

# I. Responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue à l'échelle internationale

## Introduction

1. La responsabilité commune et partagée est un principe de droit international et elle s'applique à de nombreux domaines de coopération. Elle n'est donc pas propre à la lutte contre la drogue. Si les conventions internationales établissent un ensemble de règles créant des obligations pour chaque État partie, le principe de la responsabilité commune et partagée va bien au-delà: il constitue un cadre de partenariat rassemblant une communauté de parties sur la base de leur perception commune d'un problème partagé, d'un objectif commun et de la nécessité d'atteindre cet objectif par une action conjointe et coordonnée. Ainsi, le principe de la responsabilité commune et partagée peut être considéré comme un engagement conjoint des institutions publiques, du secteur privé, de la société civile, des communautés locales et des personnes qui sont convenus de s'associer pour travailler ensemble et qui partagent l'obligation mutuelle d'agir de manière concertée à différents niveaux pour s'attaquer au problème de la drogue. Le principe de la responsabilité commune et partagée engage donc les parties à renforcer leur coopération non seulement pour défendre leurs propres intérêts, mais aussi pour prendre en considération les intérêts des autres et aider les parties qui en ont besoin. Toutefois, en matière de lutte contre la drogue à l'échelle internationale, la responsabilité partagée ne donnera de résultats que lorsque les États s'acquitteront intégralement de leurs obligations à l'échelle nationale.

2. Ce principe a évolué au fil des années, passant de la responsabilité collective en matière de lutte contre la drogue dans les années 1980 à la responsabilité partagée dans les années 1990 et à la responsabilité commune et partagée depuis le début du siècle. Aborder les éléments constitutifs de la responsabilité partagée suppose de reconnaître des critères et principes essentiels, touchant à la répartition de la responsabilité entre les divers acteurs, à la notion de responsabilisation mutuelle, à l'ampleur des moyens et capacités, ainsi qu'au rôle de chaque partenaire et aux ressources dont il dispose.

3. L'application effective de ce principe est aujourd'hui d'autant plus importante que la plupart des pays pâtissent des effets de l'abus, de la production illicite et du trafic de drogues ou de la corruption et de la violence qui y sont associées.

## Contexte

4. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, un certain nombre de pays connaissaient des problèmes économiques et sociaux liés à l'usage croissant d'opium, de morphine et d'autres substances toxicomanogènes. Ces substances n'étant soumises à aucun contrôle, elles créaient d'importants problèmes de dépendance en Chine, mais aussi dans d'autres pays du monde. Pour s'attaquer à ce phénomène mondial, les représentants de 13 gouvernements se sont réunis à Shanghai (Chine) en février 1909. Ce premier cadre d'échange international, connu sous le nom de Commission internationale de l'opium, a permis de rassembler une vaste quantité de données sur la culture, la production et la consommation de stupéfiants. La Commission a aussi adopté un certain nombre de recommandations préconisant la suppression progressive de la pratique consistant à fumer de l'opium et la lutte contre la contrebande de cette substance. À cet égard, les résolutions adoptées par la Commission à Shanghai étaient historiques. Pour la première fois, un nombre considérable de pays de premier plan décidaient que l'usage d'opium à des fins non médicales devait faire l'objet d'une réglementation internationale rigoureuse. Ces résolutions constituaient donc le premier engagement de la communauté internationale à s'attaquer collectivement au problème croissant de la drogue et à partager la responsabilité en la matière. Bien que la Commission n'ait pas été habilitée à créer des obligations juridiques contraignantes, ses travaux se sont traduits par une accélération du mouvement qui a abouti au premier exemple de codification de la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue, à savoir la Convention internationale de l'opium, signée à La Haye le 23 janvier 1912.

5. Comme beaucoup d'innovations, le cadre du contrôle international des drogues n'a été mis en place que progressivement, sur une longue période. Les conférences de Shanghai et de La Haye ont été suivies d'une série d'accords multilatéraux visant la culture, la production, le trafic et l'abus d'opium et d'autres stupéfiants. Ces efforts ont débouché en 1961 sur le premier des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues qui constituent le cadre d'action actuel.

