

Recommandations de l'IDPC pour la « version zéro » du document final de l'UNGASS

Les préparatifs avancent rapidement pour la Session Extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies (UNGASS) sur la drogue, qui sera tenue du 19 au 21 avril 2016 à New York¹. Après plusieurs mois de discussions sur les éléments procéduraux, le travail consiste maintenant à négocier le « document final, court, substantif, concis et orienté vers l'action, comprenant une série de recommandations opératives » qui sera approuvé par l'Assemblée Générale en avril prochain.²

Lors de la réunion intersession de la CND du 12 Juin dernier, les pays et les groupes régionaux ont été invités à envoyer leurs contributions sur ce qui pouvait être inclus dans le document final, d'ici le 11 septembre. Les Etats-Unis ont été le premier pays à répondre à cette requête en élaborant leur « non-document sur l'UNGASS sur la drogue » (*non-paper*) le 24 juin (en le diffusant largement pour obtenir des commentaires). L'Union européenne (UE) avait elle aussi présenté vingt recommandations pour le document final de l'UNGASS lors du Débat thématique de haut niveau politique, organisé par l'Assemblée Générale le 7 mai à New York, alors que la Communauté d'Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes (CELAC) a approuvé une « vision commune » initiale pour l'UNGASS lors de sa réunion ministérielle à Quito les 21 et 22 mai.

Le Consortium International sur les Politiques des Drogues (IDPC), un réseau de plus de 140 ONG du monde entier, a suivi de près les préparations de l'UNGASS et a déjà émis des recommandations sur les questions de fond relatives aux politiques des drogues qui devraient être considérées lors des

débats sur l'UNGASS.³ Afin de soutenir davantage ce processus, cette Note de plaidoyer présente des recommandations spécifiques de la part du Consortium sur la structure et le contenu du document final, en incorporant certaines réflexions incluses dans les positions prises jusqu'ici par l'UE, CELAC et les Etats-Unis. Nous espérons que les Etats membres considéreront ces recommandations tout au long de leurs délibérations, dans leurs communications nationales et régionales et lors des négociations.

Quatre actions spécifiques pour l'ONU à inclure dans le document final de l'UNGASS:

1. Accepter à travers un effort et un plan d'action concerté au sein de l'ONU de combler le vide existant dans la disponibilité et l'accès aux substances contrôlées pour usage médical (*voir page 3*).
2. Etablir un groupe de travail technique pour réviser les objectifs du système international de contrôle des drogues, afin de s'accorder sur une approche nouvelle et complète pour 2019 (*voir page 4*).
3. Etablir un comité consultatif expert afin de réviser les tensions actuelles au sein de l'architecture onusienne de contrôle des drogues (*voir page 5*).
4. Etablir un mécanisme robuste permettant de partager les bonnes pratiques et les expériences entre gouvernements et professionnels (*voir page 4*).

La structure du document final

L'IDPC recommande que le préambule du document final de l'UNGASS stipule de manière concise l'état des progrès réalisés pour atteindre les objectifs de contrôle des drogues, ainsi que les défis devant être abordés dans le futur.

Ce préambule pourrait être suivi d'un texte structuré sous les cinq domaines thématiques ayant été approuvés lors des séminaires et discussions de haut niveau politique passés : drogues et santé ; drogues et criminalité ; drogues et droits humains, jeunes, femmes, enfants et communautés ; nouveaux défis, menaces et réalités ; et développement alternatif. Ces cinq domaines thématiques devraient permettre d'obtenir une déclaration tournée vers l'avant pour le contrôle international des drogues. Ils devraient par ailleurs permettre de formuler des recommandations fortes et spécifiques dans le document final et pourraient même être considérées comme structure pour la prochaine Déclaration Politique de 2019. Les recommandations de l'IDPC disponibles ci-dessous suivent donc cette structure.

