

**Les Conventions internationales  
sur les drogues :**

**Options pour le Canada au regard du projet de loi C-45.**

**Mémoire**

présenté au Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères et du  
Commerce international

par Line Beauchesne  
Professeure titulaire  
Département de criminologie  
Université d'Ottawa  
Et professeure associée  
Département de santé communautaire  
Université de Sherbrooke

Le 28 mars 2018

## Résumé

Dans une première partie, suite à une brève présentation du contenu des trois Conventions internationales sur les drogues et de leurs mécanismes de contrôle, j'expliquerai les obligations et les latitudes des pays au regard de ces Conventions. La légalisation d'une drogue interdite par les Conventions ne fait pas partie de ces latitudes.

Dans une deuxième partie, j'expliquerai les procédés pour déroger aux Conventions afin de montrer ce qu'il faut éliminer d'office en tant que scénario.

Enfin, dans une troisième partie, je montrerai les possibilités pour le Canada de justifier sa position au regard de la légalisation du cannabis en expliquant les divers éléments qu'il faut combiner pour asseoir sa position, éléments qui vont au-delà de stratégies simplement juridiques.

## Table des matières

Résumé .....	2
I – Comprendre le contenu et les obligations créées par les Conventions.....	4
La Convention Unique sur les stupéfiants de 1961 .....	4
La Convention sur les substances psychotropes de 1971.....	4
La Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.....	5
La gestion des Conventions .....	5
Les obligations et les latitudes des pays en vertu de ces Conventions .....	7
II - Procédés pour déroger à ces Conventions .....	8
III – La primauté de la Charte et autres considérations.....	11
La primauté de la Charte.....	11
Mouvance mondiale en faveur d’un changement des Conventions .....	11
La Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie (CLDD) .....	11
La Déclaration de Vienne .....	12
Commission globale de la politique sur les drogues (CGPD) .....	13
L’Organisation des États américains (OEA).....	14
L’UNGASS sur les drogues d’avril 2016 .....	15
Le Canada et les États-Unis.....	17
Le Canada et le besoin de données probantes sur le cannabis priorisé par l’ONU.....	18
CONCLUSION.....	19
Références .....	20

## I – Comprendre le contenu, les latitudes et les obligations des Conventions internationales sur les drogues.

Il existe actuellement trois Conventions internationales en matière de drogues signées par la très grande majorité des 193 États membres de l'ONU<sup>1</sup> en 2018 (ONU, 2018) :

- la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 entrée en vigueur en 1964, et le protocole d'amendement de 1972 entré en vigueur en 1975, dont 186 États sont signataires;
- la Convention sur les substances psychotropes de 1971 entrée en vigueur en 1976, dont 184 États sont signataires;
- la Convention contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes de 1988, aussi appelée Convention de Vienne, entrée en vigueur en 1990, dont 190 États sont signataires.

### La Convention Unique sur les stupéfiants de 1961

La naissance des premiers interdits internationaux en matière de drogues remonte à 1912 (Convention internationale de l'opium) et leur avènement relève d'enjeux politiques, économiques et sociaux qui ont peu à voir avec la santé publique (Beauchesne, 2006a). Les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Chine dominaient les discussions préparatoires qui ont mené à l'adoption de la première Convention. Seront d'abord interdits l'usage non médical de l'opium, de la morphine, de l'héroïne et de la cocaïne, puis en 1925, le cannabis est ajouté sans véritables études scientifiques sur ses effets (Bewley-Taylor, Jalsma et Blickman, 2014). La multitude de traités élaborés par la suite pour contrôler certaines drogues fut rassemblée dans la Convention Unique sur les stupéfiants de 1961, sous l'initiative américaine, afin non seulement de créer une plus grande cohérence en regroupant ces traités, mais également avec l'objectif de durcir la prohibition (Bewley-Taylor, 2012). Par un élargissement des contrôles juridiques, elle oblige les États signataires à prendre des mesures de mise en œuvre de la Convention dans leur droit interne (Bewley-Taylor et Martin, 2012); cela signifie la prohibition de la culture, de la production, de la distribution, du trafic et de la possession des drogues contenues dans son annexe qui classe les substances interdites en quatre tableaux selon le niveau de contrôle institué, le cannabis étant sous le régime de contrôle le plus sévère (tableau IV) à l'insistance des États-Unis. Seul l'article 38 aborde la question des traitements aux toxicomanes que l'on juge souhaitables, mais seulement si, pour le pays, il y a « un problème sérieux de toxicomanie et si ses ressources économiques le permettent ».

### La Convention sur les substances psychotropes de 1971

L'explosion de la consommation de drogues de synthèse dans les années soixante, particulièrement les amphétamines, les barbituriques et le LSD, amène l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à se pencher sur ce phénomène et à présenter des recommandations pour contrôler internationalement la

---

<sup>1</sup> La quasi-totalité des États sont membres de l'ONU considérant que 197 États sont actuellement reconnus par les Nations-Unies.

circulation non médicale de ces drogues, non couvertes par la Convention de 1961. Ces recommandations aboutissent à la Convention sur les substances psychotropes de 1971. Comme ces drogues sont fabriquées en laboratoire, les contrôles sont beaucoup plus souples, car c'est l'industrie pharmaceutique des pays du Nord qui est touchée. Elle a d'ailleurs fait en sorte que les dérivés des drogues touchées par la Convention ne soient pas inclus, dérivés qui constituent 95% des drogues synthétiques (Buxter, Bewley-Taylor et Hallam, 2017).

Les différences entre cette Convention, surnommée la Convention du Nord, et la Convention de 1961, surnommée la Convention du Sud, sont frappantes. Contrairement à la Convention du Sud, dès le préambule de la Convention du Nord, on y souligne que les problèmes relatifs aux drogues sont souvent liés à des problèmes sociaux et de santé publique et donc que celles-ci ne doivent « pas faire l'objet d'une restriction injustifiée » ; on insiste sur l'importance de la sensibilisation publique, de la prévention et du traitement comme principaux moyens d'action en matière de prévention des usages problématiques de ces drogues. De plus, dans la Convention de 1961, on justifie le classement de plusieurs drogues dans les catégories les plus sévères, par exemple le cannabis, par le fait qu'il faut supposer qu'un stupéfiant est dangereux jusqu'à preuve du contraire; dans la Convention de 1971, à moins de preuves convaincantes qu'une substance soit nocive, elle est classée dans les catégories les moins sévères et les critères d'approbation pour ajouter une nouvelle drogue à prohiber sont beaucoup plus difficiles à satisfaire. Enfin, contrairement à la Convention du Sud, dans la Convention du Nord, les contrôles sont nationaux au nom de la souveraineté des États. En somme, ces différences entre la Convention de 1961 et celle de 1971 sont véritablement le reflet des rapports de pouvoir Nord/Sud (Bewley-Taylor, 1999; Mc Allister, 2000).

## **La Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988**

En réponse à la croissance du marché illégal de drogues amenée par ce renforcement de la prohibition, la Convention contre le trafic illicite de 1988 a pour objectif d'harmoniser les lois criminelles et les mesures de répression qui en découlent aux échelles internationale et nationale afin de mieux combattre ce trafic de drogues. C'est un changement important de la portée des Conventions, car jusqu'à celle-ci, c'est essentiellement le trafic international qui était visé par les obligations de sanctions criminelles (Stewart, 1990).

## **La gestion des Conventions**

Ces Conventions sont régies par trois organismes, l'Organe international de contrôles stupéfiants (OICS), la Commission des Stupéfiants (CS) et l'Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC). Ils disposent d'un secrétariat commun à Vienne assuré depuis 1990 par le Programme des Nations Unies pour le Contrôle international des drogues (PNUCID) qui gère le Fonds des Nations Unies pour ce programme. La Convention Unique garantit la présence américaine au sein de ces trois organismes (Bewley-Taylor, 1999). En 1972, sous l'égide de l'administration Nixon, un Protocole à cette Convention est venu renforcer le pouvoir de l'OICS en matière de contrôle du trafic.

L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) est une institution indépendante des États créée en 1968 et rétribuée par les Nations Unies. Son rôle est de s'assurer du respect des Conventions en assistant les pays qui en dérogent vers des solutions qui leur permettront de surmonter les difficultés : « Si l'OICS considère qu'un gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires pour remédier à une situation, il peut en référer aux parties concernées ou soumettre le cas à la Commission des Stupéfiants et au Conseil économique et social des Nations Unies » (Bushan, 2015 : 189. Notre traduction.).