## A. Cadre juridique et institutionnel de la responsabilité partagée

### 1. Inégalités sociales persistantes

6. La Convention unique sur les stupéfiants de 1961<sup>1</sup> avait pour objectifs principaux de réorganiser, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, le régime international de contrôle des drogues et d'étendre les contrôles existants aux matières végétales utilisées pour fabriquer des stupéfiants. Le Protocole de 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961<sup>2</sup> a encore renforcé les contrôles applicables à la production, à l'usage et à la distribution illicites de stupéfiants. Contrairement aux précédentes conventions, la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972<sup>3</sup> contient des engagements internationaux sur le traitement et la réadaptation des toxicomanes.

7. La Convention de 1971 sur les substances psychotropes<sup>4</sup> a étendu le régime international de contrôle des drogues à un certain nombre de substances psychotropes synthétiques susceptibles de faire l'objet d'abus, à savoir des stimulants, des déprimeurs et des hallucinogènes. Tant la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972 que la Convention de 1971 préconisaient une action universelle coordonnée pour la mise en œuvre de mesures permettant effectivement d'empêcher le détournement et l'abus de stupéfiants et de substances psychotropes.

8. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988<sup>5</sup> complète les deux conventions précédentes en s'attaquant au trafic illicite de substances placées sous contrôle international. Ses objectifs principaux sont d'améliorer la coopération internationale en matière de détection et de répression ainsi que d'harmoniser et de renforcer les législations pénales nationales. Cette Convention contient des dispositions sur le blanchiment de l'argent, le gel de documents financiers ou commerciaux, l'extradition des trafiquants de drogues, le transfert des procédures pénales, l'entraide judiciaire et le contrôle des produits chimiques souvent utilisés dans la fabrication illicite de drogues.

9. Si chaque État partie a la responsabilité de se conformer aux dispositions des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, ces dernières contiennent aussi des éléments de responsabilité partagée, comme il ressort du préambule de la Convention de 1988, dans lequel les Parties à la Convention reconnaissent que l'élimination du trafic illicite relève de la responsabilité collective de tous les États. De fait, beaucoup d'articles de la Convention de 1988 nécessitent une coopération et une coordination à l'échelle internationale pour pouvoir être appliqués pleinement et efficacement.

10. Bon nombre des résultats obtenus au cours du premier siècle d'existence du régime international de contrôle des drogues l'ont été parce que les Parties aux conventions ont accepté – malgré leurs intérêts géopolitiques, commerciaux, moraux et humanitaires divergents – d'œuvrer ensemble, d'agir collectivement et de coopérer pour réduire la production illicite, le trafic et l'abus de drogues, ainsi que les effets du trafic de drogues sur la santé, la société et la criminalité. Conformément à la lettre et à l'esprit des conventions, de nombreux gouvernements ont mis en place, au niveau national, des autorités de réglementation des drogues ou des organismes centraux de coordination chargés de guider l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales antidrogue plurisectorielles et de contrôler l'usage licite des drogues. Ces entités coordonnent les actions d'organes appartenant aux secteurs de la santé, des affaires sociales, du développement économique, de la détection et de la répression, des affaires étrangères et de la justice ainsi que, dans certains cas, du secteur privé et de la société civile. Les États parties ont en outre conclu des accords bilatéraux et multilatéraux mettant en application le principe de la responsabilité partagée.

11. Aujourd'hui, plus de 95 % des États du monde sont parties aux trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Ces États se sont, à plusieurs reprises, redits fermement déterminés à appliquer pleinement ces conventions et à adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir l'intégrité du régime international de contrôle des drogues. Le détournement de stupéfiants et de substances psychotropes du commerce international licite a été fortement réduit et un système fonctionnel permet de surveiller le commerce international de produits chimiques pouvant être utilisés dans la fabrication illicite de drogues.

<sup>1</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, n° 7515.

<sup>2</sup> *Ibid.*, vol. 976, n° 14151.

<sup>3</sup> *Ibid.*, vol. 976, n° 14152.

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 1019, n° 14956.