Recueil de sources

Cette ressource en ligne (Book of Authorities en Anglais), relancée en 2015, offre un catalogue de déclarations et de langage approuvé par l'ONU sur des thématiques spécifiques : droits humains, réduction des risques, peine de mort, accès aux médicaments essentiels, culture et développement alternatif et flexibilités des conventions de l'ONU sur la drogue. Ce faisant, son objectif est de montrer l'étendue du soutien international pour des politiques basées sur des preuves probantes, et d'informer les discussions, débats et négociations sur les politiques internationales en matière de drogues : <http://bookofauthorities.info/>

Le Préambule

Le préambule du document final de l'UNGASS devrait clairement articuler le besoin d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques en matière de drogues qui soient cohérentes avec les objectifs et mandats plus larges de l'ONU comme par exemple les droits humains, la santé publique, la sécurité des personnes et le développement

économique et social. Cette UNGASS a lieu au moment où la communauté internationale est sur le point de mettre en place une série nouvelle et complète d'objectifs et d'indicateurs à travers les « Objectifs du Développement Durable ». La conjoncture est donc parfaite pour élargir les objectifs du système international de contrôle des drogues afin de les aligner avec ces objectifs multilatéraux plus larges. Un groupe technique de travail devrait être établi pour réviser les objectifs du système international de contrôle des drogues, dans le but de proposer une approche nouvelle et complète qui puisse être adoptée à la CND de 2019.

De nombreuses discussions ont eu lieu sur les tensions actuelles entre les conventions sur le contrôle des drogues et les autres traités onusiens, ainsi que certains développements politiques dans quelques pays. Le « non-document » américain déclare que « comme point de départ, il est essentiel que les Etats membres utilisent l'UNGASS pour réaffirmer leur soutien au trois conventions onusiennes sur le contrôle des drogues ». De même, les recommandations de l'UE commencent par une référence aux conventions (et à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme) comme étant la « pierre angulaire de la réponse internationale au problème mondial de la drogue », ajoutant que les « traités de contrôle des drogues doivent être reconnus et respectés lors du développement et de la mise en œuvre des politiques et lois nationales sur la drogue, ainsi que des programmes régionaux et internationaux ».

Toutefois, l'IDPC préfère prendre, comme point de départ pour l'UNGASS, la déclaration du Secrétaire Général de l'ONU, Ban Ki Moon : « J'appelle les Etats membres à utiliser ces opportunités pour engager un débat ouvert et large qui considère toutes les options ».⁴ Cela signifie qu'il est essentiel de ne pas éviter les questions légitimes qui ont été soulevées au sujet du cadre des traités par plusieurs agences onusiennes (y compris les agences mandatées par les traités, l'OICS et l'OMS), certains Etats membres et de nombreuses organisations de la société civile. De même, l'UNGASS est une opportunité importante pour ne pas réaffirmer un soutien inébranlable à la Déclaration Politique de 2009 sur les drogues (dont l'objectif est d'« éliminer ou

réduire sensiblement et de façon mesurable » la culture illicite de pavot à opium, de coca et de cannabis, ainsi que la demande, les risques liés à la drogue, le trafic de drogues, la diversion de précurseurs et le blanchiment d'argent d'ici 2019.⁵ Comme l'a montré le dernier Rapport mondial sur la drogue de l'ONUODC,⁶ ces objectifs ne sont pas, et ne peuvent pas être, atteints – et le document final de l'UNGASS doit refléter cette réalité.

Afin de créer un « document final, court, substantif, concis et orienté vers l'action, comprenant une série de recommandations opératives » pour l'UNGASS, l'IDPC recommande l'inclusion des actions suivantes :

1. Drogues et santé

A: Abolir les sanctions pénales contre l'usage de drogues

- S'engager à faire respecter le droit de chacun de bénéficier du meilleur état de santé possible, comme objectif central de la politique internationale en matière de drogues. La question de l'usage de drogues et de la dépendance devrait être traitée uniquement dans la sphère de la santé publique.
- S'engager autour du principe de « Soutenez, ne punissez pas », en accord avec la position du « non-document » américain (« les usagers de drogues devraient bénéficier de soutien, de traitement et de protection, plutôt qu'être punis ») et de l'UE, ainsi que de CELAC.
- Abolir les sanctions pénales concernant l'usage de drogues et autres infractions mineures et non-violentes – en rappelant que, conformément aux conventions onusiennes sur la drogue, les alternatives aux condamnations et à l'incarcération peuvent s'appliquer aux infractions mineures et de nature non-violente liés à la législation sur les stupéfiants. La suppression des sanctions pénales concernant l'usage de drogues a été approuvée par l'OMS,⁷ l'ONUSIDA,⁸ le PNUD,⁹ etc.

