

LA RÉGLEMENTATION DU CANNABIS ET LES TRAITÉS DE L'ONU SUR LES DROGUES

Stratégies de Réforme

JUIN 2016

A close-up photograph of a cannabis plant in a black pot. The plant has several green, serrated leaves and a central stem with a small bud. A yellow tag is attached to the stem. The background is dark and out of focus.

ANALYSE

Alors que des législatures adoptent des réformes établissant l'accès légal au cannabis pour des fins autres qu'exclusivement « médicales et scientifiques », les tensions entourant les traités actuels des Nations Unies en matière de drogues et l'évolution des lois et pratiques des États membres continuent de s'intensifier. Comment les gouvernements et les systèmes onusiens pourraient-ils aborder ces tensions croissantes par des moyens qui reconnaissent les changements de politiques en cours et qui aident à moderniser le régime des traités sur les drogues, à proprement parler, et par le fait même à renforcer les piliers onusiens des droits humains, du développement, de la paix et de la sécurité ainsi que de la primauté du droit?

TABLE DES MATIÈRES

Les réformes sur le cannabis et les tensions relatives aux traités : l'« éléphant dans la salle ».....	4
Options pour avancer	7
1. Réforme des traités applicable à tous les États signataires, nécessitant une approbation par consensus.....	9
2. Réforme des traités applicable à tous les États signataires, nécessitant une approbation de la majorité.....	11
3. Réforme des traités applicable à un groupe d'États	12
4. Réforme des traités applicable à un État individuel	13
Mettre en œuvre une réglementation du cannabis en situation de non-respect de traité.....	15
1. Contourner ou nier les enjeux de non-respect.....	15
2. Aller de l'avant dans le « non-respect fondé sur des principes »	16
Faire la transition vers un régime légal international appuyant la réglementation du marché des drogues	18
Ressources	21
Notes.....	22

LES RÉFORMES SUR LE CANNABIS ET LES TENSIONS RELATIVES AUX TRAITÉS : L' « ÉLÉPHANT DANS LA SALLE »

La prohibition du cannabis ne s'est pas avérée efficace, comme stratégie pour réduire l'ampleur du marché illicite ou les méfaits du cannabis pour la santé. Elle a plutôt imposé de lourds fardeaux aux systèmes de justice pénale, causé des répercussions profondément néfastes aux chapitres social et de la santé publique, et engendré des marchés criminels qui soutiennent le crime organisé, la violence et la corruption. La réglementation légale de marchés du cannabis devient par conséquent une avenue de politiques de plus en plus attrayante à envisager, pour les pays, et cela cause des tensions évidentes dans le cadre prohibitionniste des traités onusiens sur le contrôle des stupéfiants. Le cannabis fait partie des drogues couvertes par le régime onusien de contrôle des stupéfiants, qui repose sur trois traités : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988. Les tensions actuelles concernent la décision de placer le cannabis sous contrôle strict dans le cadre de l'assise du régime contemporain, la Convention unique de 1961. Celle-ci stipule que, comme pour une gamme d'autres substances désignées, « la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention » de cannabis devraient être limités « exclusivement aux fins médicales et scientifiques ».¹

Le cannabis, drogue illicite la plus utilisée dans le monde, est classé aux côtés de la cocaïne et de l'héroïne, dans la Convention unique.² Cette décision qui remonte à plus de 50 ans avait très peu de lien avec la considération des données scientifiques disponibles concernant des risques pour la santé. Aujourd'hui, les traités sur les drogues sont, en surface, parmi les traités onusiens les plus largement appliqués.³ Ce vernis d'appui pratiquement universel masque toutefois un nombre important de considérations.

Premièrement, les États ont signé la Convention unique à une époque radicalement différente d'aujourd'hui. Le traité a été rédigé et négocié pendant les années 1940 et 1950, consolidant les structures et la philosophie d'un ensemble de traités

multilatéraux sur les drogues qui remontaient à 1912.⁴ À cette époque, les enjeux liés aux drogues n'étaient qu'une préoccupation marginale, pour plusieurs pays, ce qui a permis à un petit nombre de nations de dominer les discussions et d'orienter le développement du système de contrôle international dans leur direction préférée, la prohibition.

Des études faisant autorité, qui indiquaient qu'il n'était pas nécessaire d'imposer des contrôles internationaux axés sur la prohibition, ont été en grande partie laissées pour compte. En fait, les délégations activistes ainsi que des individus clés de la bureaucratie internationale du contrôle des drogues ont plutôt réussi à privilégier des conclusions de « recherches » sensationnalistes afin d'englober graduellement le cannabis dans l'architecture de plus en plus prohibitionniste du contrôle multilatéral. Des points de vue pseudo-scientifiques, souvent racistes, au sujet de liens entre le cannabis et la folie, le crime, le déclin moral, de même que son rôle de porte d'entrée vers la consommation d'autres drogues, ont réussi à diaboliser le cannabis et ses consommateurs.⁵

Fait remarquable, le Comité OMS [Organisation mondiale de la Santé] d'experts de la pharmacodépendance, l'instance chargée en vertu des traités de 1961 et de 1971 d'examiner les aspects scientifiques et médicaux des propositions de classement des drogues,⁶ n'a jamais procédé à un examen de la place du cannabis dans la Convention. Comme l'a lui-même signalé le Comité en 2014, « le cannabis et la résine de cannabis n'ont pas été soumis à un examen scientifique du Comité d'experts depuis l'examen du Comité de la santé de la Société des Nations en 1935 » [trad].⁷

Deuxièmement, l'insatisfaction liée aux répercussions du statut du cannabis dans le système des traités n'est pas un phénomène nouveau. Plusieurs législatures nationales et sous-nationales ont remis en question les éléments punitifs de prohibition du cannabis auxquels incitent les Conventions et s'en détournent de plus en plus. Ceci se manifeste par des vagues successives d'actes pouvant être considérés comme des « défections douces » de la part de gouvernements qui tentent de jouer dans les limites de la souplesse que permet le cadre des traités.^{8, 9}

tout en déviant de la norme prohibitive qui réside au cœur du régime.¹⁰

Dès les années 1970, en dépit de l'amorce d'une « guerre aux drogues » par le président des États-Unis, Richard Nixon, un certain nombre d'États de ce pays ont décriminalisé officiellement la possession de cannabis pour consommation personnelle. Et vers la même époque, les autorités des Pays-Bas ont réévalué les politiques sur le cannabis, ce qui a conduit au développement, dans ce pays, du système actuel de *coffee shops* où l'on vend cette drogue. L'Organe international de contrôle des stupéfiants (l'OICS, « organe d'experts indépendant et quasi judiciaire » qui supervise le respect des traités) critique depuis longtemps le modèle néerlandais, affirmant qu'il dépasse les limites des Conventions (sans toutefois présenter de raisonnement juridique détaillé pour appuyer cette critique).¹¹

Une deuxième vague de réformes – qualifiée de « révolution tranquille de la décriminalisation » – s'est produite plus récemment dans quelques pays d'Amérique latine et d'Europe ainsi que dans des États et territoires d'Australie.¹² En Espagne, au palier local, une approche de plus en plus populaire par laquelle les consommateurs de cannabis contournent les problèmes du marché illicite a été la création de clubs sociaux de cannabis.¹³ Ceux-ci ont pour objet

d'offrir une source *de facto* d'approvisionnement légal; ils fonctionnent de façon informelle, à petite échelle et sans but lucratif, dans le cadre d'un modèle décriminalisé.

Par ailleurs, un éventail de systèmes pour le cannabis médical a vu le jour dans plusieurs parties du monde, et de façon notoire dans plus de 20 législatures étatsuniennes. Ces systèmes ont été la cible de critiques de l'OICS. Bien que l'OICS soit en terrain ferme concernant ses critiques liées aux exigences de la Convention unique de 1961 d'établir des instances nationales en charge du cannabis médical, il outrepassa son mandat lorsqu'il remet en question l'utilité médicale de cette drogue. Ceci dit, l'embrouillement des limites, dans certaines législatures, entre l'utilisation de cannabis à des fins réellement médicales et à des fins pseudo-médicales et autres a entraîné une gamme de marchés gris qui n'aident pas à l'image du cannabis en tant que médicament.¹⁴

Des tensions s'observent également en lien avec les utilisations traditionnelles et religieuses du cannabis. Reconnaisant les défis de l'éradication de la consommation de cannabis enracinée dans la culture et la religion de plusieurs sociétés, la Convention unique incluait une réserve transitionnelle permettant aux signataires d'abandonner une



Deux délégués à la septième séance de la Commission des stupéfiants échangent des points de vue avant une réunion : M. Saleh A. Mahmoud (à gauche), d'Égypte; et M. Harry J. Anslinger, des États-Unis. UN Photo/MB.

telle utilisation dans les 25 ans suivant l'entrée en vigueur de la Convention.¹⁵ Cette échéance étant discrètement passée en 1989, il est évident que, contrairement aux virages de politiques plus officiels susmentionnés, plusieurs pays – en particulier dans le « sud mondial » – choisissent de « fermer les yeux » sur la culture et l'utilisation interdites par les Conventions.¹⁶ Par ailleurs, dans le contexte d'une meilleure appréciation des droits autochtones et religieux, certains pays, comme la Jamaïque, se trouvent dans une position de plus en plus difficile concernant la relation entre les instruments juridiques nationaux, les traités internationaux sur les stupéfiants et d'autres traités onusiens sur les droits humains et autochtones.¹⁷

À l'échelon multilatéral, entre-temps, des États membres comme l'Argentine, la République tchèque, l'Équateur et le Mexique ont expressément demandé, lors de récentes sessions de la Commission des stupéfiants (CS), une réévaluation de certains aspects du cadre actuel des traités.¹⁸

Les tensions entourant le cannabis, dans le cadre des traités, sont venues à l'avant-plan de façon plus marquée dans les Amériques, avec la récente adoption de lois qui légalisent et réglementent explicitement le cannabis pour des usages non médicaux et non scientifiques – une politique qui est expressément interdite par les traités onusiens sur les drogues. Des référendums réussis en 2012, dans les États du Colorado et de Washington, pour établir des marchés du cannabis légalement taxés et réglementés, ont été suivis d'initiatives en Alaska et en Oregon. Il est probable que d'autres États, dont la Californie – septième plus grande économie au monde –, fassent de même d'ici peu.