<sup>5</sup> *Ibid.*, vol. 1582, n° 27627.

## 2. Objectifs de la communauté internationale en matière de responsabilité partagée

12. Au cours des années 1960 et 1970, d'importants changements économiques et sociaux se sont produits dans le monde. L'apparition sur l'échiquier international de nouveaux États à la suite de la décolonisation s'est traduite par une hausse du nombre de Membres de l'ONU, dont la composition est passée de 51 Membres fondateurs en 1945 à 127 Membres en 1970 et à 193 Membres aujourd'hui. Durant ces deux décennies, au cours desquelles ont été adoptées les Conventions de 1961 et de 1971, le régime de contrôle des drogues était fondé essentiellement sur la responsabilité qui incombait à chaque État de se conformer aux dispositions des conventions. Au niveau international, cette période a également été marquée par des politiques antidrogue axées sur la détection et la répression, l'éradication des cultures illicites et la substitution des cultures. Un clivage politique, qui a duré jusqu'à la moitié des années 1990, est apparu entre les pays dits "producteurs de drogues", au "Sud", et les pays dits "consommateurs", au "Nord". Selon le cadre normatif alors en vigueur, la réduction de la demande illicite de drogues et l'atténuation des effets de l'abus de drogues sur la santé publique étaient davantage considérées comme des questions exclusivement nationales que comme des questions supposant une responsabilité internationale partagée. Par exemple, la Convention de 1961 laissait à chaque État la responsabilité de réduire la demande illicite de stupéfiants par le biais de la prévention, du traitement, de la postcure, de la réadaptation et de la réinsertion sociale. Dans le contexte de la coopération internationale en matière de lutte contre la drogue, cette pratique est notamment attestée par le montant des contributions volontaires versées par les États Membres à l'ancien Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues, essentiellement aux fins du renforcement des capacités dans les domaines de la détection, de la répression et de la substitution des cultures illicites.

13. Les niveaux de production illicite, de trafic et d'abus ont continué d'augmenter dans les années 1980 et 1990, qui ont aussi été marquées par la montée en puissance des groupes criminels organisés dans le monde. En outre, la fabrication illicite et l'abus de substances psychotropes, notamment de stimulants de type amphétamine, se sont accrus en Europe, en Amérique du Nord et en Asie du Sud-Est. L'abus de drogues, en particulier par injection, est également devenu un grave problème social dans de nombreux pays, posant en termes de santé publique de nouveaux défis comme la propagation du VIH et de l'hépatite C. De plus, cette période a coïncidé avec la libéralisation sans précédent des échanges commerciaux à l'échelle mondiale, le développement des médias et

l'évolution vers une plus grande facilité de circulation des personnes, ainsi qu'avec l'essor fulgurant des technologies de l'information et de la communication modernes.

14. En 1981, face aux problèmes croissants posés par les drogues dans le monde, l'Assemblée générale a adopté une mesure inédite, la Stratégie internationale de lutte contre l'abus des drogues<sup>6</sup>, dans laquelle elle a reconnu l'urgente nécessité d'une approche mondiale efficace, globale et coordonnée pour lutter contre la drogue. Dans la Déclaration concernant la lutte contre le trafic et l'abus des drogues<sup>7</sup> qu'elle a adoptée en 1984, elle a également insisté sur la responsabilité collective de l'ensemble des États, tout en reconnaissant que le problème de la drogue et le développement économique et social étaient liés.

15. Le principe de la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue a été affirmé lors de la dix-septième session extraordinaire de l'Assemblée générale, tenue en 1990 et consacrée à la coopération internationale contre la production, l'offre, la demande, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes. À cette session, l'Assemblée a adopté une Déclaration politique et un Programme d'action mondial<sup>8</sup> dans lesquels les États Membres sont convenus de redoubler d'efforts en vue d'intensifier la coopération internationale et l'action concertée qu'appelle le principe de la responsabilité collective.

