

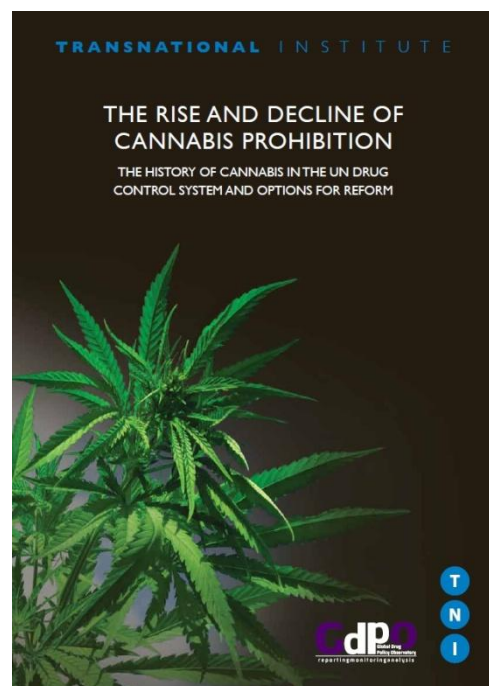
La montée et le déclin de la prohibition du cannabis

L'histoire du cannabis au sein du système onusien de contrôle des drogues et les options de réforme

*Ceci est une traduction française de l'introduction et un résumé de la version anglaise du rapport **The Rise and Decline of Cannabis Prohibition***

Le cannabis a longtemps fait l'objet d'une grande attention au sein du régime international de contrôle des drogues, un régime actuellement fondé sur la Convention Unique sur les Stupéfiants de 1961. Aujourd'hui, le contexte du régime est en train de changer. Confrontées à des défis spécifiques et à des décisions démocratiques, un grand nombre de juridictions sont allées au-delà de l'adoption d'approches plus tolérantes vis-à-vis de la possession de cannabis destinée à un usage personnel, pour se tourner vers la régulation légale des marchés de cette drogue. En Novembre 2012, l'électorat des états du Colorado et de Washington ont voté en faveur d'initiatives ayant pour objet de taxer et de réguler la culture, la distribution et la consommation de cannabis à des fins non-médicales. A peine une année plus tard, l'Uruguay a légiféré pour réguler l'ensemble de la chaîne du marché domestique du cannabis pour des utilisations médicales, industrielles et récréatives, sous contrôle étatique. Ces changements politiques vont bien au-delà des frontières délimitant ce qui est permis par les conventions onusiennes en matière de contrôle des drogues. Ils représentent une rupture quant à la trajectoire historique fondée sur des impératifs scientifiques et politiques douteux. Comme le soutien ce rapport, ils ont aussi plongé le régime mondial dans un état de crise.

Cette publication est le résultat d'un travail conjoint de l'Institut Transnational (TNI) d'Amsterdam et de l'Observatoire Mondial sur les Politiques en matière de Drogues (GDPO) de l'Université de Swansea. La recherche s'est déroulée en plusieurs étapes pendant environ deux ans,



The Rise and Decline of Cannabis Prohibition

The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options For Reform

Dave Bewley-Taylor, Tom Blickman & Martin Jelsma

**Transnational Institute
Global Drugs Policy Observatory
March 2014**

[Télécharger le texte intégral en anglais](#)

[Télécharger le texte intégral en espagnol](#)

et des résultats intermédiaires ont été présentés à la Septième Conférence Annuelle de la Société Internationale pour l'Étude des Politiques en matière de Drogues, à l'*Universidad de los Andes*, à Bogota, en Mai 2013, puis a été discutée lors d'un séminaire d'experts sur la régulation du cannabis, à Amsterdam, en Octobre 2013. De nombreux universitaires, membres de gouvernements et experts d'ONG et d'agences internationales ont émis des commentaires utiles sur des ébauches précédentes, mais il va sans dire que le résultat final est la seule responsabilité des auteurs. Ce rapport final sera présenté à la 57^e session de la Commission des Stupéfiants (CND) de l'ONU à Vienne, qui aura lieu du 12 au 21 Mars 2014.