Au palier national, l'Uruguay est devenu en décembre 2013 le premier pays au monde à réglementer légalement le marché du cannabis, avec l'adoption de la Loi 19.172, confiant au gouvernement le contrôle de l'importation, de l'exportation, de la culture, de la production et de la vente du cannabis par le biais du nouvel Institut de réglementation et de contrôle du cannabis (*Instituto de Regulación y Control del Cannabis*, IRCCA).¹⁹ Plus récemment encore, le nouveau gouvernement canadien, élu en 2015, qui avait promis de légaliser et de réglementer le cannabis à des fins non médicales et non scientifiques, a annoncé lors d'une Session extraordinaire de

l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS) qu'il déposera une loi au printemps 2017.²⁰ En outre, des propositions législatives de réglementation du cannabis jouissant de degrés divers d'appui politique sont également envisagées au Guatemala, en Italie, au Mexique et au Maroc.

De toute évidence, les tensions entourant le cannabis sont de longue date et en croissance, dans le régime des traités. La communauté internationale, y compris la bureaucratie onusienne du contrôle des drogues, est bien au courant de ces tensions depuis un certain temps. De fait, dans un rapport de 2008 qui a été très remarqué, le directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a affirmé : « La question du cannabis est le point le plus fragile de tout l'édifice multilatéral. En vertu de la Convention unique, cette substance devrait être soumise à un contrôle aussi strict que la cocaïne et les opiacés. En pratique, cependant, c'est rarement le cas, et le degré de contrôle exercé par beaucoup de pays fluctue. »²¹

Depuis, les « défections douces » dans les politiques sur le cannabis ont cédé le pas à des violations directes de l'interdiction des traités visant le cannabis à des fins non médicales ou non scientifiques. À mesure qu'un nombre croissant de législatures semblent en voie d'adopter probablement des réformes pour légaliser et réglementer la consommation de cannabis par des adultes, ces tensions avec les traités sont devenues « l'éléphant dans la salle », lors des grands forums de haut niveau, y compris l'UNGASS consacrée aux drogues, en 2016 – un phénomène présent de toute évidence, mais soigneusement laissé pour compte. Différents pays et organes internationaux ont différentes raisons de tenter d'éviter d'aborder directement la question de ce que l'on devrait faire au sujet de ces tensions. Mais les types de violations de traités qui ont pu sembler purement hypothétiques il y a quelques années à peine sont déjà devenus une réalité, aujourd'hui, et ne disparaîtront pas par miracle. Les gouvernements et le système des Nations Unies devraient se pencher sérieusement sur les options pour gérer ces virages des politiques de manières qui pourraient aider à moderniser le régime des traités sur les drogues, à proprement parler, et à renforcer par le fait même les piliers onusiens des droits humains, du développement, de la paix et de la sécurité ainsi que de la primauté du droit.

OPTIONS POUR AVANCER

Un difficile dilemme s'est ainsi immiscé dans l'arène des politiques internationales sur les drogues. Il ne fait aucun doute que les récents développements de politiques concernant la réglementation du cannabis vont au-delà de la latitude juridique permise dans les traités. L'amorce d'une procédure formelle pour réexaminer ou amender le cadre actuel des traités, toutefois, déclencherait non seulement une marée de frictions politiques avec certains des pays les plus puissants, mais risquerait également d'avoir des résultats négatifs indésirables. De fait, même si de nombreux gouvernements continuent de brandir le supposé consensus mondial sur les politiques en matière de drogues, les autorités sont bien conscientes des différences importantes et croissantes, au regard des politiques sur les drogues, entre les États membres des traités pertinents; s'il y a déjà réellement eu consensus mondial, il est à présent brisé et aucun consensus nouveau n'existe pour le remplacer.

Dans de telles conditions, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi plusieurs pays préféreraient éviter ou retarder de confronter les questions de traités que soulève la réglementation du cannabis. De fait, de telles préoccupations

expliquent une grande partie de l'attrait du point de vue fallacieux – mais politiquement puissant – selon lequel les traités sur les drogues, dans leur forme actuelle, sont suffisamment souples pour accommoder la réglementation de la consommation de cannabis par des adultes. Différents pays ont différentes raisons de trouver attirante la notion de souplesse des traités. À Vienne, en mars 2016, pendant les négociations du document final à être adopté lors de l'UNGASS, différentes sources d'appui à l'idée de souplesse ont convergé sur un passage déclarant que les nouveaux défis « devraient être traités en conformité avec les trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues, qui permettent **une**



Il ne fait aucun doute que les récents développements de politiques concernant la réglementation du cannabis vont au-delà de la latitude juridique permise dans les traités.



souplesse suffisante pour que les États parties puissent concevoir et appliquer en matière de drogues des politiques nationales adaptées à leurs priorités et besoins ... » [les caractères gras sont ajoutés].²² Cette même formulation réussissait à servir des objectifs différents, voire opposés.

L'expression « suffisamment de souplesse » émane de la position conjointe de l'Union européenne (UE) dans le contexte de l'UNGASS, où cette position était doublée de l'engagement de l'UE à « maintenir un engagement solide et sans équivoque à l'égard des conventions des Nations Unies » [trad.].²³ Ainsi, pour l'UE, la souplesse s'applique à des politiques comme la réduction des méfaits, la décriminalisation de la possession et de la culture du cannabis pour consommation personnelle ainsi qu'à des avenues de rechange à l'incarcération, mais évidemment pas à la réglementation du cannabis, qu'elle considère comme extérieure à la portée des options de politiques admissibles en vertu des traités.

Cependant, pour les gouvernements pour lesquels il serait politiquement commode d'affirmer que la réglementation du cannabis serait admissible dans les limites des conventions – en particulier les États-Unis – la même expression, « suffisamment de souplesse », pourrait être lue comme englobant la réglementation du cannabis. Lors des négociations, ce paragraphe a également récolté l'appui de pays situés à l'autre pôle du spectre des politiques, y compris la Russie et la Chine. Après tout, ont convenu celles-ci, la Convention unique affirme également qu'« aucune Partie ne sera, ou ne sera censée être, empêchée d'adopter des mesures de contrôle plus strictes ou plus sévères que celles qui sont prévues par la présente Convention » (art. 39); les traités accordent par conséquent « suffisamment de souplesse » aux pays pour maintenir le traitement forcé ou la peine de mort. Les tentatives de maîtriser cet élément d'argumentation n'ont conduit qu'à une vague référence, dans le

paragraphe, précisant que les politiques nationales doivent être conformes au « droit international applicable ». Pour des pays comme la Jamaïque ou les Pays-Bas, les implications de cette expression sont fort différentes. Dans les cas de ces pays, où le principe de la réglementation légale jouit d'un vaste appui politique, le fait que la réglementation contreviendrait à des obligations découlant des traités est considéré comme étant un obstacle à sa mise en œuvre. En soi, accepter une expression faisant référence à « suffisamment de souplesse » équivaut à se positionner politiquement contre la réglementation du cannabis puisqu'en ce qui concerne le droit international elle se fonde sur une compréhension (correcte, et partagée par l'OICS) voulant que les conventions onusiennes sur les drogues interdisent expressément la réglementation légale.

Pour écarter tout doute quant aux points de vue de l'OICS, le président de celui-ci, Werner Sipp, a abordé directement le point de la souplesse dans son discours-programme lors de la séance de mars 2016 de la CS, alors que le document de l'UNGASS était en négociation. Certains tenants de nouvelles lois autorisant la consommation non médicale de cannabis, a-t-il affirmé, « prétendent que la souplesse des conventions permet de telles réglementations. De fait, le débat sur la souplesse est au cœur du débat général sur les futures politiques en matière de drogues puisqu'il concerne les possibilités et les limites des conventions. Sans contredit, il existe de la souplesse dans les conventions – mais pas à tous les égards » [trad.]. Par exemple, a expliqué M. Sipp, il n'y a « pas d'obligation découlant des conventions, concernant l'incarcération de consommateurs de drogues qui ont commis des délits mineurs » et les conventions « accordent de la souplesse pour la détermination de peines appropriées » [trad.]. Cependant, il n'y a « **pas de souplesse** dans les conventions afin d'autoriser et de réglementer quelque forme que ce soit d'utilisation non médicale » [les caractères gras figurent dans le texte original] [trad.].²⁴ Ces affirmations étaient un prolongement de l'avant-propos de M. Sipp, dans le rapport 2015 de l'OICS, où il écrivait : « Les États parties jouissent d'une certaine latitude pour interpréter et appliquer les traités, dans des limites qu'ils fixent eux-mêmes et sur lesquelles ils s'accordent lors de la négociation de ces instruments. »²⁵

Les négociateurs du document de l'UNGASS – en adoptant un phrasé qui englobe des significations si différentes pour divers groupes de pays, voire contradictoires – ont réussi ce que souhaitait la majorité des pays : trouver un moyen d'éviter d'ouvrir un débat sur l'à-propos des traités proprement dits. Le fait demeure toutefois que le processus en accélération des réformes nationales a déjà porté les politiques sur le cannabis au-delà des limites de ce que les conventions peuvent permettre sur le plan légal. Afin de pousser plus loin ce débat, le présent document vise à mettre en lumière les possibilités qui s'offrent aux pays pour faire en sorte que leurs nouvelles lois et politiques nationales sur le cannabis soient en harmonie avec leurs obligations internationales, et modernisent par le fait même le système mondial du contrôle des stupéfiants de façons qui soient conformes au droit international et aux objectifs généraux au système des Nations Unies.