16. Le concept de la responsabilité partagée était au cœur de la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale, consacrée à la lutte commune contre le problème mondial de la drogue et tenue en 1998. Le net clivage entre les pays dits "producteurs" et les pays dits "consommateurs" n'était alors plus d'actualité, nombre de pays étant simultanément touchés par la production illicite, le trafic et l'abus de drogues. Les pays producteurs étaient devenus consommateurs, et vice-versa. Il a été pris acte de cette réalité dans la Déclaration politique que l'Assemblée a adoptée à cette session<sup>9</sup> et dans laquelle les États Membres ont reconnu que la responsabilité de la lutte contre le problème mondial de la drogue était commune et partagée. L'Assemblée a également adopté à cette occasion des mesures propres à renforcer la coopération internationale pour faire face au problème mondial de la drogue<sup>10</sup> et la

<sup>6</sup> Documents officiels du Conseil économique et social, 1981, Supplément n° 4 (E/1981/24), annexe II.

<sup>7</sup> Résolution 39/142 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>8</sup> Résolution S-17/2 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>9</sup> Résolution S-20/2 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>10</sup> Résolution S-20/4 A à E de l'Assemblée générale.

Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues<sup>11</sup>.

17. Dans l'ensemble des déclarations, programmes d'action et résolutions dont il est question ci-dessus, le principe de la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue a toujours été mentionné dans un contexte très précis, à savoir: a) la nécessité de la coopération internationale et d'une action concertée; b) la nécessité d'une approche globale, équilibrée et synergique de la réduction de l'offre et de la demande de drogues; et c) le respect des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international, en particulier le respect de la souveraineté et de l'intégralité territoriale des États, le respect du principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

18. Les déclarations officielles faites par les organes directeurs de nombreux organismes des Nations Unies chargés de questions mondiales telles que le développement durable, la croissance de la population, le changement climatique, la sécurité alimentaire et la lutte contre le terrorisme ont révélé une évolution similaire des principes, la responsabilité collective ayant été remplacée par la responsabilité partagée, puis par la responsabilité commune et partagée. Ces dernières années, en raison de la menace croissante que la criminalité organisée alimentée par la drogue fait planer sur la paix et la sécurité internationales, ce principe a également évolué dans le contexte de la lutte contre la drogue, pour englober la sécurité. Le Conseil de sécurité qui, par le passé, n'avait traité le problème de la drogue que dans un contexte spécifique (la situation en Afghanistan, par exemple), a consacré depuis 2008 plusieurs réunions à des questions ayant trait à la lutte contre la drogue et à la criminalité organisée, réaffirmant le principe de la responsabilité partagée dans le contexte du trafic de précurseurs à destination et sur le territoire de l'Afghanistan ou du trafic de cocaïne à travers l'Afrique de l'Ouest.

19. L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) a suivi avec attention les mesures prises par les États Membres ces dernières décennies pour promouvoir des actions conjointes et concertées visant à réduire l'ampleur et les conséquences du problème mondial de la drogue, de ses ramifications transnationales et des revenus considérables générés par les marchés illicites. À plusieurs occasions, dans ses rapports annuels et par les déclarations de son Président, l'OICS a prié les gouvernements de renforcer la coopération dans le cadre de la responsabilité partagée. Notant que le problème de la drogue ne peut être

abordé indépendamment des autres préoccupations mondiales que sont la justice sociale, le développement économique, la corruption, la criminalité organisée et les droits de l'homme, l'OICS encourage les gouvernements à adopter face à ces défis une approche globale fondée sur la responsabilité partagée.

20. En tant qu'organe directeur central du système de contrôle des drogues des Nations Unies, la Commission des stupéfiants a aussi rappelé le principe de la responsabilité partagée, notamment dans le cadre des examens, en 2003 et en 2009, de la suite donnée aux engagements qui avaient été pris par tous les gouvernements à la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale, tenue en 1998. Le principe de la responsabilité partagée reste au cœur de la stratégie décennale en cours, comme le soulignent la Déclaration politique et le Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue<sup>12</sup>, qui ont été adoptés lors du débat de haut niveau tenu à la cinquante-deuxième session de la Commission des stupéfiants, en 2009. En 2011, la Commission a adopté une résolution (résolution 54/12) visant à revitaliser l'idée que la responsabilité commune et partagée était l'un des piliers du régime international de contrôle des drogues.

