

***État actuel du débat sur la
politique de drogues.***

***Tendances de la dernière décennie dans
l'Union européenne
et aux Nations Unies***

Martin Jelsma

TNI

**Texte de support pour la première réunion de la Commission latino-
américaine sur les drogues et la démocratie**

Rio de Janeiro, 30 avril 2008

État actuel du débat sur la politique de drogues.

Tendances de la dernière décennie dans l'Union européenne et aux Nations Unies

Martin Jelsma - TNI
Avril 2008

I. Considérations initiales

Le contrôle des drogues découle d'un désir de protéger le bien-être humain. La communauté internationale, préoccupée par l'impact des drogues sur la santé publique, a commencé à interdire un ensemble de substances et à établir des mesures pour en éradiquer la production, la distribution et la consommation. La phrase d'introduction de la première convention des Nations Unies sur les drogues, adoptée en 1961, évoque une inquiétude pour la santé physique et morale de l'humanité. Depuis, l'économie des drogues illégales s'est accrue de manière exponentielle, atteignant une certaine stabilité de marché vers le début des années quatre-vingt-dix. La stratégie de lutte contre les drogues a résulté sur une guerre à grande échelle marquée par des actions extrêmes, par exemple des opérations militaires contre des petits cultivateurs de plantes illégales, la fumigation chimique de cultures illégales, l'emprisonnement de masse d'utilisateurs et de petits distributeurs, et même la peine de mort pour ceux qui ne respectent pas la loi en matière de drogues dans certains pays. L'interdiction des drogues illégales place les marchés de ce commerce lucratif aux mains d'organisations criminelles et crée d'énormes fonds illégaux qui stimulent les conflits armés dans le monde entier.

Ce document présente une vue d'ensemble des tendances actuelles dans la recherche de nouvelles politiques possibles, notamment au niveau de l'Union européenne et des Nations Unies. Lorsque l'on parle de nouvelles politiques, il est facile de tomber dans le piège consistant à trop simplifier la différence entre interdiction et légalisation. Toutefois, penser selon cette dichotomie n'est pas très utile lorsque l'on recherche des stratégies de changement. À un niveau abstrait, dans le débat conceptuel, introduire dans la discussion le concept de légalisation peut être utile pour remettre en question le système actuel. Mais la légalisation ne constitue pas nécessairement la réponse, ou la solution, à tous les problèmes liés à

l'existence de l'économie des drogues illégales. Tout comme les méthodes ultra-répressives de lutte antidrogue peuvent avoir des effets néfastes, l'absence de certaines mesures de contrôle peut également avoir un impact négatif sur la santé publique.

En ce qui concerne les mesures de contrôle des substances psychoactives, il existe actuellement dans le monde une grande variété de sanctions administratives et pénales appliquées dans chaque pays, mais aussi d'importantes différences entre elles. À cet égard, des normes internationales ont été établies par des conventions de l'ONU : la Convention unique de 1961 et sa liste de stupéfiants, la Convention sur les substances psychotropes de 1971, la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 et sa liste de précurseurs et, plus récemment, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac de 2003. Or, ces normes établies par les Nations Unies ne sont pas très logiques et il a été prouvé que depuis le début, elles contiennent de nombreuses incohérences.

Au lieu de ramener le débat à la dichotomie mentionnée ci-dessus, il serait plus utile de prendre comme image un schéma représentant une continuité de modèles et de formes de contrôle et pouvant être divisé en quatre rubriques principales :

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
	<i>Guerre aux drogues</i>	<i>Traités antidrogues des Nations Unies</i>	<i>Réglementation des substances légales</i>	<i>Libre-échange</i>
<i>Caractéristiques</i>	- Répression extrême - Militarisation	- Normes internationales - Prohibition basée sur la tolérance zéro - Prescription médicale	- Contrôles administratifs - Importantes différences entre pays	Usage et distribution sans contrôle international
<i>Exemples de pratiques</i>	- Fumigation - Emprisonnement de masse	- Sanctions pénales pour la possession, le trafic - Système de licences pour les usages légaux	- Licences pour la production et la vente, restriction pour les mineurs, etc. - Convention de l'OMS pour la <u>lutte</u> antitabac	- Contrôle des champignons, du khat et de l'éphédrine dans divers pays. - Alcaloïdes de certains traités
<i>Substances</i>	Coca/cocaïne Opium/héroïne Cannabis, STA	Plus de 200 substances sur les listes des traités de 1961 et 1971	Alcool Tabac	Café, khat, kava, éphédrine, champignons hallucinogènes, etc.

Les traités antidrogues des Nations Unies, qui forment l'épine dorsale du régime de prohibition, ne sont qu'une partie du problème des dommages générés par certains de leurs articles. Il n'existe par exemple dans ces conventions aucun article qui oblige les nations signataires à emprisonner les utilisateurs de drogues ou à pulvériser des herbicides sur les champs de cultures illégales. Ces mesures sont menées en dehors des normes établies par les Nations Unies. Ainsi, alors que certains pays musulmans ont décidé de maintenir l'interdiction de l'alcool et d'infliger des sanctions pénales en cas de consommation, en dépit des normes internationales, une grande partie de la véritable guerre antidrogue relevant de la première rubrique du schéma est menée en marge des normes établies.

II. Principes pour un meilleur équilibre

Le véritable enjeu de l'élaboration des politiques de drogues est de trouver un équilibre optimal entre, d'une part la protection de la santé publique, grâce à certains contrôles et, d'autre part, les conséquences négatives des contrôles trop

répressifs. Un groupe croissant de pays (incluant certains pays européens) a commencé, dans les années 1980, à moins se concentrer sur la politique de tolérance zéro et à rechercher un meilleur équilibre entre répression et protection. La société civile a commencé à s'organiser en réseaux internationaux – comme l'International Harm Reduction Association (IHRA) et le Consortium international sur la politique des drogues (IDPC) – qui prônent une stratégie de promotion de l'amélioration graduelle des politiques actuelles. L'objectif est d'atteindre un système global qui puisse véritablement protéger le bien-être de l'humanité, qui garantisse certains contrôles sur les substances potentiellement néfastes, avec suffisamment de souplesse, et qui impose des limites sur le niveau de répression infligé aux utilisateurs, paysans et trafiquants à petite échelle. Un ensemble de principes a émergé en faveur de cette stratégie du changement et pourrait orienter les politiques dans la bonne direction :

1) Données. Les changements doivent se baser sur une évaluation complète des politiques et non sur des principes idéologiques. Il existe à l'heure actuelle de nombreuses études portant sur les politiques qui fonctionnent et celles qui ne fonctionnent pas.