En gardant à l'esprit les tensions politiques qui étaient évidentes au cours du processus de l'UNGASS de 2016, il est important de souligner qu'une réforme de traité ne requiert pas nécessairement de négocier un nouveau consensus mondial. Le présent document établit par conséquent la distinction entre quatre catégories de réformes, tout en reconnaissant que les diverses options se recoupent dans plusieurs cas et ne s'excluent pas nécessairement les unes les autres :

QUATRE CATÉGORIES DE RÉFORMES

- I. Réforme des traités applicable à tous les États signataires, nécessitant une approbation par consensus
- II. Réforme des traités applicable à tous les États signataires, nécessitant une approbation de la majorité
- III. Réforme des traités applicable à un groupe d'États
- IV. Réforme des traités applicable à un État individuel

I. RÉFORME DES TRAITÉS APPLICABLE À TOUS LES ÉTATS SIGNATAIRES, NÉCESSITANT UNE APPROBATION PAR CONSENSUS

AMENDEMENT DE TRAITÉ(S)

Tout État partie peut aviser le Secrétaire général d'une proposition d'amendement, en exposant le raisonnement à l'appui de cette action. Le Secrétaire général communique alors l'amendement proposé et les raisons qui le sous-tendent aux États parties et au Conseil économique et social; celui-ci peut décider de :

- Convoquer une conférence de toutes les Parties (CTP) au traité afin d'étudier l'amendement;
- Demander aux Parties si elles acceptent l'amendement; ou
- Ne rien faire et attendre de voir si un État partie exprime une objection.

Si aucune partie ne refuse l'amendement dans un délai de 18 mois (ou de 24 mois dans le cas de la Convention de 1988), l'amendement est accepté automatiquement. Dans le cas des Conventions de 1961 et de 1971, l'amendement entre alors immédiatement en vigueur pour toutes les Parties (c'est-à-dire que l'absence d'objection équivaut à une acceptation), alors que dans le cas de la Convention de 1988, l'amendement n'entre en vigueur que pour les Parties qui « [ont] déposé auprès du Secrétaire général un instrument exprimant [leur] consentement à être liée[s] par cet amendement. »²⁶

Si des Parties font valoir des objections à un amendement proposé, le Conseil économique et social peut décider de :

- Néanmoins approuver l'amendement (en quel cas celui-ci ne serait pas applicable aux États qui s'objectent);
- Le rejeter (si de multiples objections sont exprimées et indiquent de façon convaincante que cet amendement compromettrait l'objet et le but du traité); ou

- Réunir une CTP pour étudier l'amendement.

Par ailleurs, le Conseil économique et social peut lui aussi déposer des amendements à l'Assemblée générale pour considération.²⁷ De plus, l'Assemblée générale peut prendre elle-même l'initiative de convoquer une CTP et elle a même le pouvoir de discuter d'amendements à des traités des Nations Unies, et de les adopter, par un simple vote majoritaire.

En théorie, les trois conventions onusiennes sur le contrôle des stupéfiants pourraient être amendées par le biais de ces procédures. Bien que plusieurs considèrent cette approche comme étant un scénario politiquement improbable dans un avenir prévisible, il est important de se souvenir que la Convention unique de 1961 a été amendée par le Protocole de 1972 après la convocation d'une CTP et une entente pour apporter des changements considérables au traité. À cette étape, le Gouvernement des États-Unis a affirmé qu'il était « temps que la communauté internationale construite sur les fondations jetées par la Convention unique car la décennie écoulée lui a donné une meilleure perspective des mérites et des faiblesses de cette convention ». ²⁸ La latitude que permet la Convention unique de 1961 quant aux avenues de rechange à l'incarcération – un point de mire de nombreux débats récents – n'existe qu'en raison d'un amendement au traité qui a été accepté dans le Protocole de 1972.²⁹

Pour une perspective historique, il est utile également de se souvenir que plusieurs décisions dans le processus de négociation de traités sur les drogues ont été prises par vote majoritaire. La fausse impression que le système onusien de contrôle des drogues a toujours été fondé sur un plein consensus est un construit plus récent qui vise à renforcer une image d'entente universelle, même lorsque des tensions devenaient encore plus visibles. De plus, lorsque des amendements à un traité sont approuvés, les États peuvent décider de ne pas devenir parties à l'entente amendée. Comme l'explique clairement la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) : « L'accord



Du cannabis, côte à côte comme produit médical licite et comme preuve judiciaire.

portant amendement ne lie pas les États qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord. »³⁰ À proprement parler, les États qui ne souhaitent pas être liés par un traité amendé peuvent conserver les anciennes obligations.³¹

Les traités les plus modernes, notamment la Convention de 2000 des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC), la Convention de 2003 des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) et la Convention cadre de 2003 de l'OMS pour la lutte antitabac (FCTC), sont dotés d'un mécanisme intégré de CTP les soumettant à un examen périodique et permettant de les faire évoluer et de les moderniser si cela est nécessaire. Le régime international des traités sur le contrôle des stupéfiants, dont les racines sont plus anciennes que les Nations Unies, n'est pas doté d'un tel mécanisme d'examen périodique – ce qui contribue à expliquer son caractère désuet et la résistance à y apporter des réformes. Le défi de moderniser le régime de contrôle des stupéfiants en passant par un mécanisme de CTP est compliqué, par ailleurs, par le fait que le régime se compose de trois traités distincts et qui nécessiteraient tous des amendements. Un parcours plus rationnel pour l'évolution du système pourrait consister à résoudre les incohérences entre les Conventions

de 1961 et de 1971 en les fusionnant, de même que les contrôles précurseurs de la Convention de 1988, dans une nouvelle Convention unique qui présenterait ces traits :

- Un mécanisme d'examen périodique structuré;
- Une procédure améliorée pour le reclassement des substances, offrant un meilleur équilibre entre l'assurance de la disponibilité des drogues désignées pour des usages autorisés et la prévention des abus;
- Une approche plus tolérante et juridiquement cohérente à l'égard des usages traditionnels, spirituels et sociaux qui ne posent pas de problème;
- L'intégration des autres éléments du traité de 1988 sur les drogues dans des traités ultérieurs concernant le crime organisé et la corruption avec lesquels le traité de 1988 sur les drogues est déjà étroitement aligné.

Des réformes plus substantives de cette nature n'ont pas encore été abordées de façon officielle, mais la suggestion est faite dans le rapport publié en 2013 par l'Organisation des États américains, *Scenarios for the Drug Problem in the Americas*.³²

II. RÉFORME DES TRAITÉS APPLICABLE À TOUS LES ÉTATS SIGNATAIRES, NÉCESSITANT UNE APPROBATION DE LA MAJORITÉ

RECLASSEMENT

Nous l'avons mentionné, le cannabis a initialement été placé dans la visée du système international de contrôle des drogues par la Société des Nations pour des motifs douteux, et son classement actuel dans les Tableaux I et IV [listes de substances contrôlées] de la Convention unique n'a jamais été examiné par le Comité OMS d'Experts.³³ Ceci est en soi une raison qui justifie de remettre en question, pour des motifs procéduraux, la légitimité du classement actuel du cannabis.

La Convention unique de 1961 permet que l'OMS ou tout État partie amorce, en tout temps, le processus de modification qui pourrait conduire à changer le classement d'une drogue spécifique ou à la soustraire à l'application des Conventions. L'OMS est la seule instance mandatée de faire des recommandations de classement, qui doivent ensuite être soumises à l'approbation de la Commission des stupéfiants (CS). La modification de Tableaux ne nécessite pas de consensus; il s'agit du seul type de décision que la CS adopte par voie de vote. On procède fréquemment de cette façon au classement de nouvelles substances; et le système

des traités est ainsi constamment modifié. En ce qui concerne le cannabis, classé en vertu de la Convention unique, une décision de reclassement serait adoptée par une simple majorité de ses « membres présents et votants ».³⁴ Le delta-9-THC (principal ingrédient actif du cannabis, ou dronabinol [nom de l'extrait pharmaceutique]) est classé comme une « substance psychotrope » dans la Convention de 1971, pour laquelle une décision de reclassement nécessite une majorité de deux tiers; et, de fait, le Comité OMS d'experts de la pharmacodépendance a déjà recommandé plusieurs fois le reclassement du dronabinol.³⁵



En ce qui concerne le cannabis, classé en vertu de la Convention unique, une décision de reclassement serait adoptée par une simple majorité de ses « membres présents et votants ».



Pour le cannabis, toutefois, ce processus est compliqué encore par le fait qu'il est également mentionné expressément (aux côtés du coca et de l'opium) dans certains articles des Conventions de 1961 et de 1988. Le reclassement ou le déclassé du cannabis, par conséquent, pourrait ne pas être suffisant pour autoriser des marchés pleinement réglementés de façon similaire aux changements qui sont aujourd'hui apportés par diverses législatures. Il est fort probable qu'une certaine forme d'amendement, de modification ou de réserve, relativement à ces traités, soit également nécessaire.



Des feuilles de coca sèchent, en Bolivie. Courtoisie de Sara Shahriari.

III. RÉFORME DES TRAITÉS APPLICABLE À UN GROUPE D'ÉTATS

MODIFICATION « INTER SE » D'UN TRAITÉ

La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (CVDT) autorise également la possibilité de modifier des traités entre certaines parties uniquement, offrant dans ce contexte une avenue légale singulière et sous-explorée, se situant entre la dénonciation sélective et la réserve collective (voir ci-dessous). L'article 41 de la CVDT prévoit : « Deux ou plusieurs Parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles » si la modification « ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres Parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations » et si elle n'est pas incompatible « avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble ».³⁶

En principe, les deux conditions peuvent être remplies. Il faudrait que l'entente comporte un engagement clair à l'égard des obligations initiales en vertu du traité, vis-à-vis des pays ne faisant pas partie de l'accord de modification *inter se*, en particulier en ce qui concerne la prévention du commerce ou des fuites vers des territoires où prévaudrait encore la prohibition. Toutes les dispositions des traités – y compris celles concernant le cannabis – demeurerait en vigueur pour les États parties au traité qui ne feraient pas partie de l'accord *inter se*. Avec le temps, un tel accord *inter se* pourrait évoluer vers un cadre alternatif de traité auquel de plus en plus d'États pourraient adhérer, tout en évitant le processus lourd (voire impossible) d'une approbation unanime des amendements au régime en vigueur.³⁷

En théorie, une modification *inter se* pourrait être utilisée par un groupe de pays ayant des positions similaires et désireux de résoudre les enjeux de non-respect de dispositions des traités

en raison de décisions nationales de réglementer légalement le marché du cannabis, comme celle de l'Uruguay, que le Canada semble résolu à adopter également. Ces pays pourraient signer un accord ne s'appliquant qu'à eux, de modifier ou d'abroger les dispositions des conventions onusiennes portant sur le contrôle du cannabis. Cette option pourrait aussi être intéressante à explorer afin de créer un fondement légal justifiant un commerce international entre nations qui autorisent ou tolèrent l'existence d'un marché licite d'une drogue en vertu de dispositions légales intérieures, mais dont le commerce international n'est pas permis par les dispositions des traités en vigueur.