L'histoire du contrôle du cannabis

La plante de cannabis a été utilisée dès le début de l'humanité pour des raisons spirituelles, médicales et récréatives. Le premier chapitre de ce rapport décrit de manière détaillée les origines historiques du contrôle international et la manière dont le cannabis a été inclus au sein du système actuel de contrôle des drogues de l'ONU. Avant que n'ait été construit un régime juridique multilatéral de contrôle pour toute une gamme de substances psychoactives, le cannabis était sujet à des mesures individuelles de contrôle fondées sur la prohibition au sein des Etats-nations. Au XIX^{ème} siècle, certains exemples mis en œuvre dans le Monde Arabe, quelques Etats méditerranéens, le Brésil et l'Afrique du Sud, visaient à contrôler social certains groupes se situant aux marges de la société.

Au niveau international, la volonté de contrôler les substances psychoactives s'est d'abord centrée sur l'opium, en particulier en Chine, pendant les premières années du XX^{ème} siècle. En ce qui concerne le cannabis, plusieurs pays avaient alors opté pour des modèles de contrôle privilégiant davantage la régulation à la prohibition. Des données tangibles suggéraient déjà depuis quelques temps que, bien que n'étant pas sans risque, le cannabis n'était cependant pas aussi dangereux que les rapports sensationnalistes le suggéraient. Malgré l'absence d'un consensus parmi les participants aux premières rencontres internationales sur le besoin de parler du cannabis, il a fallu peu de temps pour que cette substance soit intégrée au cadre multilatéral. Alors que de nombreux délégués n'avaient aucune connaissance de cette substance et étaient passablement abasourdis par l'inclusion du cannabis aux négociations, les efforts de l'Italie, soutenus par Etats-Unis, ont assuré que les préoccupations au sujet du « chanvre indien » soient mentionnées dans un addendum à la Convention Inter-

nationale sur l'Opium de 1912. Après la Première Guerre Mondiale, des efforts furent entrepris pour développer davantage le contrôle international sur les drogues sous l'égide de la Société des Nations, et le cannabis a alors fait l'objet d'une attention accrue. Cette fois, c'est la délégation égyptienne, à nouveau soutenue par les Etats-Unis, qui a assuré que le cannabis soit reconnu comme étant aussi addictif et dangereux que l'opium, en recourant à l'hyperbole et à l'hystérie plutôt qu'aux données scientifiques disponibles.