2) Différenciation. Il est nécessaire de faire la différence entre les substances, sur la base des dommages qu'elles provoquent sur la santé (le cannabis ne cause pas les mêmes méfaits que l'héroïne), entre les plantes naturelles et leurs dérivés concentrés (la coca dans sa forme naturelle peut être bénéfique pour la santé, tandis que la consommation de sa forme alcaloïde – la cocaïne sous forme concentrée – peut causer des problèmes) et, en troisième lieu, entre l'usage de drogue en majorité récréatif et des usages plus problématiques.

3) Réduction des risques. Un monde sans drogues n'existera jamais. Petit à petit, le concept de « tolérance zéro » laisse place au principe de la réduction des risques, qui offre une approche plus pragmatique favorisant les politiques capables de réduire les effets néfastes de la drogue autant que possible, pour le consommateur comme pour la société en général.

4) Souplesse. Les différences socioculturelles doivent également être prises en compte. Les normes établies au niveau mondial doivent laisser suffisamment de marge de manœuvre et permettre aux pays de s'ajuster à certains principes de droit

national ou de protéger, par exemple, le droit des populations indigènes à poursuivre leurs pratiques et coutumes traditionnelles.

5) Proportionnalité. La lutte antidrogue doit entièrement respecter les droits de l'homme, et les sanctions doivent être proportionnelles au délit. L'emprisonnement d'usagers pour le simple fait de consommer, l'infliction de sanctions pénales ou d'éradication forcée contre les cultivateurs n'ayant pas d'autre source de revenu, ou la condamnation à la peine de mort en cas de violation des lois antidrogues sont des exemples de disproportionnalité.

6) Participation. Lors de l'élaboration des politiques de drogues, la participation entière des principaux acteurs est requise : paysans, usagers, travailleurs sociaux, etc.

III. Questions du débat

Il existe plusieurs questions au sein du débat actuel sur les modifications des politiques antidrogues, ainsi que différentes pratiques et expériences en cours de développement dans divers pays :

III.1 Réduction des risques

Cette dernière décennie a été caractérisée par des avancées majeures dans les programmes de réduction des risques, notamment chez les utilisateurs de drogues injectables, dans le but de réduire la propagation de maladies comme le VIH/SIDA et l'hépatite. Dans de nombreux pays, les programmes d'échange d'aiguilles et le traitement de substitution par la méthadone ou la buprénorphine sont largement utilisés. Il existe des projets de ce type dans tous les pays européens, au Canada et en Australie, et ces dernières années, ils ont été déployés à grande échelle dans de nombreux pays d'Asie et de nombreuses villes des États-Unis. Dans certains pays d'Amérique latine (Brésil, Argentine et Uruguay), le concept et les programmes de réduction des risques gagnent aussi du terrain.

Grâce à une recommandation du Conseil des ministres de 2003¹, la réduction des dommages a commencé à être adoptée comme position commune de l'UE, ratifiée en 2004 avec l'inclusion de la réduction des dommages dans la Stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012) et le Plan d'action drogue de l'UE (2005-2008)². L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) a déclaré que « les données montrent fortement que la distribution et l'échange d'aiguilles et de seringues peuvent contribuer de manière significative à la réduction de la transmission du VIH chez les personnes s'injectant des drogues. En outre, la distribution et l'échange d'aiguilles peuvent être efficaces pour approcher les populations d'utilisateurs n'ayant pas de contact avec d'autres services et peuvent les faire accéder à un traitement de la toxicomanie et aux services de soins de premier recours. Aucune donnée convaincante ne montre que cette offre a un impact négatif sur les autres activités de prévention ou de lutte antidrogue. »³

Ceci a été confirmé dans la déclaration finale de la 15^e conférence internationale sur le SIDA, qui s'est tenue à Bangkok en juillet 2004 : « *Il existe des preuves indéniables et de grande qualité de l'existence de stratégies de réduction des risques très efficaces, sûres et rentables pour réduire les conséquences néfastes pour la santé et la société de l'injection de drogues. [...] L'expérience de nombreux programmes et projets dans toutes les régions du monde indique que l'épidémie de VIH/SIDA chez les utilisateurs de drogues injectables peut être empêchée, stabilisée et même inversée au moyen de stratégies de réduction des risques opportunes et fortes.* »⁴ La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) le dit de manière claire dans son guide sur la réduction des méfaits liés à l'injection de drogues : « *Le message est clair. Il est temps de se laisser guider par la lumière de la science et non par les ténèbres de l'ignorance et de la crainte.* »⁵

¹ *Recommandation relative à la prévention et la réduction des dommages pour la santé liés à la toxicomanie* (2003/488/CE).

² COM(2005) 45 final, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur un Plan d'action drogue de l'UE (2005-2008), Bruxelles, 14 février 2005.

³ Une perspective européenne sur la réponse aux infections à diffusion hématogène chez les utilisateurs de drogues injectables, un court document d'information, EMCDDA, Lisbonne 2005.