21. Les exemples d'organismes régionaux et internationaux ayant mis la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue au centre de leurs propres stratégies et activités ne manquent pas:

a) L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), qui encourage l'action concertée dans le cadre de l'initiative du Pacte de Paris et de l'Initiative triangulaire mise en place entre l'Afghanistan, l'Iran (République islamique d') et le Pakistan;

b) L'Organisation des États américains (OEA), qui a créé en 1986 la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) et établi en 1999 un mécanisme d'évaluation multilatéral pour suivre la mise en œuvre des mesures prises aux niveaux individuel et collectif par les gouvernements de la région;

c) La Commission de l'Union africaine, qui supervise, avec l'appui de certaines communautés économiques régionales d'Afrique, la mise en œuvre du Plan d'action de l'Union africaine révisé sur la lutte contre la drogue et la prévention de la criminalité pour la période 2007-2012;

d) L'Union européenne, qui agit conformément au principe de la responsabilité partagée pour apporter, avec

<sup>11</sup> Résolution S-20/3 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>12</sup> Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2009, Supplément n° 8 (E/2009/28)*, chap. I, sect. C.

l'appui de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), une réponse coordonnée et équilibrée au problème de la drogue dans la région.

22. Si les dispositions des conventions relatives au contrôle des drogues confèrent aux États une responsabilité essentielle, la société civile et le secteur privé jouent eux aussi un rôle important en appliquant le principe de la responsabilité partagée dans leurs activités quotidiennes, leur travail sur le terrain et leur action de sensibilisation. L'OICS rappelle par exemple les conclusions du Forum mondial "Au-delà de 2008", dont trois grands axes s'étaient dégagés: premièrement, la responsabilité et l'engagement partagés, en vertu desquels les autorités gouvernementales à tous les niveaux étaient encouragées à miser sur l'expérience, l'influence, le professionnalisme et la passion des ONG; deuxièmement, la possibilité pour les plus touchés (personnes, familles et collectivités) de se faire entendre; et, troisièmement, la nécessité de prendre des mesures fermes.

## B. Exemples de bonnes pratiques en matière de responsabilité partagée à tous les niveaux

23. L'adhésion quasi universelle des États du monde entier aux conventions internationales relatives au contrôle des drogues est la meilleure preuve que les gouvernements sont déterminés à lutter contre le problème de la drogue de manière coordonnée, concertée et partagée.

24. Des bonnes pratiques intégrant le principe de la responsabilité partagée ont été mises au point et appliquées partout dans le monde; quelques exemples en sont présentés ci-dessous.

### 1. Contrôle des activités licites

25. L'actuel système de réglementation du commerce international licite de stupéfiants et de substances psychotropes est un exemple de bonne pratique en matière de responsabilité partagée. Les mesures de contrôle rigoureuses mises en œuvre par les États parties, associées à une administration efficace des systèmes de réglementation et à l'application – aujourd'hui quasi universelle – des mesures de contrôle volontaires, ont permis de réduire considérablement le détournement de ces drogues. Cela n'aurait pas été possible sans les efforts concertés et coordonnés des gouvernements et de l'OICS.

26. Un autre exemple de bonne pratique en matière de responsabilité partagée est l'accord volontaire signé par les gouvernements et administré par l'OICS pour garantir une offre suffisante de matières premières opiacées à des fins

médicales et scientifiques tout en empêchant l'accumulation de stocks excessifs qui risqueraient de favoriser les détournements. Dans ce cadre, a) toutes les parties ont pris des mesures visant à prévenir la prolifération des sources de production de matières premières opiacées et b) il a été convenu que ces matières et les opiacés obtenus à partir de celles-ci n'étaient pas des produits ordinaires pouvant faire l'objet d'un commerce non réglementé.