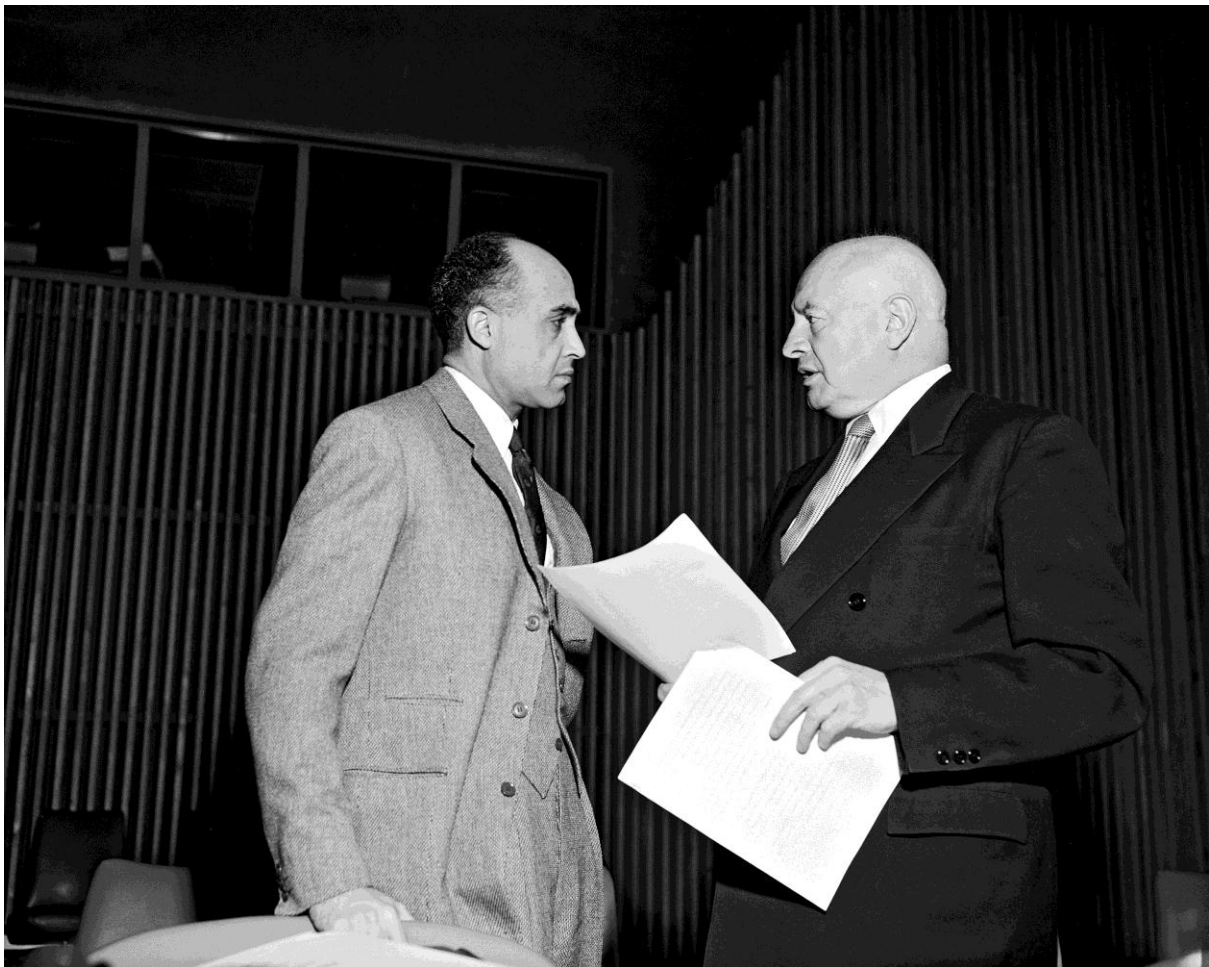


La deuxième conférence de l'opium, Genève, 17 novembre 1924 -19 février 1925 (UNOG Library, League of Nations Archive)

Le cannabis a été incorporé au sein du contrôle international par la Convention de Genève de 1925 et, graduellement, les Etats signataires ont commencé à adopter des lois nationales davantage orientées vers la prohibition. Motivés par des préoccupations croissantes quant à la consommation de cannabis à l'intérieur de leurs propres frontières, en particulier parmi certains groupes ethniques, les Etats-Unis ont joué un rôle de plus en plus important pour soutenir la campagne internationale contre le cannabis menée au cours des années 1930. Les efforts visant à durcir les contrôles dans le cadre de la Convention de 1936 pour réprimer le trafic de drogues nuisibles ont cependant largement échoué. La capacité des Etats-Unis à surmonter l'opposition ou l'apathie quant à leur foi inébranlable dans l'interdiction des usages non-médicaux et non-scientifiques du cannabis se renforcera une décennie plus tard, dans le contexte de l'après-guerre.

Après 1945, Washington a exploité son nouveau statut de superpuissance et son rôle dominant au sein de Nations Unies pour faire pression en faveur d'un contrôle international plus rigoureux vis-à-vis du cannabis. Malgré les données tangibles compromettant les messages des Etats-Unis au sujet de l'addiction, du rôle du cannabis comme porte d'entrée vers la consommation d'autres drogues et de ses liens supposés avec la criminalité, la tendance à prohiber la consommation récréative du can-

nabis est devenue une partie intégrante de la nouvelle Convention « Unique » qui remplacera les traités existants sur le contrôle des drogues qui avaient été accumulés de manière fragmentaire depuis 1912. Début 1948, le processus a impliqué trois propositions de texte et un débat considérable sur la place du cannabis au sein de l'instrument unificateur. Les efforts vigoureux des Etats-Unis, l'utilisation de données scientifiques invalides et l'influence considérable du pays sur l'OMS récemment établie, ont joué un rôle considérable pour assurer la condamnation du cannabis comme une drogue ayant des propriétés particulièrement dangereuses dans le cadre de la Convention Unique de 1961. Le cannabis n'a jamais passé le test d'une revue scientifique des experts de l'OMS sur la base des critères nécessaires à l'inclusion de toute substance psychoactive dans le système onusien de classification des drogues.