⁴ Leadership Statement on Injecting drug use and HIV/AIDS, Bangkok, 2004, http://www.unaids.org/bangkok2004/docs/leadership/LS_IDU.pdf

⁵ *Diffuser la lumière de la science : Lignes directrices sur la réduction des risques liés à la consommation de drogues injectables*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2003.

http://www.ifrc.org/fr/cgi/pdf_pubs.pl?health/hiv aids/harmreduction_fr.pdf

Entre-temps, les pratiques élémentaires de réduction des risques se sont rapidement propagées dans le monde, y compris dans les pays dont les lois antidrogues sont strictes. Un pays comme la Chine, par exemple, a mis en place des programmes d'échange de seringues il y a des années et en 2006, il a entrepris d'ouvrir un millier de centres de substitution à la méthadone. D'autres pays comme l'Iran, le Pakistan et le Viêt Nam parlent ouvertement de réduction des risques. Le gouvernement fédéral des États-Unis continue de mener une croisade idéologique contre la réduction des risques, mais au niveau mondial, ils ne sont soutenus que par la Russie, le Japon et quelques pays africains et musulmans comme le Soudan et l'Arabie Saoudite.

Alors que ces cinq dernières années, le monde a connu une forte vague de programmes d'échange d'aiguilles et de programmes de substitution, un petit nombre de pays (Allemagne, Pays-Bas, Suisse, Espagne, Belgique, Luxembourg, Canada et Australie) continue d'expérimenter des programmes de réduction des risques toujours plus controversés, comme les centres d'injection supervisée (« salles de consommation de drogue ») dans 35 villes, et la fourniture d'héroïne aux utilisateurs problématiques.

III.2 Développement alternatif

La tendance aux politiques de drogues plus pragmatiques gagne du terrain, grâce également à une certaine latitude en matière d'usage dans les traités internationaux sur le contrôle des drogues. Ces dix dernières années cependant, la priorité répressive de la production s'est renforcée. L'éradication forcée et la mise en place rigoureuse d'une interdiction de l'opium ont eu des conséquences tragiques dans la région des Andes, dans le sud-ouest de l'Asie et en Afghanistan, ce qui a entraîné une aggravation des conflits sociaux et armés et des drames humains, du fait de la destruction des seuls moyens de subsistance de la population. En matière de production, l'absence de souplesse dans les conventions est une pierre d'achoppement majeure à l'introduction de politiques pragmatiques destinées aux petits paysans cultivant des plantes illicites. Dans le contexte des

programmes de développement alternatif, ceci a également gêné les tentatives de mise en œuvre de systèmes de réduction progressive plus réalistes et moins oppressants à long terme, grâce au long processus consistant à garantir des moyens de subsistance de remplacement et une réduction de la demande.

Dans le contexte de la reconstruction de l'Afghanistan, le thème des drogues est de plus en plus considéré, dans le débat sur le développement alternatif, comme une question complexe nécessitant des réponses équilibrées qui tiennent compte des aspects liés aux domaines du développement, des droits de l'homme, de la gouvernabilité et de la résolution des conflits. Mais pour y parvenir, une certaine marge de manœuvre est nécessaire et doit laisser de côté la volonté de voir des résultats immédiats par la réduction du nombre d'hectares de culture.

Au niveau du discours, le débat dans ce domaine a avancé de manière significative, suite à la session extraordinaire sur les drogues de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS), en 1998⁶. Le Plan d'action pour la coopération internationale en vue de l'éradication des cultures de drogues illicites et du développement alternatif, approuvé par l'UNGASS, présentait pour objectif de « *promouvoir des options socio-économiques légales et durables pour les communautés et les groupes de population recourant à la culture illicite comme leur seul moyen de subsistance viable, et contribuant d'une manière intégrée à l'éradication de la pauvreté* ». Une reconnaissance officielle, par les Nations Unies, de l'importance du développement alternatif. Mais l'Assemblée avait également adopté une déclaration de politique selon laquelle les gouvernements s'engageaient à éliminer ou réduire de manière significative les cultures illicites d'ici à 2008, un délai très irréaliste qui n'a fait qu'augmenter la pression pour appliquer des mesures répressives sur les paysans.

En 2002, sous l'égide de l'Allemagne et de l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), une série de conférences thématiques et d'évaluations a débuté, dans le but d'évaluer 25 ans de développement alternatif et de tirer des

⁶ Pour plus de détails sur l'histoire de l'UNGASS 1998, voir : M. Jelsma, *Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs*, International Journal of Drug Policy, avril 2003 (volume 14, numéro 2). Également disponible sur ungassondrugs.org

conclusions quant à son avenir. La déclaration finale de la première conférence affirmait que « *Le développement alternatif ne doit jamais être conditionné à une élimination préalable des cultures de drogues, et une réduction ne doit pas être mise en œuvre avant que les éléments licites des stratégies de moyens de subsistance n'aient été suffisamment renforcés.* »⁷ Lors de la session de mars 2008 de la Commission des stupéfiants, un rapport sur le résultat de dix années de Plan d'action a été présenté, intégrant les leçons retenues des conférences et les évaluations menées⁸.

Le rapport de l'ONUDC est le meilleur exemple des avancées dans le débat sur le développement alternatif. Il reconnaît : « *Au niveau mondial, la culture illicite du cocaïer et du pavot à opium semble être restée largement inchangée ces dix dernières années* ». Concernant l'Afghanistan, le rapport note que « *prendre des mesures de répression fermes à l'égard des cultivateurs était souvent inefficace dans les zones reculées où les ressources, les biens et les marchés étaient limités. L'éradication des champs de pavot à opium et la réduction des cultures suite à des menaces d'éradication avaient tendance à toucher essentiellement les cultivateurs pauvres et les travailleurs ruraux qui, ne bénéficiant d'aucun soutien politique, ne pouvaient verser de pots-de-vin ni se protéger d'aucune autre manière* ». En général, sur la base des évaluations de l'ONUDC, le rapport indique qu' « *il y avait peu de raisons de penser que l'éradication permette de réduire les cultures illicites à long terme – celles-ci sont déplacées, les techniques de production évoluent et la production totale ne diminue que très lentement, voire pas du tout* ». Par conséquent, dans ses recommandations, le rapport demande aux États membres de renforcer leur soutien au développement rural pour les régions et les populations touchées par les cultures illicites, et de faciliter l'accès aux marchés des produits issus du développement alternatif. Il conclut que « *Le développement alternatif doit être évalué au moyen d'indicateurs de développement humain et ne pas seulement se baser sur les statistiques de production de cultures illicites.* » Détail significatif, le

⁷ Déclaration de Feldafing, <http://www.unodc.un.or.th/ad/feldafing/document/declaration.pdf>

⁸ E/CN.7/2008/2/Add.2, *Le problème mondial de la drogue, cinquième rapport du Directeur exécutif, additif, Plan d'action sur la coopération internationale pour l'élimination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et les activités de substitution*, Commission des stupéfiants, 51^e session, Vienne, 10-14 mars 2008.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/V07/892/22/PDF/V0789222.pdf?OpenElement>

rapport ne demande pas aux pays d'accroître ou de poursuivre leurs efforts d'éradication forcée.