La Commission des Stupéfiants (CS) est un comité technique de 53 membres élus par le Conseil économique et social des Nations Unies (ÉCOSOC). Elle est chargée de guider la politique des Nations Unies en matière de drogues. Harry J. Anslinger, premier Commissaire du *Federal Bureau of Narcotics* américain pendant 33 ans (1930-1962), et le lieutenant-colonel Sharman, chef du Service canadien des narcotiques de 1927 à 1946 et membre du comité superviseur des Nations-Unies sur les drogues de 1948 à 1953<sup>2</sup>, ont déployé de nombreux efforts pour faire en sorte que cette Commission des stupéfiants relève directement de l'ÉCOSOC. Ils craignaient que si le principal mécanisme responsable d'établir la politique de contrôle des stupéfiants était sous la tutelle d'une plus vaste organisation chargée de la santé ou d'enjeux sociaux telle que l'OMS ou l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), les questions liées à l'étiologie et au traitement puissent l'emporter sur la prohibition. En particulier, ils voulaient s'assurer que les gouvernements soient représentés par des agents responsables de l'application des lois, plutôt que par des médecins ou d'autres intervenants des domaines de la santé publique (Sinha, 2001). Ils gagnèrent leur cause. Il faut comprendre qu'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 » (Réseau juridique Canadien VIH/sida, 2016 : 4).

L'Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) alimente en données et en suggestions de stratégies d'action la CS en compilant et analysant les informations sur les tendances mondiales en matière de drogues illégales à partir des données des États. C'est cet organisme qui publie chaque année le *Rapport mondial sur les drogues*.<sup>3</sup> Cet organisme s'occupe également de la mise en œuvre des plans d'action en matière de drogues adoptés à l'ONU.

Les délibérations de ces trois organismes se font le plus souvent en dehors des autres instances de l'ONU, sans leur collaboration, « ce qui est particulièrement troublant en ce qui a trait à l'Organisation mondiale de la Santé, qui a pourtant dans son mandat les politiques sur les drogues » (Bridge et coll., 2017 : 15. Notre traduction.). De plus, tel que mentionné explicitement en 2008 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la santé, Paul Hunt, les Conventions internationales sur les drogues et la Charte

---

<sup>2</sup> Il fut également délégué canadien au comité consultatif sur l'Opium de 1934 à 1946 et président de la commission des Nations-Unies sur les narcotiques en 1946-47.

<sup>3</sup> Auparavant, il y avait deux documents, soit *Tendances mondiales des drogues illicites* et le *Rapport mondial sur les drogues*. Ces deux documents sont maintenant fusionnés sous le deuxième titre.

internationale des droits de l'homme de l'ONU<sup>4</sup> constituent des «univers parallèles»; les débats sur les Conventions se réfèrent peu à cette Charte et soulèvent très peu le droit à la santé et à la sécurité malgré de fortes pressions dans cette direction ces dernières années. Enfin, ces trois organismes ne travaillent pas davantage avec les organismes de développement et d'aide internationale de l'ONU (Bridge et coll., 2017).

## **Les obligations et les latitudes des pays en vertu de ces Conventions**

Les pays signataires de ces Conventions s'engagent à adapter leur législation nationale en matière de drogues afin qu'elle soit conforme aux dispositions que les Conventions contiennent, soit la prohibition dans leur code pénal de la possession, de la culture et du trafic des drogues contenues dans leurs annexes. De plus, elles obligent la coopération internationale dans la lutte contre leur trafic. Enfin, les pays doivent rendre compte annuellement dans un rapport à l'Organisation internationale de contrôle des stupéfiants (OICS) des justifications de production et du commerce de ces drogues pour des fins médicales ou scientifiques, ainsi que des quantités produites. Voilà le minimum non négociable à moins d'un changement des Conventions (Dupras, 1998).

Toutefois, celles-ci laissent une latitude dans plusieurs secteurs pour adopter une approche davantage en santé publique, latitude que les pays utilisent fort inégalement à l'heure actuelle.

- Si les Conventions obligent à la prohibition, ce sont aux États à décider du niveau plus ou moins sévère de répression. Il est dit que les sanctions pénales doivent être proportionnelles à la gravité de l'infraction, toutefois c'est l'État qui est juge de cette gravité.
- Dans les cas d'infractions pour usage personnel, la Convention contre le trafic illicite de 1988, à l'article 3, permet de substituer des mesures autres que des sanctions pénales en considérant la simple possession<sup>5</sup> comme une infraction mineure. C'est ce qui a amené jusqu'à maintenant près d'une vingtaine de pays signataires à ne jamais criminaliser ou à décriminaliser la possession simple de l'ensemble des drogues, et des dizaines de pays à décriminaliser la possession simple de cannabis (Mackey et coll., 2014).
- Les usages médicaux de ces drogues sont permis et ne sont pas définis dans les Conventions, cette interprétation appartenant à l'État. Ainsi l'État est parfaitement libre, s'il le désire, d'implanter un très large réseau de distribution thérapeutique de ces drogues.
- Les Conventions permettent également l'usage des drogues illégales aux fins de réhabilitation. Même s'il n'est pas fait explicitement mention qu'il peut s'agir du traitement des usagers de drogues illégales, comme la définition des fins de cette réhabilitation est laissée aux États, les programmes de prescription d'héroïne adoptés par certains pays sont en parfaite conformité avec les Conventions.

---

<sup>4</sup> Cette Charte comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de même que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (et ses deux protocoles facultatifs).

<sup>5</sup> Rappel. La possession simple est la possession à des fins personnelles, sans but d'en faire le trafic.

- Les recherches scientifiques sur les drogues prohibées sont permises et les Conventions n'en définissent pas leur cadre. Il revient à l'État de décider d'en faire et d'accepter un cadre plus ou moins large d'opération.

Comme on peut le constater, la légalisation d'une drogue ne fait pas partie des espaces offerts. Peut-on alors déroger à certains articles des Conventions pour aller dans cette direction, du moins avec le cannabis ?

## II - Procédés pour déroger à ces Conventions

Quatre procédés permettent de déroger à certains articles des Conventions : le déclassement, l'amendement, la dénonciation et les réserves.

La procédure de **déclassement** est celle qui reçoit l'accueil le plus favorable, particulièrement pour le cannabis. L'avantage de cette procédure est qu'elle peut permettre de faire passer une drogue d'une catégorie assujettie à des mesures de répression pénale sévères vers une catégorie avec des réglementations plus souples (article 3, Convention Unique). La procédure de déclassement fut recommandée pour le cannabis par le Comité spécial du sénat canadien sur les drogues illicites (2002). On désirait faire passer cette drogue du Tableau IV (les plus nocives) au Tableau I (les moins nocives). Toutefois, cette procédure laisse les décisions finales à la Commission des stupéfiants (CS) et à l'Organisation des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) chargées de faire les propositions à l'Assemblée générale des Nations Unies. Cela renvoie ainsi ces décisions aux États les plus forts dans ces organismes, soit, à l'heure actuelle, la Russie, la Chine et l'Iran, États parmi les plus répressifs en matière de drogues<sup>6</sup> (Bewley-Taylor, Jalsma et Blickman, 2014; Eastwood, Fox et Rosmarin, 2016). Enfin, il faut comprendre que cette procédure de déclassement ne signifie pas la possibilité pour les États de légaliser le cannabis, simplement d'en alléger les sanctions.

Les demandes d'**amendement** sont permises par l'article 47 de la Convention Unique. Deux procédures peuvent découler d'un amendement demandé par un ou plusieurs États. La première est qu'il est soumis directement aux États signataires qui ont 18 mois pour décider de sa pertinence. Si aucune opposition ne vient des États, il revient à l'ONUDC et à la CS de décider si cela respecte « l'esprit des Conventions » et d'en aviser l'ONU. L'autre procédure est la convocation d'une Conférence pour présenter le ou les amendements qui peuvent être adoptés à majorité simple. L'avantage de cette procédure est que les États qui s'y sont opposés, s'il est adopté, peuvent continuer d'opérer sous les anciennes obligations des Traités avant l'amendement, ce qui peut diminuer les résistances. La difficulté est que cette procédure a peu de poids si elle est le fait d'un seul État ou de peu d'États, ce qui ne permettra pas d'atteindre la majorité. De plus, cette procédure peut se révéler extrêmement longue et complexe si la demande

---

<sup>6</sup> Avant la présidence d'Obama, ce sont les États-Unis qui dominaient ces organismes et travaillaient à maintenir la prohibition (Bewley-Taylor, 1999; Kumah-Abiwu, 2014).



d'amendement exige de modifier les trois Traités. Enfin, si l'amendement est jugé par l'ONUDC et la CS comme contrevenant à « l'esprit des Conventions », quelle que soit la procédure utilisée, il peut être rejeté du revers de la main (International Centre for Science in Drug Policy, 2017).