Le commissaire anti-drogues des États-Unis, Harry Anslinger (à droite) à la Commission des stupéfiants de 1952 (UNOG Library, League of Nations Archive)

Avec l'adoption de la Convention Unique, le cannabis a été classé comme l'une des substances psychoactives les plus dangereuses soumises au contrôle international, et considérée comme n'ayant guère de valeur thérapeutique. En dépit des préoccupations concernant les usages traditionnels de cette substance dans de nombreux pays asiatiques et africains, la version finale de la Convention reflète la domination des Etats occidentaux dans le processus de négociation. L'abolition de « l'usage de cannabis, de la résine de cannabis, d'extraits et teintures de cannabis à des fins non-médicales » était requise « aussitôt que possible mais en tout cas dans un délai de vingt-cinq ans ». L'omission des feuilles et des graines dans la définition du cannabis au sein de la Convention constitue le seul

écart à la philosophie de tolérance-zéro du traité, permettant à l'Inde de maintenir ses usages traditionnels et religieux.

Une décennie après l'adoption de la Convention Unique, la communauté internationale a choisi d'inclure le principe actif principal du cannabis, le *delta-9-THC*, ou dronabinol, à la Convention de 1971 sur les Substances Psychotropes – démontrant une confusion croissante concernant les critères de classement des substances au sein du système des traités encore en développement. Le traité de 1971 avait pour objectif de soumettre au contrôle international les substances psychoactives qui n'avaient pas été incluses dans la Convention Unique de 1961, et dont une grande partie était produite par l'industrie pharmaceutique. Le système de traités onusiens pour le contrôle des drogues s'est par la suite étendu davantage avec la Convention de 1988 sur le Trafic Illicite, en introduisant de nombreuses dispositions strictes instaurant la culture, le commerce et la possession de ces substances comme des infractions pénales.

Ironiquement, ces efforts entrepris par l'ONU pour réduire et, finalement, éliminer « l'abus » de cannabis ont coïncidé avec une augmentation de sa popularité et de sa consommation ; une tendance étroitement liée à l'émergence de mouvements de contre-culture au sein de nombreux pays occidentaux, tels que les Etats-Unis, dans les années 1960. La réponse de nombreux gouvernements a été d'établir des commissions pour identifier les manières d'aborder le phénomène au niveau national. La plupart des propositions visant à adopter des approches tolérantes quant à la consommation de cannabis furent rejetées. Aux Etats-Unis, la réponse hostile du gouvernement a conduit un certain nombre d'états à utiliser l'opportunité offerte par le système fédéral pour adopter des formes de dépénalisation de la possession de cannabis destinée à un usage personnel.

Défections douces et réponses de l'OICS

Les Pays-Bas ont été un rare exemple où les hommes politiques ont pris en compte les conseils de la commission. Toutefois, les discussions préliminaires à La Haye affichant le désir d'exclure intégralement la consommation du cannabis du domaine pénal ont été contrebalancées par une évaluation des limites imposées dans le cadre des traités. En effet, aujourd'hui comme par le passé, les Etats parties peuvent exploiter les flexibilités considérables des conventions onusiennes sur la drogue pour adopter un régime de dépénalisation de la possession destinée à un usage personnel, ou encore la culture collective, comme cela se produit actuellement en Espagne. Ils ne peuvent cependant pas aller beaucoup plus loin sans outrepasser les frontières légales dictées par le système des traités. En tant que telles, les politiques actuelles aux Pays-Bas et dans certains états américains peuvent être considérées comme étant un héritage des choix politiques sur le cannabis ayant été adoptés lors de la première vague de « défection douce » à la philosophie prohibitionniste de la Convention Unique il y a quarante ans. Plus récemment, une seconde vague de politiques ayant adouci la prohibition contre la consommation du cannabis à des fins récréatives, tout en respectant les limites fixées par le cadre des traités internationaux, a pu être identifiée à travers le monde. Une « révolution silencieuse » de dépénalisation a eu lieu dans plusieurs pays latino-américains et européens, tout comme dans de nombreux



états et territoires australiens. L'adoption croissante de régimes autorisant le cannabis médical aux Etats-Unis peut être considérée comme une troisième vague.