B: Améliorer l'accès aux médicaments contrôlés

- Reconnaître l'échec du système international de contrôle des drogues et des Etats membres à assurer un accès adéquat aux médicaments

contrôlés dans de nombreuses régions du monde, en particulier pour le traitement de la douleur et les soins palliatifs.

- Accepter à travers un effort et un plan d'action concerté au sein de l'ONU – incluant l'OMS, l'OICS, l'ONUODC et le PNUD – de combler l'écart concernant la disponibilité et l'accès aux substances contrôlées pour usage médical, tout en renforçant les efforts pour prévenir leur détournement et mésusage quand nécessaire.
- Etablir et respecter – dans le cadre du plan d'action – un calendrier pour la mise en œuvre d'un objectif de couverture universelle.
- Garantir le financement adéquat d'un programme spécifique mené par l'OMS, en partenariat avec l'ONUODC et d'autres agences appropriées, afin d'assister les pays à évaluer et à surmonter les obstacles relatifs à la disponibilité adéquate des médicaments contrôlés.
- Soutenir les recommandations de l'OMS afin de prendre totalement en compte l'importance de l'usage médical dans les décisions de classification des substances.

C: Promouvoir la réduction des risques et le traitement de la dépendance basé sur des preuves

- Garantir un accès universel aux services de réduction des risques pour les usagers de drogues par voie intraveineuse – comme souligné par l'OMS, ONUODC et l'ONUSIDA.¹⁰
- Reconnaître que les Etats membres ayant adopté cette approche « ont remarquablement réduit le nombre de contaminations au VIH, certains pays s'approchant d'une éradication des contaminations au VIH chez les usagers de drogues par voie intraveineuse ».¹¹
- Intensifier les investissements, et garantir un cadre législatif favorable, sur la base des recherches scientifiques, pour les programmes de réduction des risques, de prévention et de traitement.
- Reconnaître que les traitements de la dépendance aux drogues doivent toujours reposer sur le volontariat et le choix personnel – et que, selon le Rapport mondial sur les drogues, seul un usager de drogues sur dix est un « usager problématique » ;¹² la majorité des usagers n'a donc pas besoin de traitement ou de prise en charge.

- S'accorder sur un délai pour la fermeture des centres de détention obligatoire des usagers de drogues – conformément à la Déclaration conjointe des Nations Unis sur cette question¹³ – de même que sur la fin des mesures punitives comme le fichage obligatoire, les contrôles urinaires forcés et les châtiments corporels.

2. Drogues et criminalité

A: S'éloigner d'une approche centrée sur la sanction

- Mettre l'accent sur la nécessité pour les agences de maintien de l'ordre de tirer des leçons de ce qui a marché ou non, en s'adaptant aux nouveaux défis en évitant d'exacerber les conséquences négatives telles que le déplacement géographique ou de substances (généralement appelé l'« effet ballon »).¹⁴
- Admettre que des sanctions pénales sévères imposées de manière indiscriminée à l'encontre des personnes condamnées pour délit de drogues n'ont pas eu d'effet de dissuasion, mais ont au contraire conduit à une surcharge des systèmes de justice pénale et des prisons, créé une charge financière énorme, et exacerbé les problèmes sociaux et de santé.
- Reconnaître que les systèmes de justice sont légitimés par leur capacité à appliquer les lois de manière efficace, juste et effective [comme cela a été souligné dans le « non-document » américain].
- Les Etats membres s'engagent à réviser leurs systèmes d'imposition des peines pour délits de drogues afin d'assurer la proportionnalité des peines (en prenant en compte, par exemple, le niveau d'engagement dans le marché des drogues, l'usage ou non de violence et toute circonstance atténuante) et que l'incarcération ne soit utilisée que comme dernier recours.
- Promouvoir une collaboration étroite entre les officiers de police, les autorités de justice et les services sociaux et de santé afin d'assurer une mise en œuvre efficace des alternatives aux arrestations, aux poursuites judiciaires et à l'incarcération.¹⁵