La procédure de **dénonciation** de l'article 46 de la Convention Unique vise à sortir des Conventions ; « cette solution a été proposée en 1991 par 103 magistrats et professeurs de droit pénal en Espagne ; ils ont fait circuler et signer un manifeste et une proposition concrète de changements législatifs et de mise en place d'une légalisation contrôlée » (Colle, 2000 : 168). Le gouvernement espagnol n'a pas fait le suivi de cette demande auprès des Nations Unies, car une procédure de dénonciation présentée par un seul État est politiquement et économiquement très risquée (Bewley-Taylor, 2003). Pourquoi ?

Tout d'abord, il faut comprendre que ces Conventions internationales ne régissent pas que les drogues illégales. Elles régissent également le commerce à des fins médicales des drogues légales, dont les *médicaments essentiels* contenus dans la liste de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS, 2017), liste qui existe depuis 1977 pour aider les pays en voie de développement (Louz, 2012). Cet accès aux *médicaments essentiels* relève en fait du droit à la santé inscrit dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Seuba, 2006). Ainsi, se retirer des Conventions est très risqué pour les pays qui ont besoin de ces médicaments.

De plus, pour plusieurs pays il est tout à fait risqué et même impossible d'utiliser la procédure de dénonciation du fait qu'ils « reçoivent de l'aide au développement ou bénéficient d'accords commerciaux préférentiels, la dénonciation pourrait également entraîner des sanctions économiques » (Réseau juridique VIH/sida, 2016 : 13). Ce qu'il faut comprendre ici est qu'être signataire des

trois traités sur le contrôle des drogues est une condition de plusieurs accords commerciaux préférentiels et pour l'accession à l'Union européenne. [...] 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. (Réseau juridique VIH/sida, 2016 : 13).

En effet, les États ne tiennent pas nécessairement à balayer du revers de la main les règles internationales quand cela ne fait pas leur affaire. Ils désirent négocier les changements, même si cela relève de longs processus, car le droit international est ce qui régit les relations des États entre eux, au même titre qu'il serait mal séant de ne pas suivre les règles du droit national parce qu'elles ne font pas notre affaire. Être citoyen dans un État de droit, c'est accepter la primauté du droit de cet État et suivre les processus pour changer ces règles, si on les trouve désuètes ou injustes. Il en est de même pour un État membre de la communauté internationale de l'ONU. Le fait que des règles apparaissent injustes ou qu'il y ait des inégalités dans leur application, tant au niveau national qu'international, ne signifie pas que l'on fait fi du droit international. C'est pourquoi la dénonciation, du moins permanente, n'est pas vraiment une option pour les États. Toutefois, il pourrait y avoir une dénonciation temporaire, le temps d'émettre une réserve.

La Convention de 1961 (articles 49-50) offre la possibilité aux États pour qui certains types de consommation relèvent de traditions culturelles ou religieuses d'émettre une **réserve** sur certaines dispositions comme condition de leur signature. Quelques États ont utilisé cette procédure pour faire reconnaître le « caractère traditionnel de certaines plantes cultivées et consommées depuis des siècles par les populations locales, notamment paysannes. » (Dell'Alba, Dupuis et Robert, 1994 : 8) Que faire quand on a déjà signé les Traités ?

Un État pourrait envisager une dénonciation, soit un retrait temporaire des Conventions, et revenir de nouveau pour signer les Traités en ayant une réserve. Il s'agit d'une procédure exceptionnelle et les États pourraient refuser que le pays adhère de nouveau aux Traités. Toutefois, il y a un précédent. La Bolivie avisait le Secrétaire général en 2011 de sa décision de se retirer de la Convention Unique à compter de janvier 2012 avec l'intention d'y adhérer de nouveau avec des réserves concernant la coca. Elle désirait maintenir les habitudes traditionnelles de chiquer les feuilles de coca et la possibilité de sa culture dans certaines régions pour sa consommation à l'état naturel. Sa revendication reposait sur le droit des Autochtones tel qu'inscrit dans la Déclaration des Nations Unies de 2007 (ONU, 2007). L'OICS et 15 pays (dont ceux du G8) ont déposé des objections officielles. Cette demande fut malgré tout acceptée en 2013 et la Bolivie put réintégrer les Traités. Si le droit des Autochtones a ici pu être mis de l'avant, cette avenue peut difficilement être utilisée pour légaliser le cannabis (International Centre for Science in Drug Policy, 2017).

En fait, les quatre procédures précédentes sont assez incertaines à utiliser pour justifier la légalisation du cannabis. Il demeure alors deux autres avenues, soit une modification « *inter se* » d'un traité tel que permis par l'article 41 de la Convention de Vienne sur les traités de 1969, ou encore l'utilisation des limitations constitutionnelles des États en faisant valoir la primauté de la Charte internationale des droits de l'homme de l'ONU sur tous les autres traités.

**L'article 41 de la Convention de Vienne** sur les traités (1969) vise à s'assurer de « l'évolution pacifique des traités internationaux ». Des États signataires peuvent ainsi, au vu de l'évolution de leur situation, faire un accord multilatéral pour déroger à certaines dispositions d'un traité sans remettre en cause les Conventions et leur application pour les autres pays. Par exemple, les pays de l'Organisation des États américains (OEA) pourraient considérer intéressant au regard du droit à la santé et à la sécurité de légaliser le cannabis et de créer un marché à l'intérieur des pays de l'OEA, considérant les effets particulièrement néfastes du marché illégal. Toutefois, ce n'est pas la tendance actuelle suite aux résultats des dernières élections américaines, et les pays d'Amérique latine demeurent divisés sur la question (Mendiburo-Seguel et coll., 2017). En fait, aucun groupe de pays n'a utilisé cet article 41 en matière de lois sur les drogues, même si cette voie a l'avantage d'être permise au regard de l'application des Conventions.

L'autre avenue est d'utiliser les limites constitutionnelles d'application des Traités, faisant valoir la **primauté de la Charte internationale des droits de l'homme de l'ONU sur tous les autres traités**, à l'instar de l'Uruguay lorsque ce pays a légalisé le cannabis. Toutefois, cette avenue, utilisée seule, peut faire apparaître le Canada comme refusant de tenir compte des Conventions de l'ONU et de ses obligations. En fait, il faut savoir prendre cette avenue et la jumeler à d'autres considérations.

## III – La primauté de la Charte et autres considérations

### La primauté de la Charte

Comme inscrit dans de nombreuses conventions internationales, l'application nationale du contenu des Conventions internationales sur les drogues doit se faire « sous réserve de ses dispositions constitutionnelles » (article 36, Convention unique), « compte dûment tenu de leurs régimes constitutionnel, juridique et administratif » (article 21 de la Convention sur les psychotropes), « sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique » (article 3 de la Convention contre le trafic illicite) en respectant « les droits fondamentaux de l'homme » (article 14(2) de la Convention contre le trafic illicite). De plus, la Convention sur le trafic illicite, à ce même article 14 (4) stipule que « Les Parties adoptent les mesures appropriées pour supprimer ou réduire la demande illégale de stupéfiants et de substances psychotropes en vue de réduire les souffrances humaines et de faire disparaître les incitations d'ordre financier au trafic illégal. »

Ainsi, les pays peuvent utiliser le droit à la santé et à la sécurité inscrit dans leur Constitution ou Charte des droits pour déroger à un article de la Convention et adopter une politique différente. Les obligations en matière de droits de l'homme sont partie intégrante de la Charte des Nations Unies et, tel que stipulé à l'article 103 de cette Charte : « En cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. » Toutefois, il est clair que faire usage ainsi de sa Charte des droits constitue une manière de dire que les Conventions, par leur visée répressive, aggravent les problèmes de santé publique et briment les droits de la personne (Dupras, 1998; Lines et coll., 2017). Il faut avoir un poids politique suffisant sur la scène internationale pour faire cela et surtout, que le contexte mondial ait changé, ce qui est le cas, avec un mouvement de plus en plus répandu et puissant en faveur d'un changement des Conventions. En fait, il y a 5 temps forts de cette mouvance internationale ces dernières années qui jouent en faveur du Canada et qui expliquent, par ailleurs, qu'il ne s'est rien passé en termes de sanctions internationales ou américaines quand l'Uruguay a légalisé le cannabis.

