

**Conseil économique et social**

Distr. générale
20 février 2015
Français
Original: anglais

Commission des stupéfiants**Cinquante-huitième session**

Vienne, 9-17 mars 2015

Point 6 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Application des traités internationaux relatifs
au contrôle des drogues: modifications du champ
d'application du contrôle des substances****Avis juridique du Bureau des affaires juridiques du
Secrétariat****Note du Secrétariat**

À la réunion intersessions qu'elle a tenue le 29 janvier 2015, la Commission des stupéfiants a examiné des questions de fond et de procédure relatives au placement sous contrôle de la kétamine, suite à une notification du Gouvernement chinois recommandant l'inscription de cette substance au Tableau I de la Convention sur les substances psychotropes de 1971¹. Lors de cette réunion, le Secrétariat a été prié de solliciter un avis juridique sur la question de savoir si la Commission pouvait inscrire une substance aux Tableaux de la Convention de 1971 si l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) avait recommandé que cette substance ne soit pas placée sous contrôle international. Conformément à cette demande, les informations et documents pertinents sont reproduits ci-dessous.

**I. Sollicitation d'un avis juridique par la Commission des
stupéfiants**

1. Dans un mémorandum intérieur daté du 6 février 2015, le Secrétaire de la Commission des stupéfiants a soumis à Stephen Mathias, Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques, une demande d'avis juridique sur la question de savoir si la Commission pouvait inscrire une substance aux Tableaux de la Convention de 1971 si l'OMS avait recommandé que cette substance ne soit pas placée sous contrôle

* E/CN.7/2015/1.

¹ Les conclusions de la première réunion intersessions de la Commission ont été diffusées parmi les États Membres, sous la forme d'un message spécial, le 6 février 2015.



international, et il l'a informé du fait que le Secrétariat avait été prié de soumettre des informations sur cet avis juridique à la prochaine réunion intersessions de la Commission, qui devait se tenir le 23 février 2015.

2. Dans la partie intitulée "Contexte", qui figure à l'annexe I du mémorandum, le Secrétaire de la Commission a informé le Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques de ce qui suit:

a) Conformément au paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de 1971, le Gouvernement de la République populaire de Chine, dans sa correspondance datée du 8 mars 2014, a adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies une notification indiquant que la Chine recommandait que la kétamine soit inscrite au Tableau I de la Convention de 1971;

b) Le Secrétaire général a transmis à tous les gouvernements et à l'OMS une note verbale datée du 14 mars 2014, contenant en annexe le texte de la notification et les informations soumises par la Chine pour appuyer la recommandation d'inscription de la kétamine au Tableau I de la Convention de 1971, et invitant les gouvernements à faire part de leurs observations quant aux facteurs d'ordre économique, social, juridique, administratif et autres qu'ils pourraient juger pertinents eu égard à l'éventuel placement sous contrôle de la kétamine;

c) Au cours de la réunion intersessions qu'elle a tenue le 29 janvier 2015, la Commission a examiné des aspects de procédure relatifs au placement sous contrôle de substances et, en particulier, les effets d'une recommandation négative de l'OMS concernant une notification reçue d'un État partie. Certains participants ont estimé que les évaluations de l'OMS devaient être déterminantes en matière médicale et scientifique, et que la Commission n'était donc pas habilitée à placer la kétamine sous contrôle international. D'autres ont fait observer que, s'il convenait que la Commission tienne compte des évaluations de l'OMS, qui devaient être déterminantes en matière médicale et scientifique, elle ne devait pas pour autant perdre de vue les facteurs d'ordre économique, social, juridique, administratif et tous autres facteurs qu'elle pourrait juger pertinents, et qu'elle pouvait par conséquent ajouter la substance concernée à n'importe lequel des Tableaux ou, à l'inverse, décider de ne pas la placer sous contrôle.

3. Le Secrétaire a également fait savoir au Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques que la version préliminaire du rapport de la trente-sixième réunion du Comité d'experts de la pharmacodépendance de l'OMS, qui s'était tenue à Genève du 16 au 20 juin 2014, avait été portée à l'attention de la Commission aussitôt après sa diffusion par l'OMS.