B. Réorienter le maintien de l'ordre et les efforts de réduction de l'offre

- Etablir un groupe de travail technique afin de

réviser les objectifs du système international de contrôle des drogues et de s'accorder sur une approche nouvelle et complète pour 2019. Ce nouveau système de contrôle devrait s'éloigner de mesures trop restreintes de « processus », telles que les saisies de drogues et les arrestations, afin de se tourner vers ce que le PNUD a décrit comme étant « un ensemble complet de métriques afin de mesurer l'ensemble des problèmes de santé liés à la drogue, ainsi que l'impact plus large des politiques de contrôle des drogues sur les droits humains, la sécurité et le développement ».¹⁶

- Recentrer les stratégies de réduction de l'offre pour s'assurer qu'elles visent principalement à réduire les conséquences négatives des comportements criminels associés aux marchés des drogues, c'est-à-dire cibler les individus et organisations ayant un rôle important ou de contrôle sur l'offre en drogues et/ou qui sont engagés dans des actes de violence, d'intimidation ou de corruption.
- Etablir un mécanisme robuste d'échange international d'informations, de recherches et de bonnes pratiques, comprenant le lancement de programmes pilotes et d'initiatives de recherches afin d'accélérer les avancées dans ce domaine.

C: En finir avec l'usage de la peine de mort pour les délits de drogue

- Demander [comme l'ont fait l'UE, l'ONU, l'OICS et autres] l'abolition de l'usage de la peine de mort pour les délits liés à la drogue, ainsi que l'abolition de toute autre pratique policière ou de sanction qui serait en violation avec les principes de dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de solidarité, de l'Etat de droit et de droits humains.¹⁷

D: Coordonner les actions contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption

- Renforcer les institutions démocratiques afin d'être plus efficace contre la criminalité organisée, la corruption et l'impunité. Renforcer les mesures sociales pour réduire la pauvreté et la marginalisation, dans le but d'affaiblir le terrain de recrutement pour les économies de subsistance illicites et des groupes criminels.

- Assurer que les efforts contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption visent les problèmes sous-jacents plus larges et ne soient pas uniquement centrés sur le trafic de drogues illicite ; dans ce cadre, la Convention contre la corruption et la Convention contre le crime organisé transnational sont des instruments directeurs plus appropriés que ne l'est la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.
- Considérer l'option de réglementer une partie du marché des drogues, par exemple pour le cannabis et certaines nouvelles substances psychoactives présentant un bas risque pour la santé, afin de réduire les sources de fonds illicites pour la criminalité organisée et ainsi réduire les impacts négatifs sur la violence, la corruption, les distorsions, la démocratie et l'Etat de droit.
- Augmenter l'efficacité des mesures contre le blanchiment d'argent et la fraude fiscale en mettant en place une régulation des marchés financiers, en particulier à travers des mécanismes permettant d'obtenir des informations sur la « propriété bénéficiaire » des personnes juridiques.
- Demander à l'ONUDC de mettre en œuvre les provisions stipulées dans son document de position de 2012, « L'ONUDC et la promotion et la protection des droits humains », ¹⁹ afin d'évaluer l'impact de ses propres programmes sur les droits humains.
- Demander que le Directeur exécutif de l'ONUDC inclue des détails sur ces évaluations sur les droits humains dans ses rapports destinés à la CND et dans le Rapport mondial sur la drogue.