Cependant, ces défections douces ne sont pas passées inaperçues et ont été contestées au sein des Nations Unies. Dès le début des années 2000, les débats passionnés au sein de la CND (l'organe central de l'ONU responsable de l'élaboration des politiques en matière de drogues), et la posture d'opposition de l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants (OISC ou Comité, se décrivant comme étant « l'organe indépendant et quasi-judiciaire pour la mise en œuvre » des conventions onusiennes) ont révélé que le cannabis était un point clé de tension croissante au sein du régime international. Cette dynamique a fait perdre toute crédibilité au « consensus de Vienne » sur le contrôle des drogues. En effet, alors que les fractures au sein du consensus sur le cannabis ont été accentuées ces dernières années, les réformes politiques de régulation des marchés au Colorado, dans l'état de Washington et, au niveau national, en Uruguay, ont causé des brèches dans les traités et créé un environnement politique au sein duquel il n'est plus possible d'ignorer le besoin de discuter sérieusement d'une révision du régime et de la relation des Etats-nations avec ces traités.

Comme l'indique le deuxième chapitre de ce rapport, l'organe créé par les traités qui devraient assister les Etats membres dans ce processus complexe a adopté une position singulièrement improductive et obstructionniste sur la question. L'OISC a agi comme défenseur inflexible du statu quo plutôt que comme un centre d'expertise technique fournissant une assistance à la gestion prudente d'un changement de régime et au développement d'une structure légale plus flexible et capable d'englober une variété d'approches concernant le cannabis. Le Comité, et en particulier son président actuel, Raymond Yans, s'est montré incapable d'aider à réconcilier les différents points de vue des pays quant à la meilleure façon d'aborder les marchés du cannabis. Le Comité est correct lorsqu'il considère que l'opération de marchés régulés de cannabis à l'intérieur des Etats-Unis et de l'Uruguay est en désaccord avec la Convention Unique. Cependant, la nature incisive de cette condamnation est caractéristique d'un changement relativement récent dans son comportement.

En effet, c'est entre le début des années 1980 et la Session Spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies (UNGASS) sur les drogues de 1998 que la position du Comité sur le cannabis s'est considérablement renforcée. Elle s'est éloignée d'une simple description factuelle des différentes approches politiques (en notant par exemple que le système hollandais des coffee shops, qui est justifié légalement par le « principe d'opportunité », se situe à l'intérieur des paramètres des traités), pour progressivement émettre des attaques plus vigoureuses contre les appels à la « légalisation » de cette drogue. C'est seulement au milieu des années 1990 que l'OISC a adopté son hostilité actuelle envers les coffee shops hollandais et a préconisé un renforcement du système onusien, en incorporant les feuilles du cannabis dans la définition de la plante. Dans le contexte d'une défection douce continue vis-à-vis de la possession et de la consommation du cannabis dans de nombreuses parties de la planète, cette position défensive a persisté durant la décennie de l'UNGASS (1998-2008). Le Comité a montré son hostilité en émettant des déclarations de plus en plus radicales et en « blâmant et en humiliant » les pays plus tolérants dans ses rapports annuels, tout en tentant en parallèle d'établir un agenda anti-cannabis au sein de la CND. Ceci était sans doute compréhensible, étant donné que l'organe du traité était alors poussé vers une position défensive et était déterminé à défendre la forme actuelle du régime lors du Débat de Haut Niveau Politique de la CND de 2009, qui visait à réévaluer les objectifs fixés en 1998. Parmi ces derniers était inclus l'objectif ambitieux d'« éliminer ou de réduire sensiblement » la culture illicite du cannabis dans le monde d'ici 2008.

Après 2009, l'OICS affirmait que les approches tolérantes, ainsi que les régimes portant sur le cannabis médical, délivraient de « mauvais signaux » sur la dangerosité de cette drogue ; l'objectif étant de tenter d'enrayer le courant réformiste, en particulier à l'égard du soutien croissant aux approches politiques qui allaient au-delà de la flexibilité permise dans le cadre des traités. Nous savons aujourd'hui que la tentative de l'OISC de définir l'émergence de marchés régulés du cannabis comme étant une menace aux « nobles objectifs de l'ensemble du système de contrôle des drogues » n'a guère eu d'influence sur les événements en cours aux Etats-Unis et en Uruguay. De plus, des commentaires récents du président du Comité concernant « l'attitude pirate » de Montevideo vis-à-vis des conventions n'ont pas permis d'occulter le fait que le système fait certainement face au plus grand défi de son histoire, depuis sa mise en œuvre sous l'égide de l'ONU.