### 2. Mesures de réduction de la demande

27. Certains pays ont encouragé des initiatives concrètes de réduction de la demande de drogues fondées sur le principe de la responsabilité partagée. Ainsi, la Colombie a lancé en 2008 une campagne internationale intitulée "Responsabilité partagée", qui visait à envoyer un signal clair à la population des pays d'abus en sensibilisant les esprits, en particulier en Europe et en Amérique du Nord, aux dommages sociaux et environnementaux causés par la fabrication et l'abus de cocaïne.

28. Un autre exemple d'efforts conjoints et concertés de réduction de la demande – et de l'offre – de drogues est le modèle de partenariat que constitue le Mécanisme de coordination et de coopération en matière de drogues entre la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes et l'Union européenne. Ce mécanisme favorise notamment la coordination de positions communes aux deux régions dans les forums internationaux, facilite la coopération et l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les services nationaux de lutte contre la drogue et encourage les initiatives conjointes sur des questions clés de politique générale telles que la réinsertion sociale des usagers de drogues.

29. Les observatoires nationaux des drogues jouent un rôle déterminant pour ce qui est de donner une image plus fidèle de la situation en matière de drogues car ils repèrent rapidement les nouvelles tendances et fournissent aux planificateurs et aux décideurs les données nécessaires à la conception de stratégies antidrogue nationales et régionales, en particulier dans les domaines de la prévention, du traitement et de la réinsertion sociale. Ceci est de plus en plus souvent fait dans le cadre d'une collaboration aux niveaux national, régional et mondial. Le document intitulé *Création d'un observatoire national des drogues: manuel conjoint*<sup>13</sup>, publié par l'OEDT et la CICAD,

<sup>13</sup> Observatoire européen des drogues et des toxicomanies et Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues, *Création d'un observatoire national des drogues: manuel conjoint* (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2010).

illustre bien la manière dont le principe de la responsabilité partagée peut être mis en pratique entre organisations régionales pour renforcer les organismes nationaux chargés de recueillir des données sur les drogues.

### 3. Mesures de réduction de l'offre et mesures d'interception

30. Les efforts menés pour combattre le trafic de drogues présentent également toute une variété de bonnes pratiques en matière de responsabilité partagée. Il est essentiel d'améliorer la coopération et l'échange de renseignements entre les services de détection et de répression en ce qui concerne l'utilisation de techniques comme les opérations de livraison surveillée, qui sont prévues par la Convention de 1988. De l'avis des services de détection et de répression, les livraisons surveillées peuvent être efficaces, mais elles supposent qu'eux-mêmes et les autorités judiciaires établissent des relations de confiance.

31. La coopération régionale en matière de détection et de répression a été renforcée ces dernières années par des initiatives comme la création, à Almaty (Kazakhstan), du Centre régional d'information et de coordination pour l'Asie centrale. Fondé sur le modèle de l'Office européen de police (Europol), ce centre, qui bénéficie de l'appui de l'ONUDC, assure la coordination des échanges d'informations et de la coopération opérationnelle entre les services chargés de la détection et de la répression en Asie centrale.

32. Parmi les mesures concertées efficaces qui ont été prises au niveau régional par les gouvernements figurent des initiatives internationales de lutte contre le détournement des produits chimiques utilisés dans la fabrication illicite d'héroïne, de cocaïne et de stimulants de type amphétamine. Dans le cadre d'initiatives telles que le Projet "Prism" ou le Projet "Cohesion", de nombreux gouvernements, des organisations et l'OICS se partagent la responsabilité de l'échange d'informations, de la mise en place d'un programme international de suivi des envois ainsi que de la coopération et des enquêtes conjointes entre services de détection et de répression aux niveaux national et international.

33. Des programmes visant à offrir d'autres moyens de subsistance et complétant les mesures de répression sont mis en œuvre dans les régions rurales des pays en développement où des plantes narcotiques, principalement le pavot à opium et le cocaïer, sont cultivées illicitement; ils offrent de nombreux exemples d'action concertée.