B: L'incarcération des femmes pour délits non-violents liés à la drogue

- Reconnaître que les femmes incarcérées pour des délits non-violents liés à la drogue représentent la population carcérale en plus rapide expansion au niveau international, avec des effets dévastateurs sur leur vie, celle de leur famille et sur la société dans son ensemble.
- Encourager les Etats membres à combattre le stigma et la discrimination auxquels sont confrontées les femmes consommatrices ou impliquées dans les marchés des drogues, et assurer la provision de services de traitement, de réduction des risques, de santé, et d'aide juridique et sociale qui prennent en considération les spécificités des femmes.

3. Drogues, droits humains, jeunes, femmes, enfants et communautés

A: Promouvoir les droits humains

- Souligner le besoin de mettre en œuvre les politiques de contrôle des drogues en pleine conformité avec les mandats onusiens en matière de paix, de sécurité, de droits humains et de développement [comme l'ont souligné les Etats-Unis, l'UE et CELAC dans leurs contributions].
- Assurer le respect des droits humains universels et l'Etat de droit, qui sont essentiels pour une mise en application efficace du système international de contrôle des drogues.¹⁸
- Assurer la consolidation de la coopération judiciaire et policière internationale et le partage de renseignements, en pleine conformité avec les standards de droits humains. Une telle coopération ne devrait pas avoir lieu si elle court le risque de faciliter les violations des droits humains (comme l'usage de la peine de mort, de la torture ou de traitements inhumains).

4. Nouveaux défis

A: Réviser le système de classification des substances

- Assurer que les décisions de classification ne mettent pas en danger les objectifs de santé publique et le besoin d'assurer un accès plus large aux médicaments contrôlés, en accord avec les preuves scientifiques et les conseils du Comité d'Experts sur la Dépendance à la Drogue de l'OMS.
- Assurer un soutien et un financement plus poussé au Comité d'Experts sur la Dépendance à la Drogue de l'OMS afin qu'il puisse remplir ses fonctions dans le cadre du système de classification.

B: Relever les nouveaux défis et les tensions

- Etablir un comité consultatif expert pouvant recommander comment gérer les nouveaux

défis posés par les problèmes issus du système international de contrôle des drogues, comme cela s'est passé lors des réunions UNGASS de 1990 et de 1998, où des comités consultatifs spéciaux avaient déjà joué ce rôle.²⁰

- Demander à ce que ce comité consultatif expert considère des défis tels que les marchés réglementés de cannabis, les tensions avec les obligations des droits humains (par exemple les droits des populations autochtones), l'usage traditionnel de la feuille de coca²¹ et [comme l'a souligné l'UE dans sa contribution] « le besoin urgent d'améliorer l'accès et la disponibilité des médicaments contrôlés » tout en « identifiant les obstacles possibles dans le cadre des Conventions ».
- Demander à ce que le comité consultatif expert présente ses résultats et recommandations dans le cadre de la révision de 2019.

5. Développement alternatif

- Eviter de lier les programmes de développement alternatif à des objectifs irréalistes tels que l'élimination de la culture illicite de pavot à opium, de coca et de plants de cannabis [comme l'a fait le « non-document » américain].
- Assurer que les programmes de développement alternatif soient séquencés de manière adéquate : le développement doit venir en premier ; l'éradication de plantes illicites est contre-productive à moins que des moyens de subsistance ne soient déjà bien établis. [Comme les recommandations de l'UE le stipulent, « le développement alternatif sera un succès durable si les programmes correspondants sont non-conditionnels, non-discriminatoires et, si l'éradication est prévue, qu'elle soit séquencée de manière adéquate »].
- S'engager à dépénaliser la culture à basse échelle de plantes utilisées pour la production illégale de stupéfiants.
- Admettre que les objectifs et les stratégies du développement alternatif devraient être intégrés au sein des stratégies de développement au niveau local, régional et national; et soient élaborés de manière cohérente avec les politiques et accords internationaux de commerce équitable.