Les rédacteurs de la CVDT de 1969 se sont penchés sur l'option de modification *inter se*



« Deux ou plusieurs Parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles »



en tant que principe fondamental pour le droit international, et la question avait été abordée en détail à la Commission du droit international en 1964 : « L'importance de la question n'a pas besoin d'être soulignée; il s'agit de concilier la nécessité de garantir la stabilité

des traités avec les exigences de l'évolution pacifique. »³⁸ Dès le début, la nature évolutive des traités a été considérée comme étant un élément fondamental du système des Nations Unies – un système où tous les États membres « décident de respecter les accords et traités auxquels ils sont devenus parties, sans porter atteinte au droit de révision », d'après le délégué de l'Égypte à l'époque. Celui-ci a signalé que, par conséquent : « Il importe également de veiller à ce qu'il ne puisse être mis obstacle, de manière arbitraire, au processus de la révision. Les cas ont été nombreux dans le passé où des États, par leur refus obstiné d'envisager la modification d'un traité, ont contraint d'autres États à dénoncer le traité. »³⁹

Un éminent expert du droit des traités internationaux, Jan Klabbbers, a décrit l'option *inter se* comme étant « possiblement la plus élégante

porte de sortie », tout en signalant toutefois que, bien que la modification *inter se* soit fondée sur un principe ancien du droit international, « il n'est pas facile d'en dénicher des exemples concrets ». ⁴⁰ De fait, ceci semble être un territoire légal inexploré, mais on pourrait justifier d'y avoir recours en raison des tensions croissantes entre les tendances dans les politiques sur le cannabis et le système figé des traités sur les drogues – un exemple clair de circonstances pour lesquelles cette option exceptionnelle a été conçue et jugée

comme étant d'importance cruciale. De plus, bien qu'elle ait rarement été utilisée, l'option *inter se* est considérée depuis l'aube du système onusien comme étant un moyen de renforcer les régimes de traités, et non de les affaiblir. Lorsqu'un régime est exceptionnellement résistant à une réforme, et qu'il devient par conséquent vulnérable à l'effritement et à la désuétude, une option comme la modification *inter se* pourrait en fait le renforcer en faisant la démonstration de sa capacité de modernisation.

IV. RÉFORME DES TRAITÉS APPLICABLE À UN ÉTAT INDIVIDUEL

A. SE RETIRER DES TRAITÉS

Compte tenu de la désuétude des traités sur le contrôle des drogues et des obstacles procéduraux et politiques apparemment insurmontables pour les moderniser, on demande souvent pourquoi des pays ne devraient pas tout simplement se retirer du régime de ces traités onusiens. Tout État membre signataire a la possibilité de se retirer des traités par le processus de dénonciation; le fait de se retirer d'un traité « résoudre » techniquement les problèmes de violation ou de non-conformité, d'un point de vue juridique.

Cependant, une raison importante pour laquelle des États souhaitant une réforme pourraient souhaiter demeurer parties à des traités onusiens sur le contrôle des drogues réside dans le fait que ceux-ci régissent également le commerce mondial de drogues à des fins médicales licites, y compris les substances énumérées dans la liste des médicaments essentiels de l'OMS. L'accès adéquat à des médicaments contrôlés est déjà un grave problème pour la majorité des pays en développement; or le fait de se retirer du système d'estimations et exigences géré par l'OICS en vertu des conventions des Nations Unies sur le contrôle des drogues risquerait possiblement d'aggraver ce problème.

Pour les pays qui reçoivent de l'aide au développement ou qui bénéficient d'accords

commerciaux préférentiels, la dénonciation pourrait également entraîner des sanctions économiques. Être un État partie aux trois traités sur le contrôle des drogues est une condition de plusieurs accords commerciaux préférentiels et pour l'accession à l'Union européenne. Le gouvernement étatsunien – à présent plus susceptible d'être permissif envers des réformes relatives au cannabis, en raison des changements en cours sur son propre territoire – est encore détenteur du mécanisme de certification disciplinaire, et le retrait des traités sur le contrôle des drogues conduirait presque certainement à une perte de la certification et à des sanctions. La dénonciation d'un traité peut donc avoir de sérieuses implications politiques et économiques, en particulier pour des pays pauvres et moins puissants. Même pour des pays moins vulnérables sur le plan économique, le simple fait de se retirer d'un traité sur les drogues comporterait un risque d'affecter leur réputation.

B. DÉNONCIATION SÉLECTIVE

La CVDT de 1969 stipule qu'une « erreur » historique (article 48) ou un « changement fondamental de circonstances » (*rebus sic stantibus*, article 62) constitue une raison valide pour qu'un État membre se retire d'un traité. ⁴¹ Cependant, le recours à la doctrine de *rebus sic stantibus* et

à l'option d'une « dénonciation sélective » est chose rare en droit international. La Commission mondiale sur le cannabis de la Beckley Foundation a conclu, dans un rapport de 2008, qu'« emprunter cette voie pourrait être moins soutenable légalement que la dénonciation et la ré-adhésion avec réserves » (voir ci-dessous) conduisant au même résultat au bout du compte.⁴² De plus, pour un groupe de pays, l'option d'un accord *inter se* semble constituer l'avenue la plus élégante et avoir le même effet.

C. DÉNONCIATION SUIVIE D'UNE RÉ-ADHÉSION AVEC RÉSERVE

Au moment de la signature ou de la ratification d'un traité, ou encore de l'adhésion à celui-ci, les États ont la possibilité d'exprimer des réserves à l'égard de dispositions spécifiques, comme l'ont d'ailleurs fait de nombreux pays dans le cas des trois traités sur le contrôle des drogues.⁴³ Les réserves ou autres « déclarations interprétatives » unilatérales sont destinées à exclure ou à modifier l'effet légal de certaines dispositions d'un traité pour l'État qui les déclare.

Dans le cadre de la procédure de dénonciation d'un traité suivie d'une ré-adhésion avec réserve, un pays peut se retirer globalement d'un traité avec l'intention d'y ré-adhérer avec des réserves spécifiques. Dans le cas de la Convention de 1961, si au moins un tiers des États parties s'y objecte, ce pays pourrait être empêché d'y ré-adhérer.⁴⁴ La dénonciation avec ré-adhésion assortie de réserves est reconnue comme une procédure légitime, bien que son utilisation soit limitée à des cas d'exception.^{45,46}

Dans le cas des traités sur les drogues, un précédent récent existe : en 2011, la Bolivie a avisé le Secrétaire général de sa décision de se retirer de la Convention unique à compter de janvier 2012, dans l'intention d'y ré-adhérer avec des réserves concernant le coca. L'OICS a dénoncé cette décision et 15 pays – dont tous les membres du G8 – ont déposé des objections officielles. Mais le nombre d'objections était bien inférieur aux 62 requises (un tiers du nombre des États parties à la Convention) afin d'empêcher la ré-adhésion de

la Bolivie. En 2013, la ré-adhésion de la Bolivie au traité a été formellement acceptée, avec réserves protégeant son droit d'autoriser sur son territoire la pratique traditionnelle de mâcher les feuilles de coca dans la mesure nécessaire à cette utilisation licite. (La Bolivie avait initialement tenté d'amender les traités, mais en a été empêchée par un petit nombre d'objections.) La procédure a donc résolu adéquatement les tensions légales, du moins pour la Bolivie, entre l'obligation d'abolir sa culture indigène de coca en vertu de la Convention unique de 1961 et ses obligations légales de protéger cette culture en vertu de la Déclaration des Nations Unies de 2007 sur les droits des peuples autochtones ainsi que de sa Constitution nationale.

Une réserve par laquelle un État se soustrairait à l'application d'obligations issues des Conventions, relativement au cannabis, pourrait par conséquent être mise à l'essai par la même procédure dans le cadre des traités, mais certaines différences devraient être prises en compte. Le principal problème juridique découle de l'article 19 de la CVDT qui stipule qu'une réserve ne doit pas être « incompatible avec l'objet et le but du traité ». Ces visées générales de la Convention unique sont établies dans la première ligne du préambule, au sujet du souci pour « la santé physique et morale de l'humanité » et dans l'obligation générale en vertu du traité de limiter les drogues contrôlées « exclusivement aux fins médicales et scientifiques ». La possibilité d'établir une réserve exemptant une drogue donnée de l'obligation générale du traité de limiter les drogues exclusivement aux fins médicales et scientifiques est mentionnée explicitement dans le Commentaire sur la Convention unique comme étant une procédure qui pourrait être admissible, pour la feuille de coca ainsi que pour le cannabis.⁴⁷ Bien que l'absence de toute note de mise en garde semble sous-entendre que l'exemption des obligations générales pour une drogue spécifique par voie de réserve ne constituerait pas en soi un conflit avec l'objet et le but du traité dans l'ensemble, cet aspect mérite certainement une importante discussion juridique à avoir dans le contexte de la conception de telles réserves. Les mêmes enjeux se manifesteraient dans le cas d'un accord *inter se* (voir ci-dessus), qui s'apparente dans une certaine mesure à la formation d'une « réserve collective ».

METTRE EN ŒUVRE UNE RÉGLEMENTATION DU CANNABIS EN SITUATION DE NON-RESPECT DE TRAITÉ

Les options susmentionnées pour la réforme des traités ainsi que les diverses considérations procédurales et politiques qui s'y rattachent sont toutes ultérieures à une décision d'au moins un État de passer aux actes pour modifier sa relation aux traités en vigueur relativement au cannabis. Des États peuvent choisir d'éviter les questions de traités qui se manifestent dans le contexte de leurs réformes relatives au cannabis, ou affirmer que les changements en

cours dans leur pays sont admissibles en vertu des traités dans leur forme actuelle, niant par le fait même que toute option de réforme des traités devrait ou doit être envisagée. Une autre possibilité – celle de reconnaître le fait d'une non-conformité temporaire et de travailler à un éventuel réaligement entre la loi nationale et les obligations en vertu des traités – ouvrirait la voie à une tentative délibérée d'établir un certain nombre d'options de réforme des traités.