### Mouvance mondiale en faveur d'un changement des Conventions

Sur la scène mondiale, de plus en plus d'acteurs politiques et scientifiques se mobilisent pour demander des amendements aux Conventions internationales sur les drogues ; ils veulent mettre fin à la prohibition au profit de politiques de santé publique fondées sur le respect des droits de la personne. La violence et les morts liées au marché illégal de drogues, la corruption des institutions avec l'argent de ce marché, les obstacles posés par la prohibition dans la lutte mondiale contre le VIH et l'Hépatite C, de même que les sommes colossales consenties à la répression au regard des soins et de la prévention sont au cœur de leurs motivations.

### La Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie (CLDD)

En avril 2008, l'ancien président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, de même que l'ancien président du Mexique, Ernesto Zedillo, créent la *Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie* (CLDD). Elle est coprésidée par ces deux anciens présidents et un ancien président colombien, César

Gavira, qui fut également secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA) de 1994 à 2004. Quant aux commissaires, on doit beaucoup leur présence à l'ex-président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, qui saura mobiliser son réseau politique pour construire une équipe en provenance de différents pays d'Amérique latine; ses membres en sont d'anciens politiciens ou fonctionnaires de haut niveau<sup>7</sup>, des universitaires<sup>8</sup> ou encore des icônes culturelles ou sociales dans leur pays<sup>9</sup>.

Après plus d'un an de travail, entre autres avec les experts du *Transnational Institute* (TNI) et de la *Drug Policy Alliance* (DPA), cette Commission a produit en 2009 un rapport intitulé *Drogues et démocratie : vers un changement de paradigme*. Elle réclame que l'on ouvre enfin le débat avec les populations pour les mobiliser vers un nouveau paradigme en matière de drogues illégales, soit l'inscription des politiques en matière de drogues en santé publique plutôt que des contrôles par la prohibition et la répression. Leurs pays, explique le rapport, paient très cher cette guerre qui cause des milliers de morts et crée de la corruption partout en lien avec les puissants cartels qui vivent du marché illégal des drogues (*Latin American Commission on Drugs and Democracy*, 2009).

Ces trois ex-présidents, pour faire entendre les résultats de ce rapport, liront une *Déclaration* qui en est issue à l'occasion d'une réunion de la Commission des Stupéfiants (CS) de l'ONU en mars 2009. Si leur démarche a indisposé l'OICS, la CS et l'ONUDC, elle sera un succès médiatique puisque cette *Déclaration* sera reprise par la suite mondialement dans de nombreux journaux et revues.

## La Déclaration de Vienne

La *Déclaration de Vienne* fut rédigée en juillet 2010 par une équipe de 31 experts internationaux dirigée par le Canadien Evan Wood (Wood, 2011). Cette *Déclaration* a été adoptée lors de la XVIIIe Conférence internationale sur le SIDA et recommande aux pays de décriminaliser toutes les drogues et de privilégier

---

<sup>7</sup> Diego Garcia-Sayan Larrabure, ancien ministre des Affaires étrangères du Pérou;

Ana Maria de Camperos, journaliste bolivienne, activiste et figure influente dans son pays dans la défense des plus démunis. Elle fut la première Protectrice des droits de la personne et présidente du Sénat jusqu'à sa mort;

General Alberto Cardoso, ancien ministre brésilien de la Sécurité;

Sonia Picado, qui a occupé plusieurs fonctions nationales et internationales d'organismes de la défense des droits de la personne, dont la présidence de l'*Inter-American Institute of Human Rights* (IIHR). Elle fut également ambassadrice du Costa Rica aux États-Unis.

<sup>8</sup> Aurelijus Rutenis antanas Mockus Sivickas, philosophe colombien;

Enrique Krauze Kleinbort, intellectuel mexicain spécialiste reconnu sur l'histoire de son pays.

<sup>9</sup> Enrique Santos Calderon, journaliste colombien qui pendant presque 40 ans a eu sa chronique dans le journal *El Tiempo*;

Joao Roberto Marinho, homme d'affaires brésilien multimillionnaire –Globo Organizations;

Mario Vargas Llosa, écrivain péruvien mondialement reconnu;

Misés Naim, ancien ministre de l'Industrie et du Commerce au Venezuela pendant 14 ans et éditeur en chef du *Foreign Policy* magazine pendant 14 ans également;

Patricia Marcela Llerena, Procureur à la Cour criminelle en Argentine – Buenos Aires;

Paulo Coelho, écrivain brésilien mondialement reconnu;

Sergio Ramirez Mercado, intellectuel nicaraguayen qui a supporté le Front sandiniste de Libération nationale (FSLN) œuvrant à chasser le dictateur Somoza. Il a présidé à la reconstruction du système d'éducation sous le gouvernement sandiniste et est journaliste;

Tomas Eloy Martinez, journaliste et écrivain reconnu mondialement.

des politiques qui soient conformes aux connaissances scientifiques plutôt qu'à une idéologie. Cela permettrait ainsi de déplacer l'argent de la répression vers la prévention et les soins, particulièrement en matière de sida et d'hépatite C où les gens meurent littéralement à cause de ces politiques.

Ce groupe d'experts scientifiques sur la question du VIH<sup>10</sup> n'était pas le premier à exprimer ces propos, mais cette *Déclaration* allait avoir une résonance particulière. Les nouvelles technologies de communication vont aider à sa propagation et de nombreux journaux et revues à travers le monde vont la publier, permettant au maximum de personnes de la signer. Parmi les milliers de signataires, se retrouvent des leaders dans les domaines de la science et de la médecine, des chefs d'État, des lauréats du Prix Nobel, des institutions universitaires et des gouvernements municipaux ainsi que des centaines d'organisations de droits de la personne, de santé publique, du domaine de la justice et de représentants du monde religieux et de la société civile.

De plus, le même mois que fut publiée la *Déclaration de Vienne*, *The Lancet*, une des plus prestigieuses revues médicales britanniques, publiait un numéro spécial consacré au problème du VIH et à l'ensemble des problèmes de santé associés à la consommation de drogues injectables ; les multiples données présentées dans les articles de ce numéro venaient faire écho à la *Déclaration de Vienne* (*The Lancet*, 2010).

Cette mobilisation politique de la communauté scientifique pour amender les Conventions internationales sur les drogues afin de privilégier des stratégies de santé publique plutôt que la répression ne fera que s'amplifier dans les années à venir (Altman et Buse, 2012).

### **Commission globale de la politique sur les drogues (CGPD)**

Bien que la CS, l'OICS et l'ONUDC n'aient pas apprécié la *Déclaration* de la Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie (CLDD) en 2009, plusieurs membres de la CLDD, devant le succès mondial de leur discours, désirent continuer sur les mêmes bases afin de poursuivre ce discours critique de la prohibition. C'est ainsi que l'on décide d'utiliser les mêmes stratégies, soit une élite politique et sociale pour publiciser le travail d'experts et de scientifiques sur le terrain qui cumulent et analysent les données (Alimi, 2015). C'est ce qui mènera à la création de la Commission globale de la politique sur les drogues (CGPD) en 2010 qui héberge en son sein la CLDD. La CGPD était composée initialement de 19 commissaires, qui sont maintenant 25 en 2018<sup>11</sup>. L'Honorable juge Louise Arbour en a fait partie dès le

---

<sup>10</sup> Principalement en provenance de l'*International AIDS Society*, de l'*International Centre for Science in Drug Policy* et du *BC Centre for Excellence in HIV/AIDS*.

<sup>11</sup> Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies, Ghana

Joyce Banda, ancienne présidente du Malawi

Pavel Bém, ancien maire de Prague, membre du parlement de la République tchèque

Sir Richard Branson, entrepreneur, philanthrope, fondateur du groupe Virgin, cofondateur de The Elders, Royaume-Uni

Fernando Henrique Cardoso, ancien président du Brésil

Maria Livanos Cattai, membre du conseil d'administration de Petroplus Holdings, ancienne secrétaire générale de la Chambre internationale de Commerce, Suisse

Helen Clark, ancienne première ministre de la Nouvelle-Zélande et administratrice du programme de développement des Nations Unies (PDNU)

début jusqu'à ce qu'elle doive se désister l'année dernière pour occuper un poste à l'ONU, soit celui de représentante spéciale pour les migrations internationales.

## L'Organisation des États américains (OEA)

Le débat ouvert par la CLDD et soutenu par la CGPD et de nombreux autres acteurs ne pouvait que rebondir à l'OEA. Le président Santos Calderon, appuyé par tous les chefs d'État de l'OEA, a pu obtenir une résolution mandatant un Groupe de travail pour évaluer les différents scénarios quant à une future politique sur les drogues. Même le président Obama a qualifié cette réflexion de légitime, en réaffirmant toutefois la position américaine sur la question. Ce groupe sera présidé par le Secrétaire général de l'OEA, José Miguel Insulza, homme politique chilien. Un an plus tard était publié leur rapport, *Scenarios for the Drug Problem in the Americas 2013-2025* (Insulza, 2013a).