Portée et limites de la flexibilité des traités



Une boutique de bhang à Jaisalmer, Rajasthan, Inde (Tom Maisey /Flickr)

La flexibilité ou la marge de manœuvre au sein du régime des traités a permis à une série de pratiques et de réformes politiques de dévier d'une approche répressive et de tolérance-zéro dans l'application des lois. Leur légalité est examinée en détails dans le troisième chapitre. La non-application des législations en matière de drogues contre le cannabis est une réalité dans un bon nombre de pays au sein desquels la consommation est socialement acceptée ou est ancrée dans une longue histoire d'usage traditionnel de la substance. Bien que la Convention de 1961 exigeait que la consommation traditionnelle (et religieuse) du cannabis soit supprimée dans les 25 ans (à l'exception du *bhang*, comme nous l'avons mentionné ci-dessus), les usages religieux répandus dans le cadre de cérémonies et traditions hindoues, soufies et rastafariennes ont mené à des pratiques modérées

d'application de la loi dans un certain nombre d'états indiens, au Pakistan, au Moyen Orient, en Afrique du Nord et en Jamaïque.

En fonction des cas où le système juridique permet ou non l'existence de pouvoirs discrétionnaires, plusieurs pays ont établi des systèmes plus formels de non-application de la loi en fournissant des directives à la police, aux procureurs et/ou au système judiciaire. Dans d'autres pays, la consommation et la possession de cannabis destinée à un usage personnel ne constituent plus une infraction pénale, selon la loi. De nombreux systèmes de dépénalisation existent aujourd'hui, mais varient en termes de distinction entre la possession ou la culture destinées à un usage personnel et l'intention d'en faire commerce; et quant au fait de savoir si des sanctions administratives devraient être ou non appliquées. Etant donné que les exigences des traités ne font pas de distinction entre la possession et la culture destinées à un usage personnel, des « clubs sociaux de cannabis » ont été créés afin de cultiver collectivement pour la consommation personnelle des membres du club, tout d'abord en Espagne, puis plus récemment dans d'autres pays.

L'inclusion du cannabis et de ses composants dans les tableaux les plus strictes des conventions visait à rejeter leur utilité à des fins thérapeutiques et à limiter leur usage exclusivement aux recherches, pour lesquelles seules de très faibles quantités étaient nécessaires. Aujourd'hui, de nombreux pays ont cependant rejeté cette position considérée comme scientifiquement intenable, et ont établi des systèmes juridiques reconnaissant les propriétés thérapeutiques du cannabis.

Les pays ayant mis en œuvre ces pratiques politiques interprétaient leur application comme respectant les limites prévues par les traités. La plupart ont une base juridique solide. D'autres utilisent une certaine créativité juridique, qui n'est pas toujours reconnue par l'OISC. Et à certains moments, des systèmes qui pourraient en principe être parfaitement justifiables ont été appliqués avec une dose « pragmatique » d'hypocrisie. La rigidité des conventions et la quasi-impossibilité de les amender ont poussé certains pays à étendre leurs flexibilités inhérentes et à émettre des clauses spéciales dont la délimitation est contestable. Certains exemples incluent les contradictions autour de la politique de la « porte dérobée » des coffee shops hollandais, l'extension des systèmes ayant trait au cannabis médical à la consommation récréative dans certains états américains et l'établissement à grande échelle et à visée commerciale des clubs sociaux de cannabis espagnols. En effet, bien qu'un changement politique fondamental sur le cannabis est de plus en plus considéré comme une option légitime dans de nombreuses parties du monde, les coûts en termes de réputation (et sans doute aussi les coûts économiques) des brèches des traités sont à même de décourager la plupart des pays à aller au-delà d'une défection douce.

Options et obstacles à une réforme des traités

La réalité politique créée par la mise en place de marchés régulés du cannabis en Uruguay, à Washington et au Colorado (qui sont actuellement incompatibles avec les conventions) rend inévitable une discussion sur les options de réforme des traités ou sur les approches que les pays pourraient adopter pour ajuster leur relation avec le système. Comme il est expliqué dans le dernier chapitre de ce rapport, il n'existe pas d'option facile; toutes impliquent des complications procédurales et des obstacles politiques. Certaines voies possibles permettraient d'aller au-delà du cadre existant et de créer davantage de flexibilité au niveau national, telles que : le reclassement du cannabis par le biais d'une révision de la part de l'OMS, des amendements aux traités, des modifications internes par un groupe d'Etats partageant la même vision, et la dénonciation individuelle de la Convention Unique

suivie par une ré-adhésion incluant une réserve en suivant le model bolivien relatif à la feuille de coca.