CONTOURNER OU NIER LES ENJEUX DE NON-RESPECT

Jusqu'ici, les deux États qui sont allés de l'avant avec le développement et la mise en œuvre de marchés officiels de cannabis non médical sont les États-Unis et l'Uruguay. Leurs situations sont très différentes et ils ont fourni des commentaires contrastés sur les implications de leurs décisions, tout en avançant de part et d'autre que les changements de politiques sur leur territoire ne les plaçaient pas en situation de violation des conventions onusiennes sur le contrôle des drogues.

L'Uruguay a affirmé que ses politiques sont complètement en harmonie avec les buts initiaux proposés dans les traités, mais que ceux-ci avaient échoué à atteindre – notamment, la protection de la santé et du bien-être de l'humanité. Les autorités uruguayennes ont affirmé que



Les autorités uruguayennes ont affirmé que la création d'un marché réglementé pour la consommation de cannabis par des adultes est motivée par des impératifs de santé et de sécurité, et qu'elle constitue par conséquent un enjeu de droits humains.



la création d'un marché réglementé pour la consommation de cannabis par des adultes est motivée par des impératifs de santé et de sécurité, et qu'elle constitue par conséquent un enjeu de droits humains. En l'espèce, les autorités soulignent des obligations plus générales à l'égard de principes onusiens des droits humains qui doivent être respectées, renvoyant spécifiquement à la présence des principes des droits humains par

rapport aux obligations en matière de contrôle des drogues. L'Uruguay étant le premier pays suffisamment courageux pour prendre la mesure de réglementer le cannabis pour tous les usages, il est très significatif qu'il ait expliqué sa réforme par la référence à ses obligations générales à l'égard des droits humains en vertu du droit international.⁴⁸ De plus, tout en étant réticent à reconnaître que son modèle de réglementation du cannabis constitue un élément de non-respect des traités sur les drogues, l'Uruguay a signalé qu'il crée, dans le système des traités,

des tensions légales qui pourraient nécessiter des révisions et une modernisation. Lors de la session de la CS en 2013, par exemple, le chef de la délégation uruguayenne, Diego Cánepa, a déclaré : « Aujourd'hui plus que jamais, nous avons besoin de leadership et de courage afin de discuter si une

révision et une modernisation des instruments internationaux adoptés au cours des 50 dernières années sont nécessaires. »⁴⁹ [trad.]

Les représentants étatsuniens ont soutenu pour leur part qu'étant donné que la culture, le commerce et la possession de cannabis existant dans plusieurs États de leur pays demeurent des délits criminels en vertu du droit fédéral

étatsunien, le gouvernement fédéral à titre d'État partie aux conventions n'est pas en défaut. Ceci en dépit de la décision du gouvernement fédéral étatsunien d'accommoder les développements à l'échelon des États pour peu que ces derniers procèdent dans le respect de certains paramètres.⁵⁰ Un récent narratif étatsunien, mis en avant par l'ambassadeur William Brownfield (secrétaire adjoint aux affaires internationales pour les stupéfiants et l'application des lois), affirme que le cadre existant des traités offre suffisamment de souplesse pour permettre des marchés de cannabis réglementés.⁵¹ Cet argument est miné par toute compréhension raisonnable des traités et de leurs objets et buts clairement prohibitionnistes – et relève de la commodité politique plutôt que de quelque raisonnement juridique convaincant.⁵² On pourrait soutenir que l'objectif principal de l'argument de l'ambassadeur Brownfield est « d'empêcher que des violations claires des traités par les initiatives des États pour légaliser le cannabis ne déclenchent un débat international ouvert concernant la réforme des traités ». ⁵³ Quoi qu'il en soit, un tel débat est

devenu inévitable, d'autant plus que l'OICS a fait des déclarations claires voulant que les modèles de l'Uruguay et des législatures étatsuniennes ne sont pas conformes aux traités, et que Brownfield a lui-même reconnu l'autorité de l'OICS à décider si les États parties respectent ceux-ci ou non.⁵⁴

Il pourrait également être affirmé (bien que ceci ne relève pas des États parties) que la réglementation est possible dans les limites des traités en interprétant les dispositions des Conventions concernant les « fins scientifiques » de façon à inclure l'expérimentation d'options réglementaires de rechange, pour peu que celles-ci fassent l'objet de recherches. Ceci reposerait toutefois sur une compréhension erronée de l'expression « fins scientifiques » utilisée dans les traités, découlant d'une confusion entre l'utilisation des drogues et le corpus scientifique pour les politiques. Ce serait également placer l'expression hors contexte, tant pour ce qui concerne l'article en cause que pour l'ensemble du traité, à l'encontre des règles élémentaires d'interprétation qui sont établies dans la Convention de Vienne.⁵⁵

ALLER DE L'AVANT DANS UN « NON-RESPECT FONDÉ SUR DES PRINCIPES »

Plutôt que de chercher à formuler des arguments pour appuyer la thèse voulant que la réglementation légale du cannabis ne constitue pas un problème de non-respect des Conventions de 1961 et 1988, les États désireux de procéder à cette réglementation légale pourraient reconnaître ouvertement que cette action constitue une violation. D'importance cruciale, cette avenue nécessite que l'État qui la choisit explique ses raisons de procéder à une réforme des politiques nationales, les implications affectant sa conformité et, en particulier, les raisons pour lesquelles l'action est nécessaire pour le respect d'engagements à d'autres lois ou politiques internationales. De plus, cette situation de non-respect devrait être considérée et présentée comme étant temporaire, axée sur l'objectif d'assurer le réaligement des nouvelles lois et pratiques du pays avec ses obligations à l'égard des traités, et faisant partie intégrante de l'initiative de réforme. Cet État devrait, en parallèle, demander des discussions multilatérales afin de résoudre la situation, par exemple en soutenant

un groupe consultatif d'experts sur la réforme des conventions,⁵⁶ et ultérieurement une Conférence de toutes les Parties (CPT). Dans l'attente de ces développements, l'État procéderait en conformité avec ses autres obligations en vertu des traités, ferait des rapports à l'OICS comme à l'habitude et ferait état à la CS des résultats de ses politiques.

Il est évident que la non-conformité à des obligations légales internationales n'est pas désirable, mais toutes les options de réforme décrites dans le présent document sont mues par la nécessité. Le problème n'est pas que les pays optent pour des approches de réglementation. Il s'agit plutôt des dispositions de traités qui sont désuets et impraticables, ce qui soulève le besoin d'une période temporaire et transitionnelle de non-conformité basée sur des principes. Dans ce contexte, la reconnaissance du fait qu'un État ne peut plus respecter les obligations des Conventions concernant le cannabis n'a pas à être considérée comme étant un mépris de la règle de droit. Au contraire, elle confirme que les

engagements en vertu des traités importent. De fait, le non-respect de traités lors de l'évolution de lois et pratiques nationales est une caractéristique relativement fréquente de l'évolution et de la modernisation de régimes.⁵⁷ On s'approche davantage d'une expression de mépris du droit international si l'on balaie du revers de la main des préoccupations concernant le non-respect en ayant recours à des justifications juridiques douteuses. Plusieurs gouvernements qui réforment leurs lois sur le cannabis le font pour des raisons de santé, de développement, de droits humains, de sécurité ou d'autre nature, et en raison de préoccupations à l'égard des engagements légaux internationaux pris dans ces domaines, dont la réalisation subit des effets néfastes de l'application des conventions sur les drogues. Comme l'a affirmé la Commission mondiale des politiques sur les drogues :

Les défections unilatérales des traités couvrant les drogues ne sont souhaitables ni pour les relations internationales ni pour le système de contrôle, fondamentalement consensuel. Cependant, l'intégrité de

ce système n'est pas protégée à long terme par l'adhérence dogmatique à un cadre normatif périmé et dysfonctionnel. L'évolution des systèmes de lois, pour tenir compte de circonstances changeantes, est fondamentale à leur survie et leur utilité, et les expériences réglementaires qui sont menées par divers États agissent comme autant de catalyseurs de cette évolution. En effet, le respect de l'État de droit veut que les lois qui créent des dommages ou sont inopérantes soient contestées.⁵⁸

De plus, nous pouvons à présent constater que les États qui procéderont à des réformes entourant le cannabis, de plus en plus nombreux, ne feront pas l'objet de condamnations majeures de la communauté internationale. Opter pour une réforme et reconnaître la non-conformité peut contribuer à jeter les bases d'options pour la réforme de traités qui sont susceptibles d'être mises en œuvre collectivement par des États ayant des vues similaires – comme l'option d'accord *inter se*.



Du cannabis sèche, au Maroc. Courtoisie de Pien Metaal.

FAIRE LA TRANSITION VERS UN RÉGIME INTERNATIONAL APPUYANT LA RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ DES DROGUES

De plus en plus d'États reconnaissent les solides arguments incitant à remettre en question le modèle prohibitionniste de contrôle du cannabis qu'imposent les traités. Comme nous l'avons signalé, l'inclusion initiale du cannabis dans le cadre international actuel a résulté de procédures critiquables et de données douteuses. Aucun examen qui respecte les normes et connaissances scientifiques actuellement reconnues n'a jamais été réalisé. Pour toutes ces raisons, diverses formes de défections douces, de non-conformité, de décriminalisation et de réglementation *de facto* se sont poursuivies dans des pays où l'usage traditionnel est répandu, et se sont depuis étendues à travers le monde, dans presque tous les pays ou territoires où le cannabis est devenu populaire au cours du récent demi-siècle.

Des décennies de doute, de défections douces, d'hypocrisie légale et d'expérimentation avec des politiques ont à présent atteint le point où la réglementation légale *de jure* de l'ensemble du marché du cannabis devient plus acceptable politiquement, même si elle enfreint certains éléments désuets des conventions onusiennes. Les tensions s'accroîtront probablement entre les pays qui adoptent des approches de réglementation et ceux qui sont fortement en faveur de maintenir le statu quo et le système onusien de contrôle des stupéfiants ainsi que ses agences spécialisées.