---

Nick Clegg, ancien Vice-Premier ministre du Royaume-Uni sous David Cameron

Ruth Dreifuss, ancienne présidente de la Confédération suisse et ancienne responsable du département fédéral de l'Intérieur, Suisse

César Gaviria, ancien président de la Colombie

Anand Grover, activiste indien actif en matière de droits de l'homme et sur la question de la prévention du HIV

Asma Jahangir, militante des droits de l'homme, ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Pakistan

Michel Kazatchkine, directeur général du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, France

Alexander Kwasniewski, ancien président de la Pologne

Ricardo Lagos, ancien président du Chili

Mario Vargas Llosa, écrivain et intellectuel péruvien

Olusegun Obasanjo, ancienne présidente du Nigeria et présidente de la Commission sur les drogues de l'Afrique de l'Ouest

George Papandreou, ancien premier ministre de la Grèce

José Ramos-Horta, ancien premier ministre et président du Timor oriental

Jorge Sampaio, ancien président du Portugal

George P. Shultz, ancien secrétaire d'État, États-Unis (président honoraire)

Javier Solana, ancien Haut Représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la politique de sécurité commune, Espagne

Thorvald Stoltenberg, ancien ministre des Affaires étrangères et Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Norvège

Paul Volcker, ancien président de la Réserve fédérale américaine et du Conseil pour la reconstruction économique, États-Unis

Ernesto Zedillo, ancien président du Mexique

Il faut également mentionner

Louise Arbour, ancienne Haute-Commissaire des Nations unies au Haut-commissariat aux droits de l'homme, présidente de l'International Crisis Group, Canada -- retrait temporaire de la Commission pour occuper le poste de représentante spéciale pour les migrations internationales à l'ONU)

Carlos Fuentes, écrivain et intellectuel mexicain, décédé

Mario Vargas Llosa, écrivain et intellectuel, Pérou qui s'est maintenant retiré

John C. Whitehead, banquier, ancien président du World Trade Center aux États-Unis, décédé.

Commission globale de la politique sur les drogues (2018), Commissaires.

<https://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history/commissioners/>.

Ce rapport montre la complexité des scénarios qui se maintiennent dans la prohibition et ouvre manifestement la porte à la possibilité de la régulation de l'ensemble des drogues en examinant les conséquences de cette voie en Amérique. Toutefois, on devait s'y attendre, à la réunion de l'OEA à Antigua au Guatemala le 7 juin 2013, une *Déclaration politique* disait qu'il y avait intérêt à considérer ces nouveaux scénarios pour décider des actions futures en matière de drogues... à l'exception du scénario qui proposait la légalisation réglementée des drogues (Insulza, 2013b).

Il n'en demeure pas moins que le fait que la question de la légalisation réglementée de l'ensemble des drogues fut ouvertement considérée à l'OEA constitue un développement politique important sur la question.

### **L'UNGASS sur les drogues d'avril 2016**

En septembre 2012, une disposition est incorporée dans la *Résolution annuelle omnibus sur les politiques des drogues* parrainée par le Mexique, la Colombie et le Guatemala, et coparrainée par 95 autres pays, afin d'avancer la date du Sommet mondial sur les politiques des drogues prévu en 2019. Ce Sommet ne sera pas avancé, mais une Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 2012 convoque «au début de 2016, une session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue » (ONU, 2012 : 12). Cette UNGASS (*United Nations General Assembly Special Session*) aura lieu du 19 au 21 avril 2016.

Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) participent activement aux préparatifs de cette UNGASS puisqu'on a réussi à ce qu'elles soient invitées (Bridge et coll., 2017). Ces ONG vont tenter d'influencer la communauté internationale et de mobiliser des pressions populaires sur les gouvernements des divers pays. L'*International Drug Policy Consortium* (IDPC) fondé en 2007 a regroupé plus de 120 organisations afin qu'elles parlent d'une seule voix à cette UNGASS, regroupement essentiel pour faire contrepoids au discours des États (Bewley-Taylor, 2013). Ce groupe est financé par l'*Open Society Foundation*, le *Robert Carr Foundation* et le Programme de Prévention et d'information sur les Drogues de la Commission européenne. Ces organisations s'entendent sur cinq demandes à présenter à l'UNGASS :

- DEMANDE 1 : Assurer un débat ouvert et inclusif
- DEMANDE 2 : Redéfinir les objectifs des politiques en matière de drogues
- DEMANDE 3 : Soutenir l'expérimentation et l'innovation politiques
- DEMANDE 4 : Mettre un terme à la pénalisation des populations les plus touchées
- DEMANDE 5 : S'engager à une approche de réduction des risques (IDPC, 2016a).

Quel fut le résultat de cette UNGASS?

Si des pays et des ONG purent faire entendre leurs voix lors de cette UNGASS et que le Canada fut applaudi pour avoir annoncé qu'il allait légaliser le cannabis, les dés étaient pipés d'avance sur ses résultats.

En effet, un sous-comité non élu fut chargé de préparer un document pour la Commission des stupéfiants (CS), document qui lui fut remis en février 2016. Lors des réunions préparatoires pour finaliser ce

document et en faire un *Document final*, la CS en a refusé l'accès aux ONG et n'a pas consulté les autres pays. Il faut comprendre ici que si les États-Unis sont beaucoup moins actifs sur ce dossier depuis la présidence d'Obama, le relais dans les instances de gestion des conventions (CS, OICS, ONUDC) est de taille. Elles sont maintenant dominées par la Chine, la Russie et l'Iran – pays très répressifs en matière de drogues et peu ouverts sur les soins aux toxicomanes (Eastwook, Fox et Rosmarin, 2016; Simon, 2011). Lors des réunions préparatoires à ce *Document final*, la Russie, plus particulièrement, s'est battue activement pour le maintien de la prohibition et a manifesté son désaccord avec les programmes de réduction des risques sanitaires (échanges de seringues, programme de méthadone en substitut de la prise d'héroïne, etc.) (Bridge et coll., 2017; Collins, 2016). Le *Document final* fut approuvé par la CS le 23 mars 2016 (CS, 2016).

C'est ainsi que la CS a fait certaines modifications au document du sous-comité, mais sans fondamentalement en modifier les conclusions qui prônaient le *statu quo*, jugeant que les Conventions actuelles avaient la souplesse nécessaire pour accommoder les pays. Ce *Document final* ne demande même pas l'abolition de la peine de mort que certains pays utilisent pour des crimes liés aux drogues.<sup>12</sup> Pourtant, c'était une demande de nombreux pays et ONG (Bridge et coll., 2017). De plus, ce *Document final* passe sous silence la situation de l'Uruguay et des États américains qui ont légalisé le cannabis, et du fait que le Canada et d'autres États américains s'apprêtent à aller dans cette direction, comme si ces situations n'existaient pas et qu'elles ne dérogeaient pas aux Conventions. En avoir tenu compte aurait demandé au minimum d'amender la Convention de 1961 (Bridge et coll., 2017; Don, 2014; Garzon-Vergara, 2017; Laura, 2015).

Lors de l'Assemblée générale du 19 avril, ce *Document final* est présenté et adopté par l'ensemble des pays, soit la première journée de cette UNGASS qui se tenait du 19 au 21 avril ; pourtant, on avait annoncé que cette UNGASS allait ouvrir le dialogue sur la question de la politique mondiale des drogues et, procédure spéciale, on avait même invité les ONG à y participer pour donner leur point de vue sur la question (ONU, 2016). L'adoption de ce *Document final* à la première journée de l'UNGASS reflète le pouvoir des pays membres de la CS où se retrouvent plusieurs puissances mondiales ou régionales qui désirent maintenir la prohibition ; la crainte de plusieurs États n'ayant pas été consultés était de s'opposer à ce *Document* et d'en subir des conséquences politiques et économiques négatives. Ainsi, l'adoption de ce *Document* signifie que la dominance de certains pays à la Commission des Stupéfiants, autrefois une chasse gardée des Américains, a prévalu sur toutes les démarches de certains pays et ONG pour préparer cette UNGASS.