III.3 Dépénalisation et la crise des prisons

Ces deux dernières décennies, la population carcérale a rapidement augmenté dans pratiquement le monde entier, en partie à cause du resserrement des lois antidrogues, sous l'influence de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988. Cette convention oblige les pays signataires à « *adopter les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infractions pénales conformément à [leur] droit interne* » (art. 3, §1). Les sanctions pénales doivent également s'appliquer à la « culture du pavot à opium, du cocaïer ou de la plante de cannabis aux fins de la production de stupéfiants ». Le texte établit une différence entre l'intention de faire du trafic et l'intention de la consommation personnelle, en énonçant que « la détention, l'achat de stupéfiants et de substances psychotropes et la culture de stupéfiants destinés à la consommation personnelle » doivent également être considérés comme une infraction pénale, « sous réserve [des] principes constitutionnels et des concepts fondamentaux [du] système juridique [de chaque Partie] » (art.3, § 2). Aux États-Unis, en Russie et en Chine, l'emprisonnement de masse est pratiqué, tandis qu'il est également en augmentation dans la majorité des pays européens et latino-américains. La crise pénitentiaire et l'absence d'impacts positifs en termes de réduction du marché des drogues illégales ont conduit au lancement de diverses campagnes de dépénalisation.

Dans beaucoup de pays, la consommation personnelle ne constitue pas en soi un délit. Les conventions n'obligent pas l'imposition de sanction pour la consommation en soi, comme il est clairement énoncé dans le commentaire officiel de la Convention de 1988 : « *Il sera noté que, comme pour les Conventions de 1961 et 1971, le paragraphe 2 ne requiert pas que la consommation de drogues soit considérée comme une infraction pénale.* »⁹ Aujourd'hui dans divers pays, la

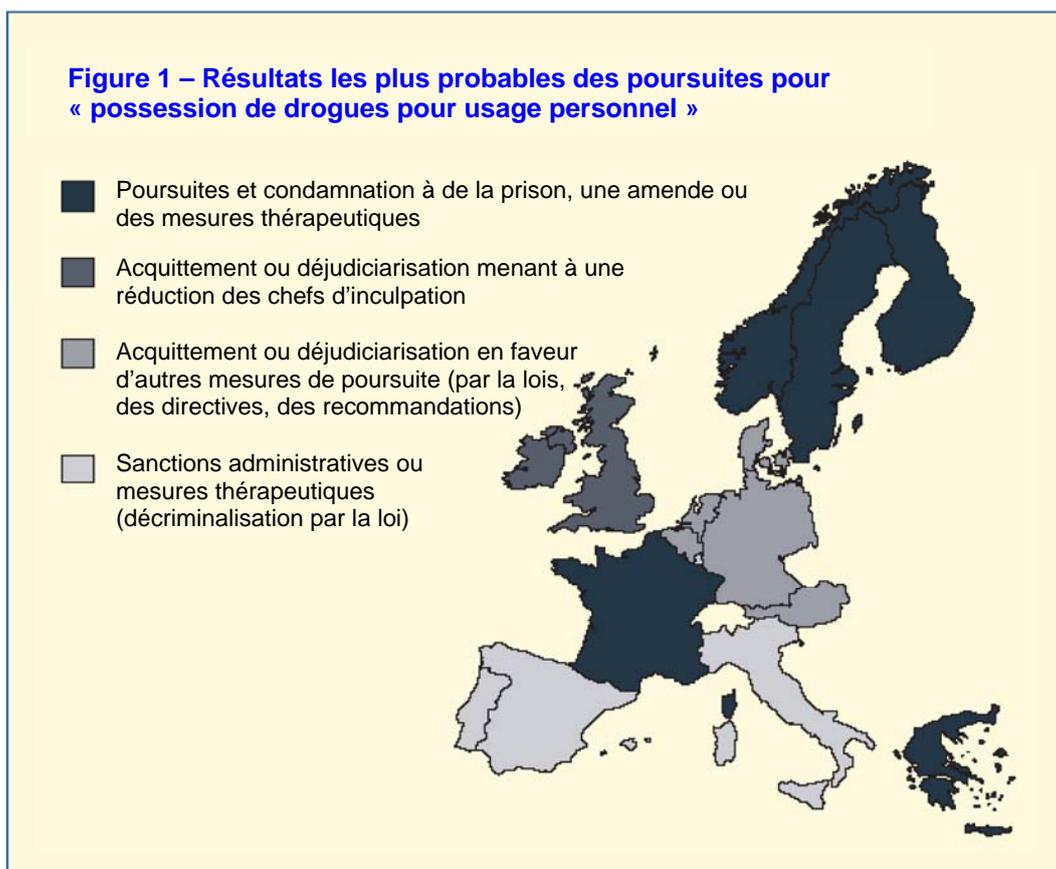
⁹ E/CN.7/590. *Commentaire de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, donnée à Vienne le 20 décembre 1988, New York : Nations Unies, 1998, ISBN 92-1-148106-6, pour 3,95, p. 82

possession d'une quantité de drogues pour usage personnel est complètement décriminalisée, et dans de nombreux autres, ce n'est plus une priorité de la répression, ou bien les peines ont-elles été réduites. Ces évolutions dans les lois ou directives de jurisprudence pourraient directement réduire les nombreuses tragédies personnelles et familiales provoquées par la détention, et avoir un effet positif immédiat sur le système juridique déjà engorgé et la surpopulation carcérale.