Dans le conflit désordonné des contraintes procédurales et politiques concernant les réformes des traités versus le mouvement vers un régime modernisé pour le contrôle mondial des drogues, le système traversera probablement une autre période d'interprétations légales douteuses et de justifications contestables en lien avec le nombre croissant de réformes nationales et sous-nationales. La situation ne semble pas destinée à changer jusqu'à ce qu'un seuil critique soit atteint et qu'un groupe de pays aux vues similaires soit prêt à relever le défi de

réconcilier les incohérences juridiques et disputes multiples et croissantes.

Les inévitables réformes additionnelles touchant le cannabis semblent constituer l'enjeu qui ouvrira le débat sur le système onusien des traités sur le contrôle des drogues; et des questions sur les modèles possibles de réglementation d'autres drogues arriveront sur la table tôt ou tard. De fait, ce débat est déjà commencé pour ce qui concerne la feuille de coca et d'autres plantes psychoactives, et s'est présenté périodiquement dans le contexte des réponses aux nouvelles substances psychoactives (NSP). Bien que les arguments qui catalysent la tendance actuelle à réglementer le cannabis ne s'appliquent pas tous de la même manière à d'autres

substances contrôlées, les réformes en cours touchant le cannabis ne sont pas la fin de l'histoire, et seront probablement le déclencheur d'un examen de l'efficacité du système international de contrôle des drogues en ce qui concerne d'autres substances également. Cette situation doit

être prise en compte dans le développement des discussions au sujet du cannabis.

De fait, la question qui est aujourd'hui à l'ordre du jour des politiques internationales n'est plus de déterminer s'il est nécessaire ou non de réexaminer et de moderniser le système onusien de contrôle des drogues, mais plutôt quand et de quelle manière. La question est de savoir si un mécanisme peut être trouvé assez rapidement pour répondre aux tensions croissantes et transformer le système actuel, de manière ordonnée, en un système qui saura s'adapter mieux aux préoccupations et priorités locales et qui sera plus compatible avec les normes scientifiques fondamentales et les standards contemporains des Nations Unies. Les éléments clés d'une stratégie efficace pour aller de l'avant devraient inclure ceux-ci :



L'inclusion initiale du cannabis dans le cadre international actuel a résulté de procédures critiquables et de données douteuses.



FAVORISER UN DIALOGUE DE HAUT NIVEAU SUR LA RÉOLUTION DES TENSIONS ENTRE LES PRATIQUES ÉMERGENTES DES ÉTATS ET LES OBLIGATIONS DÉSUÈTES ET CONTRE-PRODUCTIVES ISSUES DES TRAITÉS

Les États qui souhaitent explorer, développer ou mettre en œuvre activement des modèles de réglementation du cannabis rencontreront tous des défis légaux et politiques, à l'échelon national et international. Quelles que soient les réformes apportées, les États devraient privilégier d'explorer la question, plutôt que de l'ignorer, dans les forums multilatéraux. Le leadership des États aux vues similaires sera crucial pour favoriser ce débat. Le dialogue peut être éclairé et encouragé de diverses façons :

- Appuyer des propositions voulant qu'un **groupe consultatif d'experts** se penche sur les enjeux touchant les défis émergents – y compris la réglementation du cannabis – et sur la modernisation du cadre international de contrôle des stupéfiants, puis formule des recommandations afin d'éclairer le débat des Nations Unies, d'ici 2019, alors qu'une nouvelle Déclaration politique et un Plan d'action des Nations Unies devront être adoptés. De telles propositions sont déjà promues activement par un certain nombre d'États parties.⁵⁹
- Utiliser les **mécanismes officiels pour la réforme du système des traités**, comme l'amendement, la modification, les options de réserve ou des changements plus considérables. Même si elles ne conduisent pas initialement à des progrès, de telles actions contribueront à faire en sorte que la question de la modernisation des traités est prise en compte de manière significative dans les forums établis, et démontreront la volonté des États qui souhaitent des réformes de résoudre

les tensions et les questions potentielles de non-conformité en utilisant les mécanismes légaux établis.

- Convoquer des **dialogues informels sur les politiques en matière de drogues** ou des conférences intergouvernementales des États aux vues similaires, afin de discuter des préoccupations partagées et des dilemmes en marge du cadre institutionnel des Nations Unies et des structures régionales comme l'Organisation des États américains et l'Union européenne – et possiblement de préparer des solutions pour considération à la CS ou lors d'autres forums des Nations Unies ou régionaux.

PROCÉDER À DES RÉFORMES NATIONALES EN PARALLÈLE AUX PROCESSUS DE DIALOGUE MULTILATÉRAL ET DE RÉFOME

La modernisation du cadre des traités afin de répondre aux besoins d'États désireux d'apporter des réformes semble aujourd'hui inévitable, considérant le nombre croissant de ces États. Si le système des traités ne peut pas commencer à se montrer capable de modernisation, il risque de sombrer dans l'insignifiance, ce qui n'affecterait pas seulement les éléments qui sont clairement dépassés et dus pour des réformes, mais également les éléments pour lesquels il existe encore un relatif consensus. Cependant, le processus pour arriver à des réformes multilatérales formelles sera probablement long et ardu. D'ici l'avènement de telles réformes, des réformes à court terme impliqueront probablement de multiples États qui évolueront dans la non-conformité technique de transition. Les défis pouvant résulter de cette situation peuvent être atténués des manières suivantes :

- Ne pas chercher à esquiver ou à nier la non-conformité en recourant à des justifications légales invraisemblables.
- Reconnaître la « non-conformité fondée sur des principes » et temporaire, en signalant les

raisons de s'y adonner, fondées sur les intérêts de santé et de bien-être des citoyens, de même que les engagements plus généraux de la Charte des Nations Unies.

- Promouvoir activement un débat multilatéral et des efforts de réforme (comme susmentionné), en parallèle à la réalisation de réformes nationales.
- Établir un modèle de réglementation du cannabis⁶⁰ qui place sans équivoque la santé publique et le bien-être parmi les objectifs centraux et qui atténue les répercussions néfastes pour les États voisins.
- Garantir un cadre pour le suivi et l'évaluation exhaustifs, assorti de dispositions pour une reddition de comptes périodique aux législatures nationales, aux agences onusiennes pertinentes ainsi qu'à d'autres parties prenantes.⁶¹

POURSUIVRE L'ACTION COLLECTIVE

Toute tentative de favoriser un dialogue de haut niveau, d'explorer des réformes nationales ou de réformer le cadre multilatéral sera facilitée par l'action collective d'États aux vues similaires et travaillant à une cause commune. En bâtissant sur la diversité de ce groupe de pays, une telle alliance d'États aux vues similaires pourra jeter les bases d'une approche aux politiques sur le cannabis qui soit plus efficace et qui, avec le temps, pourra faire ses preuves et attirer d'autres États partenaires. En travaillant en coordination plutôt que dans l'isolement, les premiers États souhaitant une réforme peuvent apprendre les uns des autres et offrir un leadership pour créer une ouverture politique afin que d'autres pays délaissent les approches prohibitionnistes qui se sont avérées si néfastes à la santé humaine, au développement, à la sécurité ainsi qu'à la règle de droit à proprement parler.⁶²



Une femme fait sécher des feuilles de coca à Apolo, Bolivie. Courtoisie de Godofredo Reinicke.

RESSOURCES

« Politiques sur le cannabis » [document d'information] (Coalition canadienne des politiques sur les drogues et Réseau juridique canadien VIH/sida, 2015),

<http://drugpolicy.ca/wp-content/uploads/2015/09/CDPC-Cannabis-Brief-FR-Final-Web.pdf>

How to Regulate Cannabis: A Practical Guide (Transform Drug Policy Foundation, 2013),

<http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/How-to-Regulate-Cannabis-Guide.pdf>

« International Law and Drug Policy Reform: Report of a GDPO/ICHRDP/TNI/WOLA Expert Seminar » (juillet 2015),

<https://www.tni.org/en/publication/international-law-and-drug-policy-reform>

Prendre le contrôle : sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues (Commission mondiale sur les politiques sur les drogues, 2014),

http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_FR.pdf

The Rise and Decline of Cannabis Prohibition (Transnational Institute & Global Drug Policy Observatory, mars 2014),

<https://www.tni.org/en/publication/the-rise-and-decline-of-cannabis-prohibition>



Deuxième Conférence sur l'opium à Genève, 1924-1925. Courtoisie de l'ONUG, archives de la Société des Nations.