La voie de réforme choisie devra dépendre d'un calcul minutieux vis-à-vis des liens étroits entre procédure, politique et géopolitique. Le système actuel favorise le statu quo ; les efforts menés pour altérer de manière substantielle sa forme actuelle pouvant être aisément bloqués par les Etats opposés au changement. Ce groupe reste important et influant, malgré la position inconfortable dans laquelle se trouve le gouvernement fédéral américain depuis les référendums du Colorado et de Washington. Un groupe de pays partageant la même vision pourrait coordonner une initiative en acceptant d'évaluer certaines voies possibles et en adoptant une feuille de route commune. Ce scénario semble être le plus probable pour un changement, en offrant la possibilité aux Etats de développer des marchés légalement régulés pour le cannabis, tout en restant dans les limites fixées par la législation internationale.

Une telle approche pourrait même conduire à l'élaboration d'un plan ambitieux pour concevoir une nouvelle convention « unique ». Une telle option pourrait résoudre bien d'autres problèmes que la seule question du cannabis et pourrait aider à concilier de nombreuses incohérences dans le système actuel, telles que celles relevant de la classification. Cette option pourrait par ailleurs améliorer la cohérence de l'ensemble du système onusien vis-à-vis des autres obligations imposées par les traités onusiens, telles que les droits humains et les droits des peuples autochtones. Une nouvelle convention pourrait s'inspirer d'autres traités de l'ONU et instituer des mécanismes hautement nécessaires de révision et de suivi interne. Il est aussi possible que le cannabis soit intégralement retiré du mécanisme de contrôle des drogues et placé au sein d'un instrument modelé selon la Convention de l'OMS sur le Tabac. Encourager l'Assemblée Générale de l'ONU à user de son autorité pour adopter des amendements aux traités pourrait être une autre option, qui est d'autant plus intéressante à la lumière de la prochaine UNGASS de 2016 sur les drogues.

Même si le chemin à suivre reste incertain, une chose est sûre. Discuter de ces options et autres possibilités n'est plus une simple fantaisie réformiste. Les brèches au sein du consensus de Vienne ont conduit à une véritable violation des traités. Et les tensions ont augmenté de manière exponentielle, les critiques à l'encontre du cadre actuel n'étant plus confinées aujourd'hui à des conversations murmurées aux marges de la CND. En effet, en 2013, l'Organisation des Etats Américains a instamment demandé davantage de flexibilité. C'est la première fois qu'une organisation multilatérale engageait sérieusement une discussion sur la régulation du cannabis, et, plus largement, sur la recherche d'alternatives politiques à la « guerre contre la drogue ».

De nombreuses bonnes raisons peuvent être avancées pour questionner le modèle prohibitionniste imposé par les traités pour contrôler le cannabis. Le cannabis a été originellement inclus au sein du cadre actuel sur la base de procédures contestables et de preuves erronées, mais il est aussi important de noter que notre compréhension de cette drogue et des dynamiques des marchés illicites se sont considérablement améliorées. En effet, des données tangibles montrent l'échec manifeste du modèle prohibitionniste à réduire sensiblement et de manière soutenue l'ampleur du marché. Au contraire, ce modèle a imposé un lourd fardeau sur les systèmes de justice pénale; eu des conséquences négatives profondes sur l'insertion sociale et la santé publique; et créé des marchés noirs soutenant le crime organisé, la violence et la corruption. Ayant depuis longtemps concilié des formes variées de déflections douces à sa philosophie prohibitive, le régime a atteint un moment décisif. Face aux efforts mis en œuvre pour appliquer des politiques sur le cannabis qui répondent mieux aux besoins individuels des nations et des populations, *la question à laquelle est confrontée la communauté internationale n'est plus de savoir s'il faut réévaluer et moderniser le système de contrôle des drogues de l'ONU, mais plutôt de savoir quand et comment.*

* * *

A voir aussi :

[*La légalisation du cannabis est inévitable selon un expert en politique des drogues*](#), Yabiladi (Maroc),
Vendredi, 25 juillet, 2014

With financial support from



Drug Prevention and
Information
Programme of the
European Union



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

The contents of this publication are the sole responsibility of the author(s) and can in no way be taken to reflect the views of the European Union or the Open Society Institute


Hash Marihuana
& Hemp Museum
A M S T E R D A M • B A R C E L O N A