L'importante mobilisation de nombreux groupes politiques, d'experts et d'intervenants dans l'espoir d'en arriver à une modification des Conventions à l'UNGASS 2016, malgré l'échec de cet objectif, a permis au mouvement antiprohibitionniste d'asseoir sa crédibilité sur un réseau mondial de plus en plus organisé et d'échanger les expertises. Et même parmi ceux qui résistent à modifier les Conventions, ils sont de plus

---

<sup>12</sup> En 1948, la Chine est le premier pays à instituer la peine de mort pour certaines infractions liées aux drogues. La Malaisie a suivi en 1952, l'Iran en 1959, Singapour en 1975, l'Arabie saoudite en 1987 et le Vietnam en 1999. En 2016, 33 pays ont la peine de mort pour certaines infractions en matière de drogues, même si pour certains États, il s'agit davantage d'une peine symbolique qui est peu utilisée (CGPD, 2016 : 25). Voir également sur cette question Sander, 2018.



en plus conscients que l'avenir sera probablement une diversification des politiques en matière de drogues, plutôt que la dominance unique du scénario de la prohibition. Comme le soulignait à ce propos l'assistant du Secrétaire d'État des États-Unis pour le *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, William R. Brownfield, « Les choses ont changé depuis 1961. Nous devons avoir suffisamment de flexibilité [dans les Conventions] pour nous permettre d'incorporer ces changements dans nos politiques [...] reconnaître le fait que certains pays auront des approches très strictes sur les drogues, tandis que d'autres pays vont légaliser l'ensemble des drogues » (Brownfield, 2014 : n.p. Notre traduction.). C'est dans cet esprit que de nombreux organismes internationaux se préparent au Sommet de l'ONU sur les drogues en 2019.

Pour notre propos, il ne s'agit pas ici de dire que le Canada devrait revendiquer la légalisation de toutes les drogues. Il s'agit simplement de dire que le choix du Canada de légaliser le cannabis au nom du droit à la santé et à la sécurité n'arrive pas dans un *vacuum* politique. Les organes de gestion des Conventions ne parlent plus seuls dans ce dossier sur la scène internationale et le Canada devra savoir profiter des nombreux appuis mondiaux à la modification des Conventions.

### **Le Canada et les États-Unis**

Quand l'OICS a condamné l'Uruguay pour avoir légalisé le cannabis en expliquant que cela constituait un bris des Conventions, « l'Uruguay a répliqué en insistant que cette loi répondait à la Charte internationale des droits de l'homme de l'ONU, Charte qui a préséance sur tous les autres traités, et que les contradictions entre cette Charte et les Conventions sur les drogues sont un problème que la communauté internationale aura à résoudre » (Walsh et Ramsey, 2015 : 11. Notre traduction). Cette réponse de l'Uruguay faisait écho à la Résolution 51/12 pour plus de cohérence entre la Charte des Nations Unies et les Conventions internationales sur les drogues, résolution présentée à la 55<sup>e</sup> session de la Commission des Stupéfiants en 2008, avec le support de l'Argentine, de la Bolivie, de la Suisse et de l'Union européenne (Bridge et coll., 2017). C'est ainsi que « la légalisation et la régulation du cannabis en Uruguay ont été justifiées comme une manière d'enlever ce marché des mains des organisations criminelles et pour protéger la sécurité et les droits fondamentaux des Uruguayens » (Fultz et coll., 2017 : 8. Notre traduction.).

L'Uruguay fut appuyé par plusieurs pays d'Amérique latine et la réaction des États-Unis à la décision uruguayenne, contrairement aux menaces traditionnelles, en fut une de silence.

En fait, comment se situe le gouvernement américain au regard des Conventions considérant que certains de ses États ont légalisé le cannabis ? Il maintient un argumentaire assez faible sur le plan juridique. On soutient que même si certains États sont dans l'illégalité eu égard aux Conventions, comme le cannabis demeure illégal dans la loi fédérale et que c'est l'État fédéral qui est signataire des Conventions, il ne déroge pas aux Conventions. Pourtant, comme on le sait, le gouvernement fédéral américain a émis des lignes directrices pour accommoder les États qui légalisent le cannabis.

En effet, la réponse de l'administration Obama aux référendums du Colorado et de l'État de Washington s'est traduite le 29 août 2013 par une directive du Procureur général, James M. Cole (*Cole Memo*), visant à établir les grandes règles qui devaient guider l'élaboration des lois (Bushan, 2015; Carnevale et coll.,

2017; Caulkins et coll., 2015; Crick, Haase et Bewley-Taylor, 2013; Kleiman, 2015; Pardo, 2014; Zobel et Marthaler, 2017). Cette directive du ministère de la Justice annonce qu'on allait tolérer ces initiatives des États à condition que les législations sur le cannabis respectent les 8 règles suivantes :

- Interdiction de la vente aux mineurs (ce qui empêche les États d'établir un âge de vente en dessous de 21 ans, âge reconnu de la majorité)
- Interdiction de l'enrichissement d'entreprises et de gangs criminels
- Interdiction du détournement de la production vers d'autres États
- Interdiction de l'usage des autres drogues
- Interdiction de la violence et de l'usage d'armes
- Interdiction de son usage au volant et d'autres conséquences en santé publique
- Interdiction de la culture sur un territoire ou des réserves fédérales
- Interdiction de la possession sur une propriété fédérale.

Le gouvernement fédéral a ainsi refusé de suivre la demande de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) en mars 2013 qui désirait qu'il poursuive devant la Cour Suprême les États de Washington et du Colorado (Crick, Haase et Bewley-Taylor, 2013)<sup>13</sup>.

Enfin, l'administration Obama a cherché à réduire les peines en matière de drogues ; «de nouvelles directives concernant les peines liées aux délits de possession et trafic de drogue ont été approuvées en 2014 et peuvent être appliquées rétroactivement dès la fin 2015. En pratique, cela signifie que les peines peuvent désormais être moins sévères, mais aussi que plusieurs dizaines de milliers de personnes incarcérées pour usage ou trafic de drogue, dont une partie concerne le cannabis, ont été ou seront libérées » (Zobel et Marthaler, 2016 :11).

### **Le Canada et le besoin de données probantes sur le cannabis priorisé par l'ONU**

Ce qui amène maintenant sur la position à tenir par le Canada quant aux Traités eu égard à la légalisation du cannabis. La voie uruguayenne est intéressante, mais elle devra être tempérée par d'autres considérations pour éviter de heurter de front les instances de gestion des Conventions, et surtout, pour projeter que l'on demeure un membre actif de l'ONU et préserver ainsi sa bonne réputation internationale. Tel que mentionné, les recherches scientifiques sur les drogues prohibées sont permises de même que les usages médicaux et les Conventions n'en définissent pas leur cadre. Il revient à l'État de décider d'en faire et d'accepter un cadre plus ou moins large d'opération. C'est ainsi qu'a pu être mis en place sans problème au Canada un cadre national permettant l'usage prescrit du cannabis à des fins thérapeutiques, dont les données annuelles du marché sont transmises à l'OICS (Santé Canada 2017c).

---

<sup>13</sup> Cette directive est toutefois menacée à l'heure actuelle, ce qui risque de créer des confusions policières importantes sur les actions à mener en matière de cannabis. En effet, le 4 janvier 2018, le Procureur général républicain Jefferson Sessions annonçait qu'il voulait mettre fin à la directive de Cole, car la loi fédérale n'a pas changé à l'égard du cannabis. Toutefois, cela n'empêchera pas les États d'aller de l'avant avec la légalisation du cannabis, l'industrie du cannabis ayant l'intention de poursuivre l'expansion de son marché. Les gouvernements des États qui ont légalisé le cannabis et d'autres États qui ont manifesté leur intention de faire de même, dont certains sont républicains, n'ont pas du tout l'intention de changer leur plan.

Quant à sa légalisation, un des objectifs prioritaires du Gouvernement fédéral mentionné explicitement dans le Document de discussion *Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana* est d'« entreprendre la collecte de données de façon continue, incluant la collecte de données de base, pour surveiller l'impact du nouveau cadre.» (Santé Canada, 2016b). Le Canada pourra ainsi faire valoir qu'en prolongation de la volonté manifestée en 2010 par la Commission des Stupéfiants de faire de la collecte de données sur l'usage du cannabis une priorité, la régulation du cannabis s'inscrira également dans cet objectif et qu'il en transmettra les données à l'OICS dans son rapport annuel (Fultz et coll., 2017). À cet effet, en mai 2017, les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) lançaient un appel pour des projets de recherche en santé des populations. Le 24 janvier 2018, le gouvernement fédéral annonçait l'approbation et le financement de 14 projets de recherche qui seront menés dans des hôpitaux et universités du pays pour mesurer les divers impacts de la légalisation : effets potentiels du cannabis sur la conduite automobile, la grossesse et la santé des enfants, la santé mentale des jeunes, les populations autochtones, les personnes âgées, la santé et la sécurité au travail, etc. (Santé Canada, 2018).