NOTES

- ¹ Article 4. Obligations générales, *Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972*, New York, Nations Unies, à https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_F.pdf.
- ² Le cannabis a une classification double ou composite, dans la Convention unique. Le cannabis, la résine de cannabis, les extraits et la teinture de cannabis figurent au Tableau I, parmi les substances dont les propriétés peuvent causer un état de dépendance et qui présentent un risque sérieux d'abus et sont par conséquent assujetties à toutes les mesures de contrôle envisagées dans la Convention. Le cannabis et sa résine figurent également au Tableau IV, de même que d'autres substances du Tableau I, et sont jugées particulièrement dangereux en raison de ce que l'on considère constituer leurs caractéristiques nocives, le risque d'abus et une valeur thérapeutique extrêmement limitée. Voir D.R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge University Press, 2012, p. 154-157.
- ³ En mars 2016, on comptait 185 Parties à la Convention unique, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=VI-18&chapter=6&lang=fr#1.
- ⁴ W. B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, Routledge, Londres et New York, 2000.
- ⁵ Pour un compte rendu détaillé du processus suite auquel le cannabis a fini par être inclus dans le cadre international de contrôle des stupéfiants, voir D. Bewley-Taylor, T. Blickman et M. Jelsma, *The Rise And Decline of Cannabis Prohibition. The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform*, Transnational Institute: Amsterdam/Global Drug Policy Observatory: Swansea, mars 2014.
- ⁶ Voir C. Hallam, D. Bewley-Taylor et M. Jelsma, *Scheduling in the International Drug Control System*, Transnational Institute-International Drug Policy Consortium, Series on Legislative Reform of Drug Policies, n° 25, juin 2014, https://www.tni.org/files/download/dlr25_0.pdf.
- ⁷ *Cannabis and cannabis resin: Information Document*, Comité OMS d'experts de la pharmacodépendance, 36^e réunion, Genève, 16-20 juin 2014. Voir également E. Danenberg, L.A. Sorge, W. Wieniawski, S. Elliott, L. Amato et W.K. Scholten, « Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions », *Drug and Alcohol Dependence*, 2013, 131 (3) : 175-181, à <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>.
- ⁸ Pour une discussion sur la souplesse offerte par les traités sur le contrôle des drogues, voir D. Bewley-Taylor et M. Jelsma, *The UN Drug Control Conventions: The Limits of Latitude*, Series on Legislative Reform of Drug Policies, n° 18, mars 2012.
- ⁹ D. R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press, 2012.
- ¹⁰ A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2007, p. 207.
- ¹¹ Voir <https://www.incb.org/incb/fr/about.html>. Concernant la position de l'OICS à l'égard des *coffee shops* et des politiques néerlandaises sur le cannabis, voir plus généralement D. Bewley-Taylor, T. Blickman et M. Jelsma, *The Rise And Decline of Cannabis Prohibition. The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform*, Transnational Institute: Amsterdam/Global Drug Policy Observatory: Swansea, mars 2014, p. 32-42.
- ¹² A. Rosmarin et N. Eastwood, *A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies in Practice Across the Globe*, Londres, Release, 2012. Également, D.R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge University Press, 2012, p. 157-190.
- ¹³ T. Blickman, *Cannabis Policy Reform in Europe: Bottom up rather than top down*, Transnational Institute Series on legislative Reform of Drug Policies, n° 28, décembre 2014, <https://www.tni.org/files/download/dlr28.pdf>.
- ¹⁴ Voir D. R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press, 2012, p. 177-181.
- ¹⁵ Article 49, *Convention unique sur les stupéfiants de 1961*; l'Inde, le Népal, le Pakistan et plus tard le Bangladesh ont eu recours à cette exemption transitionnelle en ce qui concerne le cannabis.
- ¹⁶ Voir p. ex., la situation au Maroc. D. Bewley-Taylor, T. Blickman et M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform*, Transnational Institute: Amsterdam/Global Drug Policy Observatory: Swansea, mars 2014, p. 12-13. Également à noter à cet égard, l'Inde. Outre la consommation de bhang, qui est permise en vertu de la Convention unique, on trouve encore dans plusieurs régions de l'Inde une culture et une utilisation répandues du cannabis. Voir R. Bhattacharji, « View from the Ground: Heading for the Hills; Cannabis in Malana », Global Drug Policy Observatory, Swansea, Blog, <http://gdpo.swan.ac.uk/?p=365>.

- ¹⁷ Par exemple, dans un rapport de septembre 2015 préparé en contribution à l'UNGASS de 2016, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a signalé : « Les peuples autochtones ont le droit de suivre leurs pratiques traditionnelles, culturelles et religieuses. Dans les cas où l'utilisation de drogues fait partie de ces pratiques, le droit d'utilisation pour des fins définies aussi précisément devrait en principe être protégé conformément aux limites établies dans le droit des droits de l'homme. » [trad.] À https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/OHCHR/A_HRC_30_65_E.pdf.
- ¹⁸ Voir, p. ex., International Drug Policy Consortium, *The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its Special Segment on Preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem: Report of Proceedings*, mai 2015, <https://www.tni.org/files/publication-downloads/cnd-proceedings-report-2015.pdf>.
- ¹⁹ Pour une description de la loi uruguayenne réglementant le cannabis, incluant son adoption, son contenu, ses objectifs et les défis rencontrés, voir John Walsh et Geoff Ramsey, « Cannabis Regulation in Uruguay: An Innovative Law Facing Major Challenges », *Journal of Drug Policy Analysis* (à paraître).
- ²⁰ *Rendre la lutte contre les drogues plus pertinente : tirer les enseignements de la décennie écoulée depuis la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale*, rapport du directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime : contribution à l'examen de la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale, p. 17, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_F.pdf.
- ²¹ J. Philpott, « Déclaration en plénière pour l'honorable Jane Philpott ministre de la Santé - SEAGNU sur le problème mondial de la drogue », Gouvernement du Canada, 20 avril 2016, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1054489>
- ²² Conseil économique et social des Nations Unies, E/CN.7/2016/L.12/Rev.1, 22 mars 2016, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/78/pdf/V1601778.pdf>.
- ²³ Union européenne, « Common Position on UNGASS 2016 », https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/IO/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf.
- ²⁴ Déclaration de M. Werner Sipp, président, Organe international de contrôle des stupéfiants (INCB), cinquante-neuvième session de la Commission des stupéfiants, 14 mars 2016, http://www.incb.org/incb/en/news/speeches/2016/ungass_cnd.html.
- ²⁵ OICS, Rapport 2015, 2 mars 2016, Avant-propos, p. iv., https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/French/AR_2015_F.pdf.
- ²⁶ Les amendements de traités qui sont adoptés par cette procédure ne s'appliquent pas aux Parties qui ont déposé des objections, dans les cas des Conventions de 1961 et de 1971, ni à celles qui n'ont pas signalé explicitement leur consentement, dans le cas de la Convention de 1988. Convention de 1961 (telle qu'amendée), article 47; Convention de 1971, article 30; Convention de 1988, article 31.
- ²⁷ Conformément à l'alinéa 3 de l'article 62 de la Charte des Nations Unies.
- ²⁸ Nations Unies, « Mémoire du Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les amendements qu'il propose à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 », E/CONF.63/10, dans *Conférence des Nations Unies chargée d'examiner les amendements à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961*, Genève, 1961, 6-24 mars 1972, Documents officiels, vol. I, New York, Nations Unies, 1974, p. 3-4.
- ²⁹ L'article 38 de la Convention de 1961 telle qu'amendée stipule que « les Parties pourront, au lieu de les condamner ou de prononcer une sanction pénale à leur encontre, ou comme complément de la condamnation ou de la sanction pénale, soumettre ces personnes à des mesures de traitement, d'éducation, de post-cure, de réadaptation et de réintégration sociale ». Le Protocole de 1972 portant amendement renferme également des ajustements à des dispositions de la Convention unique concernant les systèmes d'estimation et la collecte des données, tout en renforçant certaines autres dispositions d'application de la loi, incluant en matière d'extradition, de même que le fonctionnement de l'OICS. Voir D. Bewley-Taylor et Martin Jelsma, « Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs », *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, 2012, p. 72-81.
- ³⁰ Article 40.4, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-French.pdf>.
- ³¹ Le statut de l'adhésion des États à la Convention unique de 1961 et au Protocole de 1972 a été fourni dans le Rapport 2015 de l'OICS, p. 9, paragraphe 50 : « Au 1er novembre 2015, avec l'adhésion de l'Afghanistan, les États parties à la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972 étaient passés au nombre de 185. Avant cela, l'Afghanistan était partie à la Convention sous sa forme non modifiée. Le Tchad est aujourd'hui le seul État partie à la Convention de 1961 qui n'a pas encore adhéré au Protocole de 1972. Seuls onze États n'ont pas encore adhéré à la Convention de 1961 sur les stupéfiants telle que modifiée par le Protocole de 1972 : deux d'Afrique (Guinée équatoriale et Soudan du Sud), deux d'Asie (État de Palestine et Timor-Leste) et sept d'Océanie (Îles Cook, Kiribati, Nauru, Nioué, Samoa, Tuvalu et Vanuatu).

- ³² OÉA, *Scenarios for the Drug Problem in the Americas*, 2013, http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF.
- ³³ E. Danenberg, L.A. Sorge, W. Wieniawski, S. Elliott, L. Amato, W.K. Scholten, « Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions », dans *Drug And Alcohol Dependence*, vol. 131, n° 3, p. 175-181, 1 août 2013, <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>.
- ³⁴ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, E/CN.7/2014/10, 2014, p. 19.
- ³⁵ Pour plus de détails sur le classement des drogues, voir Christopher Hallam, Dave Bewley-Taylor et Martin Jelsma, « Scheduling in the international drug control system », Series on Legislative Reform of Drug Policies n° 25, TNI/IDPC, juin 2014.
- ³⁶ Article 41, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 1969, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-French.pdf>.
- ³⁷ M. Jelsma, « UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy », *Journal of Drug Policy Analysis*, 2016, <http://www.degruyter.com/view/j/jdpa.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>. D'après un commentaire à propos de la Convention de Vienne de 1969, « En raison d'intérêts conflictuels ayant cours à l'échelon international, des amendements de traités multilatéraux, en particulier ayant un grand nombre de Parties, s'avèrent un processus extrêmement difficile et lourd; parfois, un amendement semble même impossible. Il peut donc arriver que certains des États parties souhaitent modifier un traité entre eux seuls. » [trad.] Voir Dörr, Oliver et Kirsten Schmalenbach (dir.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, London et New York, Springer Heidelberg Dordrecht, 2012, p. 719.
- ³⁸ Commission du droit international (ILC), « 745^e séance : 15 juin 1964 », A/CN.4/SR.745, dans : *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. 1, New York, UN, 1965, p. 152, paragr. 49.
- ³⁹ Idem., p. 153, paragr. 53.
- ⁴⁰ J. Klabbers, « Treaties, Amendment and Revision », dans *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, décembre 2006, p. 1084-1089, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1483>.
- ⁴¹ D'après un commentaire, « [s]i la situation fondamentale qui sous-tend les dispositions des traités devient si changée que le rendement continu du traité ne rencontrera pas l'objectif initial, le rendement de ces obligations peut être excusé ». Voir M. Leinwand, « The International Law of Treaties and United States Legalization of Marijuana », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 10, 1971, p. 413-441.
- ⁴² R. Room, W. Hall, P. Reuter, B. Fischer, S. Lenton et A. Feilding, (instigateur), *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate*, Global Cannabis Commission, The Beckley Foundation, 2008, p. 155.
- ⁴³ On peut consulter les réserves signalées dans la base de données de la Collection des traités des Nations Unies, à <https://treaties.un.org>.
- ⁴⁴ La Convention de 1988 ne contient pas de règles spécifiques relatives aux réserves, et est régie en conséquence par les règles générales établies dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, articles 19 à 23, qui n'établissent pas de seuil pour les objections. Ceci signifie habituellement que les réserves sont acceptées sans avoir d'effet pour les États parties qui s'objectent.
- ⁴⁵ L.R. Helfer, « Not fully committed? Reservations, risk and treaty design », *Yale Journal of International Law*, vol. 31, 2006.
- ⁴⁶ Il y a également des exemples d'États qui, après avoir adhéré à un traité, déposent des « réserves tardives » sans d'abord s'en retirer. Le dépôt de telles « réserves tardives », qui est un raccourci procédural en comparaison avec le processus d'un retrait initial, suivi d'une ré-adhésion assortie d'une nouvelle réserve, a été un sujet de débat parmi les spécialistes du droit ainsi qu'à la Commission du droit international, puisqu'il contrevient aux règles fondamentales relatives aux réserves, qui sont établies dans la Convention de Vienne. La pratique actuelle du depositaire des traités onusiens est de n'accepter les réserves tardives que si aucun État partie ne s'y objecte; même une seule objection aurait pour effet d'empêcher une réserve tardive d'être effective.
- ⁴⁷ Nations Unies, *Commentaires sur la Convention unique sur les stupéfiants*, 1961, New York, 1973, p. 476.
- ⁴⁸ En 2015, l'Uruguay a coparrainé une résolution du Conseil des droits de l'homme enjoignant au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de préparer un bref rapport au sujet de l'impact du problème mondial des drogues sur l'exercice des droits humains. La contribution uruguayenne aux préparations du Haut-Commissariat a jeté les bases de la position du pays relativement à la primauté des droits humains : « Nous réaffirmons l'importance de veiller au système des droits humains, en soulignant que ces droits sont universels, intrinsèques, interdépendants et inaliénables, et que les États sont tenus de garantir leur priorité sur d'autres accords internationaux, notamment les traités internationaux sur le contrôle des drogues. » [trad.] Voir Junta Nacional de Drogas, *Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights*, 15 mai 2015, <http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/>

AportededeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf.

- ⁴⁹ Commission des stupéfiants, *Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay*, 56^e Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Prosecretario de la Presidencia del Uruguay, 11 mars 2013.
- ⁵⁰ Voir le mémorandum du procureur général adjoint des États-Unis, James M. Cole, août 2013, <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>.
- ⁵¹ « Fatal Attraction: Brownfield's Flexibility Doctrine and Global Drug Policy Reform », *The Huffington Post*, 11 novembre 2015, http://www.huffingtonpost.co.uk/damon-barett/drug-policy-reform_b_6158144.html.
- ⁵² Pour une discussion plus détaillée de la position étatsunienne selon laquelle les traités offrent suffisamment de souplesse pour englober la réglementation légale du cannabis, voir Wells Bennett et John Walsh, « Marijuana Legalization is an Opportunity Modernize International Drug Treaties », *Brookings et WOLA*, octobre 2014, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/10/15-marijuana-legalization-modernize-drug-treaties-bennett-walsh/cepmmjlegalizationv4.pdf>.
- ⁵³ Voir M. Jelsma, « UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN-System-Wide Coherence on Drug Policy », *Journal of Drug Policy Analysis*, <http://www.degruyter.com/view/j/jdpa.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>.
- ⁵⁴ « Trends in Global Drug Policy », table ronde avec William R. Brownfield, secrétaire d'État adjoint des États-Unis, 8 mars 2016. En réponse à la question d'un journaliste, M. Brownfield a signalé que l'OICS est l'instance désignée pour déterminer si les politiques d'un pays sont conformes ou non aux traités : « Si vous me demandez si je crois que certains gouvernements sont peut-être venus tout près du non-respect des traités, je réponds : probablement. Mais il ne m'appartient pas de trancher la question, pas plus qu'au Gouvernement des États-Unis. C'est à déterminer par l'Organe international de contrôle des stupéfiants des Nations Unies, qui a été établi précisément pour cela » (<http://fpc.state.gov/254116.htm>). Le mandat de l'OICS à cet égard ne vise que les Conventions de 1961 et de 1971. La Convention de 1988 n'est pas soumise à une instance de surveillance; les différends quant à l'interprétation de celle-ci devraient être réglés par consultation entre les États parties ou tranchés au besoin par la Cour internationale de justice (article 32).
- ⁵⁵ Voir p. ex., All Party Parliamentary Group for Drug Policy Reform, « Guidance on Drug Policy: Interpreting the UN Drug Conventions », https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/APPG_for_Drug_Policy_Reform/Guidance_print_copy.pdf. Voir aussi John Collins, « Development First: Multilateralism in the Post-'War on Drugs' Era » et Francisco Thoumi, « Re-examining the 'Medical and Scientific' Basis for Interpreting the Drug Treaties: Does the 'Regime' Have Any Clothes », dans *London School of Economics, After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, p. 9-29, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-After-the-Drug-Wars.pdf>.
- ⁵⁶ Voir TNI, « UNGASS 2016: Background memo on the proposal to establish an expert advisory group », novembre 2015, https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_final.pdf.
- ⁵⁷ J.K. Cogan, « Noncompliance and the International Rule of Law », *Yale Journal of International Law*, vol. 31, 2006, p. 189-210.
- ⁵⁸ Commission mondiale des politiques sur les drogues, *Prendre le contrôle : sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues*, 2014, <http://www.gcdpsummary2014.com>.
- ⁵⁹ Par exemple, en mai 2015 la Jamaïque a également demandé la création d'un « groupe consultatif d'experts », lors du Débat thématique de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies en préparation pour l'UNGASS 2016, <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/JamaicaStmt-HLTD-NY07052015.pdf>. Pareillement, dans le cadre de sa contribution au processus de l'UNGASS, l'Uruguay a demandé la création d'un « groupe consultatif d'experts », http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy_ungass_2016_esp-eng.pdf. Et au cours de la 59^e séance de la CS, en mars 2016, la Colombie a demandé la création d'un « groupe de haut niveau », https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia_English.pdf.
- ⁶⁰ Voir S. Rolles, G. Murkin, « How to Regulate Cannabis: A practical guide », *Transform Drug Policy Foundation*, 2014 <http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/How-to-Regulate-Cannabis-Guide.pdf>.
- ⁶¹ Pour une discussion sur les cadres de surveillance et d'évaluation, voir « Evaluating Cannabis Legalization », *WOLA/ACLU*, mars 14, 2016. http://www.wola.org/commentary/evaluating_cannabis_legalization.
- ⁶² Pour une discussion sur les groupes aux vues similaires dans le cadre des relations internationales et en lien avec les politiques sur les drogues, voir D. R. Bewley-Taylor, « Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness », *The International Journal of Drug Policy*, vol. 24, n° 1, janvier 2013, p. 60-68.



À PROPOS DES ORGANISMES CONTRIBUTEURS

La **COALITION CANADIENNE DES POLITIQUES SUR LES DROGUES (CCPD)** est une coalition nationale d'organismes et d'individus travaillant pour l'amélioration de l'approche du Canada aux drogues et aux politiques mondiales sur les drogues. Elle constitue un projet partenaire de la Faculté des sciences de la santé de l'Université Simon Fraser, Vancouver, Canada. (<http://drugpolicy.ca/fr>)

Le **GLOBAL DRUG POLICY OBSERVATORY (GDPO)**, établi à l'Université Swansea, Royaume-Uni, vise à promouvoir des politiques en matière de drogues qui soient fondées sur les données probantes et sur les droits humains; il le fait par des travaux rigoureux et exhaustifs de compte rendu, de surveillance et d'analyse des développements en matière de politiques aux paliers national et international. (www.swansea.ac.uk/gdpo)

L'**INTERNATIONAL CENTRE ON HUMAN RIGHTS AND DRUG POLICY (HRDP)**, fondé en 2009, se consacre au développement et à la promotion de recherches et d'enseignements novateurs et de grande qualité en matière de droit et de droits humains sur les enjeux liés aux lois, politiques et mesures d'application concernant les drogues. Depuis 2011, il est établi au Human Rights Centre de l'Université d'Essex. (www.hr-dp.org)

MEXICO UNITED AGAINST CRIME (MUCD) est un organisme sans but lucratif qui travaille pour la sécurité des citoyens, la légalité et la justice. En plus de 19 ans de travail, il a donné de l'assistance à des milliers de victimes, consolidé le plus grand programme de culture de la légalité au Mexique et est devenu un organisme chef de file dans le débat mondial sur les politiques en matière de drogues. (www.mucd.org.mx)

Le **RÉSEAU JURIDIQUE CANADIEN VIH/SIDA** travaille à promouvoir les droits humains des personnes qui vivent avec le VIH/sida et de celles qui y sont vulnérables, au Canada et dans le monde, par ses travaux de recherche et d'analyse, de plaidoyer et de contentieux, d'éducation publique et de mobilisation communautaire. (www.aidslaw.ca)

La **TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION (TDPF)** est un organisme de réflexion établi au Royaume-Uni et opérant mondialement, avec des bureaux à Londres, à Bristol et à Mexico. Par ses travaux de recherche, d'analyse des politiques ainsi que de plaidoyer, elle vise à promouvoir des systèmes humains et efficaces pour la réglementation légale des drogues. (www.tdpf.org.uk)

Le **TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)**, Programme sur les drogues et la démocratie, analyse les tendances du marché des drogues illégales et des politiques sur les drogues à l'échelle mondiale, depuis 1966. Le programme s'est acquis une réputation mondiale comme étant l'un des principaux instituts de recherche sur les politiques internationales en matière de drogues et un surveillant critique sérieux des instances onusiennes de contrôle des drogues. (www.tni.org/en/work-area/drugs-and-democracy)

Le **WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA)** est un organisme chef de file en matière de recherche et de plaidoyer pour l'avancement des droits humains dans les Amériques. Il a la vision d'un futur où les politiques publiques protègent les droits humains et reconnaissent la dignité humaine, et où la justice l'emporte sur la violence. (www.wola.org)

Le présent document a été écrit par David Bewley-Taylor (GDPO), Martin Jelsma (TNI), Steve Rolles (TDPF) et John Walsh (WOLA). Les auteurs remercient Damon Barrett, Tom Blickman et Rick Lines pour la recherche additionnelle. La mise en page est d'Adam Schaffer et la traduction française est de Jean Dussault.

Crédit photo

En page couverture, un plant de cannabis dans un établissement de culture légale au Colorado, États-Unis. Jessamine Bartley-Matthews/WOLA. Pour communiquer avec les auteurs, prière d'adresser un courriel à info@wola.org.