Les recommandations UE formelles ne sont établies que pour les délits de trafic (y compris les actes préparatoires avec intention de trafic), pas pour les actes liés à l'usage personnel. Il existe donc des différences énormes au sein de l'UE sur la manière de traiter la consommation de drogues. L'Espagne, l'Italie et plus récemment le Portugal et le Luxembourg, par exemple, ne considèrent pas la possession de drogues à usage personnel comme un crime. D'autres pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne et la République tchèque recommandent toujours à la police, aux procureurs publics ou aux tribunaux d'éviter d'infliger une sanction – si ce n'est de petites amendes – lorsque la quantité en jeu est insignifiante ou destinée à la consommation personnelle. Les définitions juridiques de ce qui constitue une quantité « pour usage personnel » diffèrent également. Le Portugal, par exemple, prend pour définition « *la quantité nécessaire pour une consommation individuelle moyenne sur une période de dix jours* ». Pour d'autres juridictions, il s'agit d'une quantité en grammes ou en unités. En Autriche, par exemple, la limite avant l'« infraction grave » (passible de prison) est de 15 grammes de cocaïne et 3 grammes d'héroïne, tandis que les « petites » quantités correspondent à 0,5 gramme d'héroïne, 1,0 gramme de STA et 1,5 gramme de cocaïne.

En Finlande, par comparaison, la loi évoque 1 gramme d'héroïne ou 1,5 gramme de cocaïne, bien que concrètement, la limite avant la peine de prison soit de 10 grammes de STA, 40 pilules d'ecstasy, 4 grammes de cocaïne et 2 grammes d'héroïne¹⁰. Le graphique 1 ci-dessous présente les principales différences sur la manière dont est traitée en Europe la possession de drogues pour usage personnel.

¹⁰ *L'usage illicite de stupéfiants dans l'UE : approches juridiques*, OEDT dossiers thématiques, Lisbonne 2005, ISBN 92-9168-215-2



Source : Base de données juridique sur les drogues (ELDD) « Profils nationaux » (<http://eldd.emcdda.org>) et EMCDDA Insights n°5 [3].

III.4 Décriminalisation du cannabis

Dans le cas du cannabis, substance illégale la plus consommée – par une population estimée à 200 millions de personnes dans le monde –, le pourcentage d'utilisateurs récréatifs qui développent des schémas de consommation problématiques est très faible. Divers pays appliquent par conséquent des politiques plus tolérantes envers les consommateurs de cannabis, malgré le fait que cette substance soit classée par les traités onusiens dans la même catégorie que l'héroïne. Dans nombre de cas, la police et le système juridique ont simplement réduit leur priorité de traquer des usagers de cannabis. Dans certains pays, comme les Pays-Bas, la Suisse, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal, l'Irlande, le Royaume-Uni et une dizaine d'états aux États-Unis, la loi a évolué afin de décriminaliser la possession de cannabis en faibles quantités. Les Pays-Bas sont l'exemple le plus connu, puisque la vente aux adultes de quantités inférieures à 5 g

de cannabis est autorisée dans ce que l'on appelle les « coffee-shops ». Il est important de souligner que même avec ce système de vente ouverte, les niveaux de consommation de cannabis dans ce pays sont comparables à ceux des pays voisins comme l'Allemagne et la Belgique, et sont bien plus bas qu'en Angleterre, France ou Espagne¹¹. Concrètement, dans la majorité des États européens, les infractions impliquant de petites quantités de cannabis (jusqu'à 30 g) ne font pas l'objet d'un procès ou ne débouchent que sur des sanctions administratives. De plus, de nombreuses propositions parlementaires sont faites (en Angleterre, au Canada, dans divers états des États-Unis, aux Pays-Bas et en Suisse) en faveur d'une réglementation légale du marché du cannabis, similaire aux contrôles existants pour l'alcool et le tabac. Ces propositions n'ont jamais été mises en œuvre, même lorsque la majorité parlementaire s'est prononcée pour, car elles sont en contradiction avec les traités internationaux.

III.5 Revalorisation des feuilles de coca

Dans le cas des feuilles de coca, il apparaît que l'usage problématique n'existe pas. Selon un rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), « *L'utilisation des feuilles de coca se révèle sans effets négatifs pour la santé et a des fonctions thérapeutiques positives, sacrées et sociales pour les populations indigènes des Andes.* »¹² L'OMS n'a pas pu publier cette étude à cause de la menace des États-Unis de ne plus la financer en cas de publication de ses découvertes. Concernant les feuilles de coca, il existe une contradiction intrinsèque entre, d'une part, les conventions et d'autre part, la pratique traditionnelle de la culture et de la consommation. Dans son rapport, l'Office international de contrôle des stupéfiants (OICS) condamne la Bolivie et le Pérou qui continuent d'autoriser l'utilisation de feuilles de coca, sous forme mastiquée ou sous forme de thé, et d'autres produits fabriqués à partir de la coca. L'inclusion des feuilles de coca dans la Convention unique de 1961 – laquelle fixe une période de 25 ans pour complètement abolir l'utilisation de coca (sauf pour Coca-Cola) fut une erreur historique à laquelle l'actuel

¹¹ *Rapport annuel 2007 sur l'état du phénomène de la drogue en Europe*, EMCDDA, Lisbonne 2008, www.emcdda.europa.eu

¹² OMS/UNICRI Projet cocaïne. <http://www.tni.org/docs/200703081409275046.pdf>

gouvernement bolivien d'Evo Morales tente de remédier, via la revalorisation de la feuille de coca et, à terme, son retrait des listes de substances bannies par les Nations Unies¹³.

IV. La révision de l'UNGASS : 1998-2008

En 2008-2009, une révision des objectifs et buts définis en 1998 aura lieu lors de la session extraordinaire sur les drogues de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'UNGASS. Ce sera une occasion historique de progresser dans la recherche d'un meilleur équilibre dans les politiques de contrôle des drogues.