Enfin, le Canada pourra faire valoir que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en est également à revisiter le statut du cannabis dans les Conventions (OMS, 2016). Pour le reste, les relations diplomatiques internationales sauront venir à bout des chaînons manquants.

## CONCLUSION

Ce serait faire erreur que de cadrer la position canadienne à l'égard de la légalisation du cannabis sur des bases strictement juridiques. Oui, la voie de la priorité constitutionnelle de la Charte pour faire valoir le droit à la sécurité et à la santé sont importantes à mettre de l'avant pour justifier la légalisation du cannabis. Toutefois, l'inscription dans les visées prioritaires d'organismes de l'ONU afin d'accumuler des données probantes sur le cannabis sont tout aussi importantes à mettre de l'avant. En d'autres termes, le Canada, en communiquant le maximum de données probantes sur le cannabis aux instances appropriées de l'ONU (OMS, CS), s'inscrirait ainsi dans leurs priorités d'en savoir davantage sur cette drogue.

Cette stratégie à la fois juridique, politique et scientifique aurait été impensable il y a 10 années à peine. Mais il faut tenir compte qu'un discours mondial parallèle aux États est de plus en plus puissant, politiquement et économiquement, et que les États-Unis, traditionnel défenseur actif de la prohibition, sont beaucoup moins offensif dans cette direction, ayant considérablement diminué leur présence dans les instances de gestion des Conventions internationales sur les drogues.

Le Canada ne fait pas cavalier seul dans ce dossier, même si la légalisation nationale du cannabis innove sur le terrain (à la suite de l'Uruguay). Comme l'a montré l'UNGASS de 2016 (et ce sera à suivre au Sommet de 2019), les organes de gestion des Conventions ont préféré passé sous silence les dérogations de certains pays aux Conventions et les diverses ouvertures par les pays pour utiliser de plus en plus les espaces des Conventions (décriminalisation de la possession simple de l'ensemble des drogues, programmes de prescription d'héroïne, etc.), préférant maintenir le *statu quo*. C'est signe d'une position défensive plus qu'offensive, laissant politiquement de l'espace pour d'autres choix.

## Références

- ALIMI, D. (2015). 'Going Global': Policy entrepreneurship of the Global Commission on Drug Policy. *Public Administration*, Vol.93 (4), 874-889.
- ALTMAN, D., BUSE, K. (2012). Thinking politically about HIV: political analysis and action in response to AIDS. *Contemporary Politics*, Vol.18 (2), 127-140.
- BEAUCHESNE, L. (2018). *Les drogues : enjeux actuels et réflexions nouvelles sur leur régulation*. Montréal : Bayard Canada Livres. À paraître.
- (2017). La décriminalisation de la possession simple de l'ensemble des drogues : ses limites. *Drogues, santé et société*, 5 décembre. Repéré à <http://drogues-sante-societe.ca/category/en-primeur/>.
- (2006a). *Les drogues : les coûts cachés de la prohibition*. Montréal : Bayard Canada Livres
- (2006b). *Les drogues : légalisation et promotion de la santé*. Montréal : Bayard Canada Livres.
- BEWLEY-TAYLOR, D. (2013). Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 24 (1) 60-68.
- (2012). Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 23 (1) 72-81.
- (2003). Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 14 (2), 171-179.
- (1999). *The United States and International drug control, 1909-1997*. London/New York: Pinter.
- BEWLEY-TAYLOR, D., JELSMA, M. (2012). Regime change: Re-visiting the 1961 Single convention on Narcotic Drugs. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 23 (1), 72-81.
- BEWLEY-TAYLOR, D., JELSMA, M., BLICKMAN, T. (2014). *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition. The history of cannabis in the UN Drug Control system and option for reform*. Transnational Institute: Amsterdam/Global Drug Policy Observatory: Swansea, mars. Repéré à <https://www.tni.org/en/publication/the-rise-and-decline-of-cannabis-prohibition>.
- BRIDGE, J., HALLAM, C., NOUGIER, M., HERRERO CANGAS, M., JELSMA, M., BLICKMAN, T., BEWLEY-TAYLOR, D. (2017) *Edging forward: How the UN's language on drugs has advanced since 1990*. Briefing paper, Global Drug Policy Observatory, Transnational Institute, International Drug Policy Consortium. Septembre. Repéré à [http://fileservr.idpc.net/library/Edging-Forward\\_FINAL.pdf](http://fileservr.idpc.net/library/Edging-Forward_FINAL.pdf).
- BROWNFIELD, W.R. (2014). *Trends in Global Drug Policy*. U.S. Department of State, New York, NY. Repéré à <http://fpc.state.gov/232813.htm>.
- BUSHAN, A. (2015). Note: an evaluation of the effects of the legalization of marijuana in Colorado and Washington from an international law perspective. *Canada-United States Law Journal*, Vol.39 (1), 187-201.
- CARNEVALE, J. T., KAGAN, R., MURPHY, P.J., ESRICK, J. (2017). A practical framework for regulating for-profit recreational marijuana in US States: Lessons from Colorado and Washington. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 42, 71-85.
- CGPD (COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES) (2016a). *UNGASS 2016* Conférence de presse. Repéré à <https://www.youtube.com/watch?v=9SxGx5shdgU>
- (2016b). *Pour une véritable dépénalisation des drogues : Étape nécessaire de la réforme des politiques sur les drogues. Rapport*. Repéré à [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016\\_FR.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016_FR.pdf)
- COLLE, F.-X. (2000). *Les drogues en vente libre*. PRAT Éditions, Division d'Elsevier Business Information, France.
- COLLINS, J. (2016). Development First: Multilateralism in the Post-'War on Drugs' Era. Dans *After the Drug Wars*, Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, The London School of Economics and Political Science, 9-17. Repéré à <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-After-the-Drug-Wars.pdf>.
- COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LES DROGUES ILLICITES (sous la présidence du Sénateur Nolin) (2002). *Le Cannabis : positions pour un régime de politique publique pour le Canada*. Sénat, Canada. Repéré à [http://www.parl.gc.ca/sencommitteebusiness/CommitteeReports.aspx?parl=37&ses=1&Language=F&comm\\_id=85](http://www.parl.gc.ca/sencommitteebusiness/CommitteeReports.aspx?parl=37&ses=1&Language=F&comm_id=85).
- COMMISSION SUR LES STUPÉFIANTS (CS) (Commission on Narcotic Drugs of United Nations - CND) (2016). *Draft Outcome Document UNGASS 2016* (Revised 9 February 2016). Prepared by the UNGASS Board for