4. Par ailleurs, le Secrétaire a présenté, sous forme d'annexes et de pièces jointes au mémorandum, la documentation suivante:

a) Les dispositions de la Convention de 1971 et les passages pertinents des *Commentaires sur la Convention sur les substances psychotropes*;

b) La notification de la Chine concernant la proposition de recommandation relative au placement sous contrôle international de la kétamine dans le cadre de la Convention de 1971;

c) L'extrait pertinent de la notification adressée au Secrétaire général de l'ONU par le Directeur général de l'OMS, en date du 25 novembre 2014, concernant la recommandation de ne pas placer la kétamine sous contrôle international;

d) L'extrait pertinent de la version préliminaire du rapport de la trente-sixième réunion du Comité d'experts de la pharmacodépendance de l'OMS.

II. Mémoire interne daté du 18 février 2015, adressé par David Hutchinson, Juriste principal chargé du Bureau du Conseiller juridique, à Jo Dedeyne-Amann, Secrétaire de la Commission des stupéfiants, concernant la compétence de la Commission des stupéfiants pour inscrire une substance aux Tableaux de la Convention de 1971 si l'Organisation mondiale de la Santé a recommandé que cette substance ne soit pas placée sous contrôle international

1. Je fais suite à votre mémoire interne daté du 6 février 2015, dans lequel vous déclarez que le secrétariat de la Commission des stupéfiants a été prié de solliciter un avis juridique sur la question suivante:

La Commission des stupéfiants peut-elle inscrire une substance aux Tableaux de la Convention sur les substances psychotropes de 1971 si l'Organisation mondiale de la Santé a recommandé que cette substance ne soit pas placée sous contrôle international?

2. Nous sommes conscients que les Parties à la Convention et la Commission peuvent adopter un point de vue différent sur les réponses que nous apportons. De ce fait, notre réponse ne devrait en aucune manière être considérée comme un avis unique ou définitif, et nous vous saurions gré de bien vouloir le faire comprendre à la Commission.

3. Cela étant, notre réponse à votre question est que, de notre point de vue, la Commission peut inscrire une substance aux Tableaux de la Convention de 1971 même si l'Organisation mondiale de la Santé a recommandé que cette substance ne soit pas placée sous contrôle international, pourvu que la Commission ait tenu compte de tous les facteurs pertinents énoncés au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention avant de prendre une décision.

4. Une analyse détaillée figure à l'annexe du présent mémoire interne.

Annexe

1. Cette annexe vise à présenter une analyse détaillée de la question ci-après, pour laquelle vous avez sollicité notre avis:

La Commission des stupéfiants peut-elle inscrire une substance aux Tableaux de la Convention sur les substances psychotropes de 1971 si l'Organisation mondiale de la Santé a recommandé que cette substance ne soit pas placée sous contrôle international?

2. Nous notons que cette question a été posée à propos d'une notification présentée par la Chine en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de 1971, visant à faire inscrire la kétamine au Tableau I de la Convention, à laquelle l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a répondu par un avis défavorable. Vous avez fait observer que la Commission des stupéfiants devait se prononcer sur la notification de la Chine à sa cinquante-huitième session, prévue du 9 au 17 mars 2015.

Fonctions attribuées à la Commission en vertu de la Convention

3. Pour rappel, la Commission des stupéfiants a été créée par la résolution 9 (I) du Conseil économique et social en date du 16 février 1946, et elle a reçu pour mandat, entre autres choses, "d'aider le Conseil à exercer, sur l'application des conventions et accords internationaux concernant les stupéfiants, les fonctions de surveillance que le Conseil pourra lui-même assumer ou se voir conférer". La Convention de 1971, adoptée le 21 février 1971 et entrée en vigueur le 16 août 1976, et dont l'objectif est de prévenir et de combattre l'abus de substances psychotropes et le trafic illicite auquel il donne lieu, attribue certaines fonctions à la Commission dans le cadre de ses dispositions. Ces fonctions ont été officiellement reconnues par le Conseil économique et social dans sa résolution 1576 (L) du 20 mai 1971.

4. L'article 17 de la Convention, intitulé "Fonctions de la Commission", prévoit, au paragraphe 1, que "la Commission peut examiner toutes les questions ayant trait aux buts de la présente Convention et à l'application de ses dispositions et faire des recommandations à cet effet".

5. L'article 2 de la Convention établit quant à lui les fonctions spécifiques de la Commission en ce qui concerne l'adjonction de substances aux Tableaux de la Convention, leur transfert d'un Tableau à un autre et la suppression de leur inscription à ces Tableaux. Pour ce qui est du rôle tenu par la Commission pour l'ajout de substances aux Tableaux, ce qui est le cas dans la situation qui nous occupe, le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention prévoit que "tenant compte de la communication de l'Organisation mondiale de la Santé, dont les évaluations sont déterminantes en matière médicale et scientifique, et prenant en considération les facteurs d'ordre économique, social, juridique, administratif et tous autres facteurs qu'elle pourra juger pertinents, la Commission pourra ajouter ladite substance au Tableau I, II, III ou IV. Elle pourra demander des renseignements complémentaires à l'Organisation mondiale de la Santé ou à d'autres sources appropriées".

Procédure relative à l'inscription d'une substance aux Tableaux de la Convention

6. Toute question examinée par la Commission au titre du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention implique plusieurs étapes préalables, au cours desquelles l'OMS joue un rôle déterminant. Conformément au paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention, une notification visant à ce que certaines substances non encore placées sous contrôle international soient inscrites à l'un des Tableaux de la Convention peut être présentée par une Partie à la Convention ou par l'OMS. En vertu du paragraphe 2 de l'article 2, "le Secrétaire général communiquera cette notification, ainsi que les renseignements qu'il jugera pertinents, aux Parties, à la Commission et, si la notification a été faite par une Partie, à l'Organisation mondiale de la Santé".

7. Conformément au paragraphe 4 de l'article 2 de la Convention, l'OMS devrait procéder à l'évaluation d'une substance déterminée en tenant compte des critères énoncés dans cet article, et communiquer son évaluation ainsi que sa recommandation à la Commission. Cette dernière examine ensuite la question conformément au paragraphe 5 de l'article 2, cité ci-dessus.

8. Dans ces circonstances, nous présumons que la notification de la Chine en faveur de l'inscription de la kétamine au Tableau I de la Convention a été présentée au titre du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention (E/CN.7/2015/7, annexe III). Nous croyons également comprendre que l'OMS, en réponse à la notification de la Chine, a recommandé de ne pas placer la kétamine sous contrôle international pour le moment (E/CN.7/2015/7, annexe IV). Votre question porte sur la possibilité, pour la Commission, d'inscrire une substance à l'un des Tableaux de la Convention si l'OMS a recommandé de ne pas placer ladite substance sous contrôle international.

Rôle de la Commission et des parties

9. En premier lieu, il revient à la Commission elle-même de décider si elle est compétente pour traiter une question spécifique, telle que l'inscription d'une substance à l'un des Tableaux de la Convention lorsque l'OMS a formulé un avis contraire. À cet égard, l'article 54 du Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social, qui s'applique à la Commission, établit que "toute motion tendant à ce qu'il soit statué sur la compétence de la Commission à adopter une proposition dont elle est saisie est mise aux voix avant le vote sur la proposition en cause". Par conséquent, si un membre de la Commission présente une motion de ce type, c'est à la Commission de se prononcer.

10. Toutefois, certaines indications susceptibles d'apporter un éclairage sur votre question sont présentées ci-dessous. Nous aimerions souligner que les points mentionnés ci-après ne prétendent pas apporter une interprétation définitive ou faisant autorité au sujet des dispositions applicables de la Convention, et que d'autres parties peuvent adopter un point de vue différent.

Analyse des dispositions applicables

11. Nous notons pour commencer que la Convention ne comprend aucune disposition traitant spécifiquement de la situation décrite dans votre question. Le paragraphe 4 de l'article 2 aborde une situation dans laquelle l'OMS communique une évaluation relative à une substance en indiquant les mesures éventuelles de

contrôle à prendre à l'égard de cette substance, et le paragraphe 5 de l'article 2 autorise la Commission à ajouter toute substance aux Tableaux de la Convention.

12. Toutefois, il n'existe aucune disposition spécifique traitant expressément de la procédure à suivre lorsque l'OMS recommande de ne pas placer une substance sous contrôle international, ni aucune disposition spécifique établissant si la Commission est libre de prendre une décision contraire aux recommandations de l'OMS ou si elle est tenue de s'y conformer.

13. En ce qui concerne la communication de l'OMS établie au titre du paragraphe 4 de l'article 2, cet article prévoit que l'OMS devrait joindre une évaluation de la substance concernée, ainsi que des "recommandations" relatives aux mesures de contrôle appropriées. Le paragraphe 5 de l'article 2 établit en outre que les évaluations de l'OMS "seront déterminantes en matière médicale et scientifique". Le terme "déterminantes" semble conférer aux évaluations de l'OMS un statut particulier qui permet de définir de façon incontestable la nature médicale et scientifique d'une substance.

14. Cependant, le paragraphe 5 de l'article 2 prévoit par ailleurs que la Commission peut ajouter une substance à un Tableau en "prenant en considération les facteurs d'ordre économique, social, juridique, administratif et tous autres facteurs qu'elle pourra juger pertinents". Ainsi, il semble que la Commission soit tenue de considérer non seulement les évaluations de l'OMS en matière médicale et scientifique, mais aussi les facteurs d'ordre économique, social, juridique, administratif et autres. Ce n'est qu'après avoir examiné ces facteurs que la Commission peut décider d'inscrire ou non une substance à un Tableau. Le paragraphe 5 de l'article 2 semble donc indiquer que la Commission est censée parvenir à une conclusion après avoir pris en compte tous les facteurs pertinents, plutôt qu'en se fondant sur un facteur unique ou sur un nombre limité de facteurs, comme les évaluations de l'OMS. Ce raisonnement semble avoir été admis par la Commission (E/1983/15, par. 195).

15. Le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention précise également que la Commission est seule autorisée à ajouter une substance à l'un des Tableaux de la Convention. La Convention ne confère pas cette compétence à l'OMS. La seule exception concerne les situations où une Partie demande à ce que la décision prise par la Commission fasse l'objet d'une révision, auquel cas le Conseil économique et social peut décider d'inscrire une substance à l'un des Tableaux de la Convention (art. 2, par. 8, de la Convention).

Commentaires sur la Convention sur les substances psychotropes

16. Pour répondre à votre question, nous avons également consulté les *Commentaires sur la Convention sur les substances psychotropes* (E/CN.7/589), qui ont été publiés en 1976 et qui fournissent des orientations utiles à l'interprétation des dispositions de la Convention. Les commentaires relatifs au paragraphe 5 de l'article 2 (p. 80) indiquent que:

Si l'OMS constate, en vertu du paragraphe 4 [de l'article 2], qu'une substance ne possède pas les propriétés dangereuses décrites à l'alinéa a), clause i) ou ii), et si elle recommande en conséquence, expressément ou implicitement, dans la communication qu'elle adresse à la Commission que cette substance ne soit pas placée sous contrôle, la Commission ne sera pas habilitée à l'assujettir au

contrôle. Une telle action de la part de la Commission serait incompatible avec la disposition qui veut que les évaluations de l'OMS "seront déterminantes en matière médicale et scientifique", incompatible aussi avec l'idée, fondamentale dans l'esprit des auteurs de la Convention de Vienne, que cet instrument ne traite que des problèmes découlant de l'abus de substances dotées des propriétés dangereuses définies dans la clause i) ou ii) ci-dessus mentionnée.

17. Ces commentaires semblent mettre l'accent sur le caractère déterminant des évaluations de l'OMS en matière médicale et scientifique, ainsi que sur l'objet et le but de la Convention.

Pratique ultérieure

18. En ce qui concerne la pratique ultérieure, nous avons relevé deux cas potentiellement intéressants auxquels la Commission a été confrontée. En 1997, l'Espagne a proposé d'inscrire plusieurs substances aux Tableaux I et II de la Convention, mais l'OMS a recommandé de ne pas modifier ces Tableaux afin d'étendre les contrôles internationaux collectivement à certaines des substances mentionnées par l'Espagne; pour répondre à la proposition de l'Espagne, l'OMS a formulé ses propres recommandations concernant deux des substances visées (E/1999/28/Rev.1, par. 109 et 111). La Commission a approuvé les recommandations formulées par l'OMS au sujet des deux substances en question, mais on ne trouve aucune trace d'éventuelles mesures concernant les substances pour lesquelles l'OMS a formulé une objection.

19. En 1991, l'OMS a recommandé qu'une substance soit supprimée du Tableau IV de la Convention, et qu'elle ne soit transférée à aucun autre Tableau (E/1991/24, p. 23). Il s'agissait donc de la suppression d'une substance déjà inscrite à l'un des Tableaux, et non pas d'une objection à l'inscription d'une nouvelle substance. Cependant, cet exemple est intéressant dans le sens où l'OMS a recommandé que la substance en question n'apparaisse dans aucun des quatre Tableaux de la Convention. Dans ce cas, la Commission a décidé à l'unanimité de retirer la substance concernée du Tableau IV (E/1991/24, p. 23).

20. Ces deux exemples semblent indiquer que la Commission a généralement suivi les recommandations de l'OMS lorsque celle-ci était défavorable à l'ajout ou au maintien de substances déterminées aux Tableaux de la Convention, mais la Commission a en revanche, par le passé, rejeté un certain nombre de recommandations formulées par l'OMS en faveur de l'inscription de certaines substances à ces Tableaux (E/1983/15, par. 206 à 208; E/1984/13, par. 11). Si les circonstances n'étaient alors pas les mêmes que celles soulevées par votre question, qui concerne un cas où l'OMS a recommandé de ne pas inscrire une substance déterminée à l'un des Tableaux, la pratique de la Commission consistant à ne pas suivre certaines recommandations de l'OMS est néanmoins pertinente car elle indique que la Commission ne s'est pas sentie tenue de s'y conformer.

Conclusions

21. Le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention établit que les évaluations de l'OMS sont déterminantes en matière médicale et scientifique, et que la Commission devrait en tenir compte, mais c'est à la Commission qu'il revient en

dernier ressort de décider si une substance devrait être inscrite à un Tableau. Pour ce faire, la Commission est tenue de prendre en considération des facteurs plus larges que les seuls facteurs d'ordre médical et scientifique. Si la Commission estime globalement qu'il convient d'ajouter la substance concernée à l'un des Tableaux, elle est habilitée à le faire, même si l'OMS a formulé une recommandation différente. Ainsi, les évaluations de l'OMS en matière médicale et scientifique, plus restreintes, ne semblent pas en mesure de déterminer à elles seules la ligne de conduite de la Commission.

22. Dans les *Commentaires sur la Convention sur les substances psychotropes*, l'accent est mis sur le fait que les évaluations de l'OMS sont "déterminantes" en matière médicale et scientifique, ce qui donne à entendre que la Commission ne peut pas ajouter une substance à un Tableau lorsque l'OMS a recommandé de ne pas la placer sous contrôle international. Cependant, si l'on considère le paragraphe 5 de l'article 2 dans son ensemble, il apparaît que la Commission est censée adopter un point de vue plus large, et qu'elle est tenue de prendre en compte tous les facteurs pertinents pour parvenir à une conclusion. De ce point de vue, si la Commission prend la décision de ne pas inscrire une substance à un Tableau sans tenir compte des facteurs pertinents autres que les évaluations de l'OMS, on peut considérer que la Commission ne s'est pas acquittée des obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 5 de l'article 2.

23. Par conséquent, en réponse à votre question, de notre point de vue, la Commission peut inscrire une substance aux Tableaux de la Convention de 1971, même si l'OMS a recommandé que cette substance ne soit pas placée sous contrôle international, pourvu que la Commission ait tenu compte de tous les facteurs pertinents énoncés au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention avant de prendre une décision.