Un demi-siècle est presque passé depuis la première convention des Nations Unies sur la question, à savoir la Convention unique sur les stupéfiants de 1961. Laquelle convention unifiait les différents instruments multilatéraux négociés durant tout le demi-siècle précédent, c'est-à-dire depuis la première convention sur l'opium, signée en 1912 à La Haye. Depuis, les Nations Unies ont organisé de nombreuses conférences et sommets dans le but de négocier une proposition globale sur les drogues illégales. Pourtant, des failles apparaissent de plus en plus dans ce modèle supposé universel qui repose en fait sur un consensus fragile.

Avec la Convention unique de 1961, il fut convenu d'éliminer progressivement l'opium en quinze ans, la coca et le cannabis en vingt-cinq ans. La Convention unique fut établie comme un système universel de contrôle de la culture, de la production, de la distribution, du commerce, de l'usage et de la possession de stupéfiants, avec une attention spéciale sur les substances dérivées de plantes : opium/héroïne, coca/cocaïne et cannabis. Dans les quatre Tableaux de la Convention, plus d'une centaine de substances sont classées à divers degrés de contrôle. Parmi les classifications les plus controversées de la liste, la coca apparaît dans le Tableau I et le cannabis dans les Tableaux I et IV, réservés aux substances les plus dangereuses.

La Convention sur les substances psychotropes de 1971, élaborée en réponse à la diversification des usages de la drogue, introduit des contrôles sur l'utilisation de

¹³ *Sending the wrong message, The INCB and the un-scheduling of the coca leaf*, TNI Drug Policy Briefing 21, mars 2007, <http://www.tni.org/docs/200703091826474065.pdf>

plus d'une centaine de drogues psychotropes, telles que les amphétamines, le LSD, l'ecstasy, le valium, etc., également réparties en quatre tableaux. Comparé aux contrôles stricts imposés sur les drogues dérivant de plantes, le traité de 1971 impose une structure de contrôle moins forte, à cause des pressions exercées par les industries pharmaceutiques européenne et nord-américaine durant les négociations. Pour répondre à l'accroissement du marché des drogues illégales dans les années 1970 et 1980, la Convention de 1988 contre le trafic illicite propose des mesures contre le narcotrafic, le blanchiment d'argent et le détournement de produits chimiques précurseurs, ainsi qu'un accord d'assistance juridique mutuelle incluant l'extradition. La Convention renforce également l'obligation des pays d'appliquer des sanctions de justice pénale pour lutter contre tous les aspects de la production, la possession et le trafic mondial de drogues.

Dix ans après l'adoption de la troisième convention, la communauté internationale s'est réunie à New York en assemblée générale sur les drogues, dite UNGASS. La recherche d'un consensus, pilier des opérations des Nations Unies, s'est révélée difficile, du fait de nombreuses divisions. D'un côté se trouvaient ceux qui estimaient – par rapport à la Convention de 1988 – que « *la convention est un instrument avec des dents et nous devons à présent la faire mordre* », autrement dit, ceux qui souhaitaient que l'UNGASS réaffirme et renforce le système international de contrôle. D'un autre côté, notamment en Amérique latine, se trouvaient ceux qui étaient convaincus que le régime d'alors était faussé car il mettait l'accent sur les pays producteurs de la matière première (coca et opium). Ce groupe évoqua la nécessité de trouver un meilleur équilibre, avec pour maître mot la « responsabilité partagée ». Davantage d'attention devait être portée au problème de la consommation, aux fonds pour le développement alternatif et à des mesures plus drastiques contre le blanchiment d'argent et le détournement des précurseurs. En d'autres termes, il fallait davantage se concentrer sur ces parties du marché, où la responsabilité incombe aux pays développés. Il y avait par ailleurs un troisième groupe pour qui l'incapacité, jusqu'alors, de mettre fin aux problèmes croissants posait la question de la validité des politiques menées, et pour cette raison – du côté européen –, des stratégies de réduction des risques plus pragmatiques avaient déjà été mises en place, bien loin de l'idéologie nord-américaine de tolérance zéro.

L'UNGASS 1998 a donné naissance à un ensemble de Plans d'action avec pour thèmes la réduction de la demande, les précurseurs chimiques, les amphétamines, le blanchiment d'argent et le développement alternatif. Un nouveau délai fut également inclus dans la Déclaration politique – après l'échec à respecter les délais prescrits par la Convention de 1961 – pour « éliminer ou réduire significativement la culture illicite de coca, de cannabis et de pavot d'ici à 2008 ». Au vu de cette exigence, l'engagement fut pris d' « obtenir des résultats significatifs et mesurables » pour l'année 2008.

Cette même question qui avait dominé l'UNGASS 1998 – réaffirmer ou réévaluer – émergea de nouveau lors de la révision 2008-2009. Voilà ce qui va de nouveau se passer en 2008-2009 :

- Aucune nouvelle UNGASS ne sera commémorée. Le processus d'évaluation a été délégué à la Commission des stupéfiants, qui se réunit tous les ans à Vienne.
- En mars 2008, deux jours de débat thématique – une partie spéciale de la session de la Commission – ont été consacrés aux réussites et obstacles rencontrés dans l'accomplissement des objectifs de l'UNGASS. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a élaboré le rapport bilan, principal document du débat.
- Après quoi, une « période de réflexion » a commencé avec des groupes de travail pour préparer un sommet en 2009, au cours duquel des conclusions devraient être tirées pour l'avenir.
- En mars 2009 aura lieu un « débat de haut niveau » (avec la participation de ministres de divers pays) lors de la session de la Commission des stupéfiants, afin de parvenir à une nouvelle Déclaration politique et/ou tout autre instrument résultant de la période de réflexion.
- La société civile aura l'occasion de prendre part au processus complet, à l'aide du Comité de Vienne des ONG sur les stupéfiants. Un sommet des ONG est prévu pour juillet 2008 afin de collecter les opinions de la société civile concernant la révision de l'UNGASS, sur la base de diverses réunions régionales qui se sont tenues fin 2007 et début 2008.