Participation de la société civile

De plus, l'IDPC appelle les Etats membres à reconnaître et à soutenir le Groupe de Travail de la Société Civile (*Civil Society Task Force* ou CSTF) – y compris financièrement – qui a été créé comme mécanisme officiel de participation des ONG pour l'UNGASS.²² Nous demandons aux Etats membres de soutenir l'inclusion des représentants de la société civile aux séances plénières, tables rondes et débats de l'UNGASS, en concertation avec le CSTF. Il convient de noter que les interventions de la société civile ne furent pas autorisées lors du récent Débat thématique de haut niveau politique à New York en mai dernier.

Endnotes

1. <http://idpc.net/fr/incidence-politique/session-extraordinaire-de-l-assemblee-generale-des-nations-unies-ungass-sur-la-drogue-de-2016>
2. Voir la résolution 58/8 de la CND, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2015/28>
3. <http://idpc.net/fr/publications/2014/10/la-route-vers-l-ungass-de-2016-les-demandes-de-l-idpc-sur-le-procesus-et-les-politiques>
4. <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935>
5. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984964_F.pdf
6. The Report states that “According to the most recent data available, there has been little change in the overall global situation regarding the production, use and health consequences of illicit drugs”: <http://www.unodc.org/wdr2015/>
7. <http://www.who.int/hiv/pub/guidelines/keypopulations/en/>
8. <http://www.unaids.org/en/resources/campaigns/2014/2014gapreport/gapreport>
9. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy/
10. http://www.who.int/hiv/pub/idu/targets_universal_access/
11. <https://www.unodc.org/documents/ungass2016//V1403583-1-2.pdf>
12. <http://www.unodc.org/wdr2015/>
13. <http://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/2012/03/detention-centres/story.html>
14. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf
15. Adapté de la Résolution 58/5 de la CND, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/2015/28>

16. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy/
17. Adapté de la déclaration de l'UE lors du débat thématique de l'Assemblée Générale de l'ONU, http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_16424_en.htm
18. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf
19. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Human_rights_position_paper_2012.pdf
20. <http://www.tni.org/briefing/prospects-treaty-reform-and-un-system-wide-coherence-drug-policy>
21. La Déclaration de Quito se réfère à une déclaration adoptée lors d'un sommet passé, la Déclaration spéciale sur la feuille de coca, II Cumbre Doc. 3.19, 28 y 29 de enero de 2014: "Reconociendo el uso tradicional del masticado (Akulliku) de la Hoja de Coca como una manifestación cultural ancestral de los pueblos de Bolivia y Perú, a ser respetada por la comunidad internacional".
22. https://www.unodc.org/documents/NGO/2015-03-09_Civil_Society_Task_Force_in_brief.pdf

En savoir plus sur cette note de plaidoyer

Les préparatifs avancent rapidement pour l'UNGASS sur la drogue, qui sera tenue du 19 au 21 avril 2016 à New York. Après plusieurs mois de discussions sur les éléments procéduraux, le travail consiste maintenant à négocier le « document final, court, substantif, concis et orienté vers l'action, comprenant une série de recommandations opératives » qui sera approuvé par l'Assemblée Générale en avril prochain. Afin de soutenir ce processus, cette Note de plaidoyer présente des recommandations spécifiques sur la structure et le contenu du document final.

International Drug Policy Consortium

Fifth Floor, 124-128 City Road
Londres EC1V 2NJ, Royaume-Uni

Tél: +44 (0) 20 7324 2975

Courriel: contact@idpc.net

Site internet: www.idpc.net

En savoir plus sur l'IDPC

The International Drug Policy Consortium is a global network of non-government organisations that specialise in issues related to illegal drug production and use. The Consortium aims to promote objective and open debate on the effectiveness, direction and content of drug policies at national and international level, and supports evidence-based policies that are effective in reducing drug-related harm. It produces briefing papers, disseminates the reports of its member organisations, and offers expert advice to policy makers and officials around the world.

© International Drug Policy Consortium Publication 2015

Report design by Mathew Birch - mathew@mathewbirch.com

Financé, en partie, par:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS