activités admissibles, les sanctions applicables et les options de déjudiciarisation.
Espagne	Décriminalisation	1992	Avoir en sa possession l'équivalent d'au plus 5 jours (200 g) de marijuana est passible de diverses sanctions administratives. Des coopératives pour la culture et la consommation ont été formées et sont généralement tolérées à l'heure actuelle.
États-Unis	Décriminalisation et légalisation	Années 1970 et suivantes 2014	Onze États ont délaissé la poursuite criminelle au profit d'amendes civiles. En Alaska, la production personnelle faite à son domicile est aussi protégée en vertu du droit à la protection de la vie privée. Le Colorado et Washington sont devenus les premiers États à légaliser la marijuana et à mettre en place des systèmes réglementant la production, la distribution et la possession.
Italie	Décriminalisation	Années 1980 et suivantes 2006	À noter que l'Italie applique diverses formes de décriminalisation à des fins personnelles depuis les années 1980. Selon le modèle actuel, avoir en sa possession une quantité respectant des limites fixées pour l'usage personnel entraîne des sanctions administratives, dont des avertissements, des amendes et des suspensions de permis.
Pays-Bas	Décriminalisation	1976	La politique néerlandaise permet l'achat de petites quantités de marijuana dans des « coffee shops » titulaires de permis. L'approvisionnement et la production de marijuana, y compris celle vendue dans les coffee shops, restent illégaux.
Portugal	Décriminalisation et déjudiciarisation	2001	Les personnes arrêtées avec en leur possession l'équivalent d'au plus 10 jours de marijuana sont citées à se présenter devant un comité de dissuasion, qui décidera des sanctions applicables, allant de l'envoi en traitement à l'amende.
Royaume-Uni	Décriminalisation et dépénalisation	2004 2009	Quand la marijuana a été reclassifiée à l'annexe C en 2004, les policiers britanniques pouvaient, à leur discrétion, donner un avertissement officiel, au lieu d'effectuer une arrestation pour possession de marijuana. Quand la marijuana est retournée à l'annexe B en 2009, un système de sanctions progressives a été mis en place : un avertissement pour une première infraction, une amende pour atteinte à l'ordre public pour une deuxième et les options habituelles d'arrestation et de poursuite pour une troisième infraction et toute infraction subséquente.
Uruguay	Légalisation	2014	L'Uruguay est le premier pays à avoir pleinement légalisé la marijuana. La consommation, la production et la distribution sont autorisées par l'État.

† L'année indiquée est celle où a d'abord été promulguée l'approche substantive actuelle. Dans la plupart des cas, les politiques actuellement en vigueur sont des révisions apportées à l'approche initiale de décriminalisation ou de dépénalisation.



- ¹ Santé Canada. *Enquête de surveillance canadienne de la consommation d'alcool et de drogues*, Ottawa, chez l'auteur, 2013.
- ² Hall, W., et L. Degenhardt. The adverse health effects of chronic cannabis use, *Drug Testing and Analysis*, vol. 6, n° 1-2, 2014, p. 39-45.
- ³ Young, M., et R. Jesseman. *Répercussions des troubles liés aux substances sur l'utilisation des services hospitaliers*, Ottawa, CCLT, sous presse.
- ⁴ Pacula, R.L., B. Kilmer, A.C. Wagenaar, F.J. Chaloupka et J.P. Caulkins. Developing public health regulations for marijuana: Lessons from alcohol and tobacco, *American Journal of Public Health*, vol. 104, n° 6, 2014, p. 1021-1028.
- ⁵ Nations Unies. Convention unique sur les stupéfiants de 1961, *Recueil des Traités*, vol. 976, n° 14152, 1961.
- ⁶ Boyce, J., A. Cotter et S. Perreault. Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2013, *Juristat*, catalogue de Statistique Canada n° 85-002-X, 2014.
- ⁷ Boyce, J. Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2011-2012, *Juristat*, catalogue de Statistique Canada n° 85-002-X, 2013.
- ⁸ Nagin, D.S. Deterrence in the twenty-first century, *Crime and Justice*, vol. 42, n° 1, 2013, p. 199-263.
- ⁹ Insulza, J.M. *The drug problem in the Americas*, Washington (DC), Organisation des États américains, 2013.
- ¹⁰ Korf, D. « An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands ». Dans Rødner Sznitman, S., B. Olsson et R. Room (éd.). *A cannabis reader: Global issues and local experiences*, collection monographique 8, vol. 1, Lisbonne, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2008.
- ¹¹ Hughes, C.E., et A. Stevens. What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs? *British Journal of Criminology*, vol. 50, n° 6, 2010, p. 999-1022.
- ¹² Williams, J., et A.L. Bretteville-Jensen. Does liberalizing cannabis laws increase cannabis use? *Journal of Health Economics*, vol. 36, 2014, p. 20-32.
- ¹³ Donnelly, H., W. Hall et P. Christie. *Effects of the Cannabis Expiation Notice Scheme on levels and patterns of cannabis use in South Australia: Evidence from the National Drug Strategy Household Surveys 1985-1995*, National Drug Strategy Monograph Series No. 37, Australia Commonwealth Department of Health and Aged Care, 1998.
- ¹⁴ Single, E., P. Christie et R. Ali. The impact of cannabis decriminalisation in Australia and the United States, *Journal of Public Health Policy*, vol. 21, n° 2, 2000, p. 157-186.
- ¹⁵ Fetherston, J. et S. Lenton. *Effects of the Western Australian Cannabis Infringement Notice Scheme on public attitudes, knowledge and use: Comparison of pre-and post-change data*, Perth, National Drug Research Institute, 2007.
- ¹⁶ Australian Institute of Health and Welfare. *2010 National drug strategy household survey report*, Canberra, Australian Institute of Health and Welfare, 2011.
- ¹⁷ Moreira, M., F. Trigueiros et C. Antunes. The evaluation of the Portuguese drug policy 1999-2004: The process and the impact on the new policy, *Drugs and Alcohol Today*, vol. 7, n° 2, 2007, p. 14-25.
- ¹⁸ Hibell, B., U. Guttormsson, S. Ahlström, O. Balakireva, T. Bjarnason, A. Kokkevi et L. Kraus. *The 2011 ESPAD report—Substance use among students in 36 European countries*, Stockholm, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2012.
- ¹⁹ Hughes, C.E. et A. Stevens. A resounding success or a disastrous failure: Re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalisation of illicit drugs, *Drug and Alcohol Review*, vol. 31, n° 1, 2012, p. 101-113.
- ²⁰ Thomas, G. *Politiques de fixation des prix pour réduire les méfaits liés à l'alcool au Canada* (série sur les politiques régissant les prix de l'alcool), Ottawa, Centre canadien de lutte contre les toxicomanies, 2012.
- ²¹ Rødner Sznitman, S., B. Olsson et R. Room (éd.). *A cannabis reader: Global issues and local experiences*, collection monographique 8, vol. 2, Lisbonne, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.
- ²² Ali, C., P. Christie, S. Lenton, D. Hawks, A. Sutton, W. Hall et S. Allsop. *The social impacts of the Cannabis Expiation Notice Scheme in South Australia*, National Drug Strategy Monograph Series No. 34, Australia Commonwealth Department of Health and Aged Care, 1999.
- ²³ Shanahan, M., et A. Ritter. Confronting the challenges of conducting a CBA of cannabis policies, *Drugs: education, prevention and policy*, vol. 20, n° 3, 2013, p. 175-183.
- ²⁴ Groupe de travail sur la stratégie nationale sur le traitement. *Approche systématique de la toxicomanie au Canada : Recommandations pour une stratégie nationale sur le traitement*, Ottawa, Centre canadien de lutte contre les toxicomanies, 2008.

ISBN 978-1-77178-184-8

© Centre canadien de lutte contre les toxicomanies, 2014



Centre canadien de lutte
contre les toxicomanies
Canadian Centre
on Substance Abuse

Le Centre canadien de lutte contre les toxicomanies transforme des vies en mobilisant les gens et les connaissances afin de réduire les méfaits de l'alcool et des drogues sur la société. En partenariat avec des organismes publics et privés et des organisations non gouvernementales, il travaille à améliorer la santé et la sécurité des Canadiens.

Les activités et les produits du CCLT sont réalisés grâce à la contribution financière de Santé Canada. Les opinions exprimées par le CCLT ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.