V. Perspectives et principaux enjeux

Pour conclure, si l'on reprend les considérations initiales, les principes pour un meilleur équilibre entre la protection et la répression, ainsi que les différents domaines du débat, quels sont les perspectives et les principaux enjeux dans ce processus 2008-2009 ?

V.1 Une évaluation honnête

La question semble rester centrée sur la dichotomie entre réaffirmation ou réévaluation. Durant toute cette période, l'ONUDC tentera d'affirmer que des progrès encourageants ont été atteints par rapport aux buts et objectifs fixés par l'UNGASS pour 2008, comme elle le fit lors de la révision de mi-parcours en 2003. Aujourd'hui, sa ligne de défense repose sur le fait que le monde a atteint une stabilisation de marché, grâce, selon elle, à toutes les mesures que les États membres ont adoptées dans le contexte de la mise en œuvre des Plans d'action de l'UNGASS 1998. La vision qu'elle cherche à promouvoir est que sans un fort engagement dans la lutte contre les drogues, convenu il y a dix ans, le monde continuera de souffrir d'une épidémie de drogues illégales comparable au niveau de consommation d'alcool et de tabac.

L'absence d'avancées considérables d'ici au délai 2008, dans « l'élimination ou la réduction significative » du marché de la drogue devrait inciter un important groupe de pays à remettre en question les politiques drogues actuelles. Ces pays devront garder à l'esprit le fait que toutes les tentatives de contrôler ce marché par des moyens répressifs ne sont pas parvenues à créer une pénurie de substances psychoactives ou à stopper la production d'une seule substance (cocaïne, STA, cannabis) et, dans le cas de l'opium/héroïne, la production a même doublé. Dans pratiquement le monde entier, il est facile de trouver ces produits, à des prix inférieurs qu'il y a dix ans. De plus, les efforts antidrogues ont généré de sérieux dommages collatéraux en termes de crise carcérale et de violations des droits de l'homme. Il sera difficile de conclure que le monde est sur la bonne voie et qu'il n'y a aucune raison de procéder à une reformulation.

Un document de débat pour la révision, présenté à la session de Vienne en mars 2008 par le Directeur exécutif de l'ONUDC, M. Antonio Maria Costa, présente

une série de propositions intéressantes pour rendre le contrôle des drogues « adapté aux besoins » comme l'indique le titre de cette contribution (Making Drug Control Fit for Purpose). M. Costa y évoque la nécessité d' « humaniser » notre système de contrôle des drogues, car selon lui, trop de personnes sont en prison, des quantités considérables de ressources sont dépensées dans la répression et très peu pour la prévention, le traitement, la réadaptation et la réduction des risques, et l'accent est principalement mis sur la destruction des cultures illicites, sans que des ressources soient mobilisées pour contribuer au développement des fermiers paysans. Il souligne également le besoin de réduire des conséquences négatives indésirables et défend ouvertement – pour la première fois – le principe de réduction des risques en insistant sur le fait que « *la mise en application des Conventions sur les drogues doit avoir lieu en tenant dûment compte de la santé et des droits de l'homme* ».

V.2 Accepter le concept de réduction des risques au niveau de l'ONU

L'introduction de la philosophie de réduction des risques dans le système onusien n'a pas été facile et a été très critiquée. Le triangle clé de la machinerie onusienne de contrôle des drogues (la Commission, l'ONUDC et l'OICS) a systématiquement rejeté, jusqu'à présent, l'utilisation de ces mots dans le débat politique, du fait de la forte pression exercée par les États-Unis, qui ont menacé de ne plus financer l'ONUDC. Cette attitude contraste avec celles des agences comme l'OMS, l'ONUSIDA et le PNUD, qui utilisent déjà ce concept de réduction des risques. C'est donc la cohérence et l'acceptation totale de ce concept dans le système des Nations Unies qui sont en jeu¹⁴.

Les propos de Costa indiquent que le moment est venu d'effectuer un pas majeur dans l'adoption du concept de réduction des risques. Ce concept doit représenter une partie formelle du débat onusien, tout comme il est déjà mis en pratique dans une grande partie du monde. Par ailleurs, le dernier rapport de l'OICS fait état d'une progression lente vers une plus grande acceptation de l'expression.

¹⁴ Pour plus de détails, voir : *The United Nations and Harm Reduction, TNI Drug Policy Briefing, 12 mars 2005*. <http://www.tni.org/policybriefings/brief12.pdf>

Mais le tournant aura lieu lorsque la réunion de haut niveau de la Commission des stupéfiants, en 2009, adoptera sans ambiguïté le discours et le concept de réduction des risques.

V.3 Respect total des droits humains

L'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.* »¹⁵. Depuis 1948, les soins médicaux sont considérés comme un droit de l'homme pour tous, y compris les toxicomanes. Cependant, il fut difficile, lors de la session de mars 2008, de faire adopter une résolution par la Commission des stupéfiants exigeant simplement le respect total des droits de l'homme dans les efforts de contrôle des drogues.

Les droits de l'homme sont au cœur même du système onusien, aussi doit-il être clair que les efforts dans le contrôle des drogues ne peuvent en aucun cas violer la Charte et la Déclaration universelle, ou un quelconque traité sur les droits de l'homme adopté par la communauté internationale, comme les droits socio-économiques, les droits liés à la santé et les droits des peuples indigènes. À cette fin, des règles claires quant à la proportionnalité des peines sont nécessaires, de même qu'une reconnaissance explicite des droits de l'homme des utilisateurs de drogues, dealers et paysans impliqués dans la culture illicite.

V.4 Améliorer l'efficacité des agences de l'ONU

L'ONUDC comme l'OICS ont fait l'objet de nombreuses controverses durant la dernière décennie. L'un des problèmes de l'ONUDC est qu'elle dépend lourdement de donations volontaires, ce qui confère aux principaux donateurs un plus grand

¹⁵ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 25, Assemblée générale, résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948

pouvoir de décision, limitant ainsi son rôle d'agence indépendante offrant une information fiable. Cette situation va à l'encontre de l'esprit multilatéral ayant à l'origine conduit à la création d'une agence de contrôle des drogues au sein de l'ONU.