- consideration by the CND. Repéré à [https://sensiseeds.com/blog/wp-content/uploads/2016/05/UNGASS-draft-outcome-document\\_9-February-2016-2.pdf](https://sensiseeds.com/blog/wp-content/uploads/2016/05/UNGASS-draft-outcome-document_9-February-2016-2.pdf)
- CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS (CVDT) (1969), avec annexe, conclue le 23 mai. Repéré à <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-French.pdf>.
- CRICK, E., HAASE, H.J., BEWLEY-TAYLOR, D. (2013). *Legally regulated cannabis markets in the US: Implications and possibilities*. Policy Report 1, November. Global Drug Policy Observatory, U.K. Repéré à <https://www.swansea.ac.uk/media/Leg%20Reg%20Cannabis%20digital%20new-1.pdf>
- DELL'ALBA, G., O. DUPUIS, ROBERT, J.-L. (1994). *Pour une révision des Conventions des Nations-Unies en matière de drogues*. Document préparé pour la Ligue internationale antiprohibitionniste. Repéré à <http://www.radicalparty.org/fr/content/pour-une-revision-des-conventions-des-nations-unies-en-matiere-de-drogues>.
- DON, A. E. (2014). Lighten up: amending the Single Convention on Narcotic Drugs. *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 23 (2), 213-143.
- DUPRAS, D. (1998). *Les obligations internationales du Canada en vertu des principales conventions internationales sur le contrôle des drogues*. Ottawa: Bibliothèque du parlement. Repéré à <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/371/ille/library/dupras-f.htm>.
- EASTWOOD, N., FOX, E., ROSMARIN, A. (2016). *A quiet revolution: drug decriminalisation across the globe*. Release, Drugs, the Law & Human Rights. Repéré à <http://www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/A%20Quiet%20Revolution%20-%20Decriminalisation%20Across%20the%20Globe.pdf>.
- FULTZ, M., PAGE, L., PANNU A., QUICK, M. (2017). Reconciling Canada's Legalization of Non-Medical Cannabis with the UN Drug Control Treaties. Dans *Global Health Law Clinic Publication Series*, sous la direction de SF Hoffman. Ottawa, Canada: Global Strategy Lab, Université d'Ottawa. Repéré à <http://globalstrategylab.org/clinic/reports/reconciling-legalization-of-cannabis-with-UN-treaties-2017.pdf>
- GARZON-VERGARA, J. C. (2017). PosUNGASS 2016: Latin America and Drug Policy Perspectives. RIAL Reports. Council on International Relations of Latin America and the Caribbean (RIAL). Repéré à <http://consejorial.org/wp/wp-content/uploads/2016/11/VF-041116-ENG-Informe-RIAL.pdf>.
- INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM (IDPC) (2016a). Recommandations de l'IDPC pour la «version zero» du document final de l'UNGASS. Repéré à <http://idpc.net/fr/publications/2015/07/recommandations-de-l-idpc-pour-la-version-zero-du-document-final-de-l-ungass>.
- (2016b). *Drug Policy Reform after UNGASS 2016*. Repéré à [https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Drug\\_Policy\\_Reform\\_after\\_UNGASS\\_2016\\_Prospects\\_Proposals\\_Constraints.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Drug_Policy_Reform_after_UNGASS_2016_Prospects_Proposals_Constraints.pdf).
- INSULZA, J. M. (président) (2013a). *Scenarios for the drug problem in the Americas 2013-2025*. Groupe de travail mandaté par l'OEA lors de son VIe Sommet tenu en 2012 à Cartagena de Indias. Repéré à [http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios\\_Report.PDF](http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF)
- INSULZA, J.M. (Secrétaire général de l'OEA) (2013b). *Address of the OAS Secretary General in his presentation in London of the report on the drug problem in the Americas*. 30 juillet. Communiqué de presse transmis par l'OEA. Repéré à [http://www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-288/13](http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-288/13).
- KLEIMAN, M.A.R. (2015). *Legal Commercial cannabis sales in Colorado and Washington: What can we learn?* Washington, DC: Brookings Institution. Repéré à <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Kleiman-Wash-and-Co-final.pdf>.
- KUMAH-ABIWU, F. (2014). The Quest for global Narcotics Policy Change: Does the United States Matter? *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, 53-64.
- LATIN AMERICAN COMMISSION ON DRUGS AND DEMOCRACY (THE) (2009). *Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift*. Book and Statement. Repéré à <http://www.globalcommissionondrugs.org/about-us/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/>
- LINES, R., ELLIOTT, R., HANNAH, J. SCHLEIFER, R., AVAFIA, T., BARRETT, D. (2017). The Case for International Guidelines on Human Rights and Drug Control. *Health and Human Rights Journal*. Vol. 19 (1), 231-236. Repéré à : <http://fileserv.idpc.net/library/Lines-Editorial.pdf>.
- LOUZ, Y. (2012). Les médicaments essentiels. *Journal Africain du Cancer/African Journal of Cancer*, Vol. 4 (1), 62-67.

- MACKEY, T. K., WERB, D., BELETSKY, L., RANGER, G., ARREDONDO, J., STRATHDEE, S.A. (2014). Mexico's 'ley de narcomenudeo' drug policy reform and the international drug control regime. *Harm reduction journal*, Vol. 11 (1), 31-37.
- Mc ALLISTER, W.B. (2000). *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*. Londres/New York: Routledge.
- MENDIBURO-SEGUEL, A. VARGAS, S. OYANEDEL, J.C., TORRES, F., VERGARA, E., HOUGH, M. (2017). Attitudes towards drug policies in Latin America: Results from a Latin-American Survey. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 41, 8-13.
- OMS (ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ) (2017). Médicaments essentiels. OMS. Repéré à [http://www.who.int/topics/essential\\_medicines/fr/](http://www.who.int/topics/essential_medicines/fr/).  
2016. *Rapport sur les réunions de comités d'experts et de groupes d'étude*, Rapport du secrétariat. 27 mai, EB 139/12. Repéré à [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250888/1/B139\\_12-fr.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250888/1/B139_12-fr.pdf?ua=1).  
(1986). *Charte d'Ottawa*. Adoptée le 21 novembre. Repéré à [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/129675/Ottawa\\_Charter\\_F.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/129675/Ottawa_Charter_F.pdf).
- ONU (ORGANISATION DES NATIONS UNIES) (2018). *Collection des traités* Documents des Nations Unis, 26 juin. Repéré à <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&clang=fr>.  
(2016). Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue. Résolution S-30/1 adoptée par l'Assemblée générale le 19 avril 2016 à la trentième session extraordinaire, point 8 de l'ordre du jour, 1ière séance plénière. Repéré à <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/25/PDF/N1611025.pdf?OpenElement>  
(2012). Coopération internationale face au problème mondial de la drogue. Résolution 67/193 adoptée par l'Assemblée générale le 20 décembre 2012 à la soixante-septième session, point 104 de l'ordre du jour. Repéré à [http://www.un.org/fr/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/193](http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/193).  
(2007). Déclaration des Nations Unies sur les drogues des peuples autochtones. Résolution 61/297 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. Repéré à [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_fr.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf)
- ONUDC (ORGANISATION DES NATIONS UNIES CONTRE LES DROGUES ET LE CRIME) (2013). *Les Conventions internationales relatives au contrôle des drogues*. Vienne : United Nations publication. Édition révisée. Repéré à [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int\\_Drug\\_Control\\_Conventions/Ebook/The\\_International\\_Drug\\_Control\\_Conventions\\_F.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_F.pdf)
- PARDO, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 25 (4), 727-735.
- RÉSEAU JURIDIQUE CANADIEN VIH/SIDA (2016). *La réglementation du cannabis et les traités de l'ONU sur les drogues. Stratégies de Réforme*. Analyse. Juin. Document d'information. Repéré à <http://www.aidslaw.ca/site/cannabis-regulation-and-the-un-drug-treaties-strategies-for-reform/?lang=fr>.
- SANDER, G. (2018). The Death Penalty for Drug Offences : Global Overview 2017. Harm reduction international. Repéré à <https://www.hri.global/the-death-penalty-for-drug-offences>
- SANTÉ CANADA (2018) Le cannabis et la recherche en santé des populations. Gouvernement du Canada. Repéré à [https://www.canada.ca/fr/instituts-recherche-sante/nouvelles/2018/01/le\\_cannabis\\_et\\_larechercheensantedespopulations.html](https://www.canada.ca/fr/instituts-recherche-sante/nouvelles/2018/01/le_cannabis_et_larechercheensantedespopulations.html).  
(2017). *Données sur le marché. Producteurs autorisés*. Gouvernement du Canada. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/medicaments-produits-sante/usage-marijuana-fins-medicales/producteurs-autorises/donnees-marche.html>.  
(2016). *Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana : Document de discussion*. Gouvernement du Canada. Repéré à <http://canadienssante.gc.ca/health-system-systeme-sante/consultations/legalization-marijuana-legalisation/document-fra.php>.
- SIMON, A. (2011). Quand l'obsession de la 'guerre à la drogue' entraîne des catastrophes sanitaires. L'exemple de la Russie. *Multitudes*, Vol. 44, 90-93.
- SINHA, J. (2001). *L'histoire et l'évolution des principales conventions internationales de contrôle des stupéfiants*. Rapport de recherche produit pour le comité sénatorial spécial sur les drogues illicites, Ottawa : Bibliothèque du Parlement. Repéré à <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-f.htm>

- STEWART, D.P. (1990). Internationalizing the war on drugs: the UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 18 (3), 387-404.
- THE LANCET (2010). HIV in people who use drugs. 20 juillet. London: *The Lancet* Publishing Group.
- WALSH, J., RAMSEY, G. (2015). *Uruguay's Drug Policy: Major innovations, Major Challenges*. Center for 21<sup>st</sup> Century Security and intelligence, Latin America Initiative. Foreign Policy at Brookings. Repéré à <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>.
- WOOD, E. (2011). Texte de la Déclaration de Vienne (18 juillet 2010). *Multitudes*, Vo. 1 (44), 39-41.
- ZOBEL, F., MARTHALER, M. (2016). Revue des modèles de légalisation et régulation du cannabis. *Addiction*. Suisse, 20 mai. Repéré à [file:///C:/Users/Line/Downloads/Revue%20des%20mod%C3%A8les%20de%20l%C3%A9galisation%20et%20r%C3%A9gulation%20du%20cannabis.%20Addiction%20Suisse%20\(2016\)%20\(f\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Line/Downloads/Revue%20des%20mod%C3%A8les%20de%20l%C3%A9galisation%20et%20r%C3%A9gulation%20du%20cannabis.%20Addiction%20Suisse%20(2016)%20(f)%20(1).pdf)