L'OICS interprète généralement les conventions de manière très stricte, outrepassant souvent son mandat et condamnant les politiques nationales pratiquées par tel ou tel pays, sur la base d'interprétations différentes des conventions, une attitude qui génère souvent des tensions¹⁶. Cette attitude de l'OICS n'est pas cohérente avec les principes de base des Nations Unies en termes de transparence, de cohérence à l'échelle du système et de participation de la société civile. La période de réflexion dans le processus de révision de l'UNGASS offre également une occasion unique d'évaluer et d'améliorer l'efficacité des agences.

V.5 Ouvrir les portes à une révision des trois Conventions

Le système actuel des traités présente des incohérences incontestables :

1) Il est nécessaire de résoudre les tensions réelles existant entre les conventions et certaines pratiques de réduction des risques, comme les salles de consommation de drogue. Le besoin urgent de mettre fin à l'épidémie de VIH/SIDA justifie à lui seul de ne plus placer d'autres obstacles sur la voie de réponses efficaces, à cause de règles établies il y a un demi-siècle, lorsque ce danger pour la santé publique mondiale n'existait pas.

2) La nature obligatoire des articles qui établissent des sanctions pénales en cas de possession, de vente et de culture – y compris pour des petites quantités destinées à l'usage personnel ou à la subsistance d'une famille – crée des obstacles à la recherche d'un meilleur équilibre entre protection et répression. Une souplesse plus grande est nécessaire afin de s'attaquer à la crise du système carcéral et d'entamer la réduction progressive des cultures illégales dans un

¹⁶ *Office international de contrôle des stupéfiants : Current Tensions and Options for Reform*, IDPC, Document d'information 7, février 2008, http://ungassondrugs.org/images/stories/IDPC_BP_07_INCB_TensionsAndOptions_EN.pdf

contexte de résolution et de prévention des conflits et de garantie du respect des droits de l'homme.

3) Les pays souhaitant expérimenter la réglementation légale du marché du cannabis, en prenant comme exemple la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, doivent avoir la souplesse de le faire. Les pays qui pensent que maintenir une interdiction totale du cannabis est la meilleure manière de protéger la santé publique peuvent poursuivre leurs politiques actuelles, tout comme certains pays musulmans continuent d'interdire l'alcool.

4) Une solution doit être trouvée en urgence pour la feuille de coca et compenser l'injustice de l'attitude coloniale qui nie la valeur de la culture andine ancienne. La feuille de coca doit être retirée du Tableau I de la Convention unique de 1961 et l'obligation d'abolir la mastication ou les autres utilisations de la coca dans sa forme naturelle doit être abandonnée.

D'autres articles des conventions posent également des problèmes, mais ces quatre points méritent un effort spécial pour refonder le cadre juridique mondial pour le contrôle des drogues. Après 50 ans, il est temps de moderniser le système et, par exemple, de parvenir à une nouvelle Convention unique qui remplacerait les trois traités existants. Si les pays veulent réellement atteindre un meilleur équilibre entre la protection et la répression, ils doivent vaincre la peur politique qui les domine à l'heure actuelle et les conduit à penser qu'interférer avec de sacro-saintes conventions serait ouvrir une boîte de Pandore. Il n'existe aucun autre moyen de sortir de l'impasse dans laquelle le monde se trouve que de reconnaître en toute honnêteté que les traités sur les drogues sont des instruments dépassés qui présentent de nombreuses incohérences. Comme énoncé dans le premier *Rapport mondial sur les drogues* de l'ONU, publié en 1997, juste avant l'UNGASS : « *Les lois – et même les conventions internationales – ne sont pas gravées dans le marbre. Elles peuvent être modifiées si la volonté démocratique des nations le souhaite.* »

Les experts juridiques de l'ONUDC ont également ajouté, dans un mémorandum confidentiel préparé à la demande de l'OICS en 2002, au sujet de la crise du VIH/SIDA, que : « *On pourrait même arguer que les traités sur le contrôle des*

drogues, tels qu'ils existent, sont déconnectés de la réalité, puisqu'au moment où ils sont entrés en vigueur, ils ne pouvaient pas avoir prévu ces nouvelles menaces. »¹⁷

Chose encourageante, M. Costa affirme dans son dernier document de débat qu' « *il existe en effet un esprit de réforme dans l'air pour rendre les conventions adaptées aux besoins et les adapter à la réalité sur le terrain, qui est considérablement différente qu'à l'époque de leur rédaction. La machinerie multilatérale nécessaire pour adapter les conventions existant déjà, tout ce dont nous avons besoin est : premièrement, un engagement renouvelé aux principes du multilatéralisme et de responsabilité partagée ; deuxièmement, un engagement pour fonder notre réforme sur des preuves empiriques et non sur l'idéologie ; et troisièmement, la mise en place d'actions concrètes appuyant ceci et allant au-delà de la simple rhétorique ou déclaration. »¹⁸*

Un siècle après l'adoption du premier traité international sur le contrôle des drogues, 2010 sera une année symbolique et opportune pour le faire.

Amsterdam, avril 2008

Martin Jelsma – TNI

mjelsma@tni.org

TRANSNATIONAL INSTITUTE -TNI
Programme drogues et
démocratie
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Pays-Bas
Tél : + 31 20 662 66 08
Fax : + 31 20 675 71 76
Courriel : mjelsma@tni.org
<http://www.tni.org/drugs>

¹⁷ E/INCB/2002/W.13/SS.5, *Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches*, préparé par le service des affaires juridiques du PNUCID pour la 75^e session de l'OICS, 30 septembre 2002. <http://www.tni.org/drugsreform-docs/un300902.pdf>

¹⁸ E/CN.7/2008/CRP.17, *"Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade"*, Rapport du Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, en tant que contribution à la révision de la vingtième session spéciale de l'Assemblée générale, 7 mars 2008.