### 4. Coopération judiciaire

34. Au cours des décennies qui ont suivi l'adoption de la Convention de 1988, on a pris de plus en plus conscience de la nécessité d'instaurer une coopération judiciaire entre les pays pour combattre le blanchiment d'argent, promouvoir l'entraide judiciaire et faciliter l'extradition. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les trois Protocoles s'y rapportant<sup>14</sup> donnent aux États qui y sont parties les moyens d'engager une coopération officielle dans le domaine de l'entraide judiciaire. La Convention pose notamment le cadre des demandes d'extradition, ce qui est très important pour les États n'ayant pas conclu de traités bilatéraux.

35. Le Groupe d'action financière (GAFI) est parvenu à inciter les pays à aligner leur législation nationale sur les conventions et recommandations internationales et à renforcer les systèmes financiers contre le blanchiment d'argent. L'une des particularités de la responsabilité partagée dans le cadre du GAFI est que les gouvernements se soumettent à une évaluation périodique des progrès accomplis dans l'application des recommandations du Groupe. Ce processus multilatéral d'examen par les pairs est un signe de l'engagement fort qu'ont pris les gouvernements de partager la responsabilité de la lutte contre le blanchiment d'argent et de la préservation de l'intégrité du système financier international.

36. La création de services de renseignement financier dans diverses régions du monde illustre aussi le renforcement des partenariats et de la collaboration. Ces services échangent des informations opérationnelles et autres sur les opérations suspectes signalées dans le secteur financier, informations qui peuvent ensuite être transmises aux services de détection et de répression en vue d'enquêtes complémentaires.

37. Le mandat d'arrêt européen est un bon exemple de responsabilité partagée en matière de coopération judiciaire dans le domaine, entre autres, de la lutte contre la drogue. Il accélère et facilite le processus d'extradition au sein de l'Union européenne en éliminant les étapes politiques et administratives requises par le précédent système européen d'extradition. Le recours au mandat d'arrêt européen n'a cessé d'augmenter depuis que la procédure a été mise en place en 2004. De même, la coopération entre pays d'Amérique latine et des Caraïbes en matière judiciaire, notamment en rapport avec les demandes d'extradition, a progressé ces dernières années.

<sup>14</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2225, 2237, 2241 et 2326, n° 39574.

### C. Responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue: résultats obtenus et difficultés rencontrées

38. Classer les pays en “pays producteurs”, “pays consommateurs” et “pays de transit” n’a plus lieu d’être depuis longtemps. Tous les pays sont, à différents degrés, producteurs, consommateurs et zones de transit de drogues. Le problème des drogues de synthèse illustre bien cette évolution. Ces dernières années, le principe de la responsabilité partagée a été renforcé par la reconnaissance du fait que la drogue était un problème aux multiples facettes qui touchait la quasi-totalité des pays et qui ne pouvait être combattu sans une forte volonté politique, une coopération internationale et une coordination accrue à tous les niveaux entre acteurs étatiques et non étatiques.

39. La bonne application du principe de la responsabilité partagée au niveau national est aussi un élément déterminant pour l’efficacité des politiques antidrogue. Les États doivent mettre en œuvre une approche globale, équilibrée et pluridisciplinaire qui s’inscrit dans le long terme, qui combine des mesures relevant de l’action sociale, de la santé, de l’éducation, de la détection et de la répression ainsi que de la justice, et qui fasse intervenir activement le secteur privé et la société civile.

40. Comme le montrent les examens entrepris par la Commission des stupéfiants et les conclusions de l’OICS, un certain nombre de pays du monde ont obtenu d’importants résultats dans divers domaines de la lutte contre la drogue en renforçant les capacités nationales et la législation interne en la matière, en mettant en place des mécanismes et des procédures de collecte de données, d’évaluation de l’abus de drogues, d’observation des tendances et d’échange d’informations, ou en améliorant ceux qui existaient, et en mettant en œuvre des programmes spécifiques visant à réduire l’offre et la demande et à lutter contre le trafic de drogues.

41. Le potentiel du principe de la responsabilité partagée ne peut être pleinement réalisé que si chaque pays assume la responsabilité de réduire l’offre et la demande illicites de drogues qui lui sont propres. Les gouvernements des pays où les marchés illicites de la drogue sont de grande dimension devraient élaborer des politiques de prévention plus efficaces, tandis que les pays en développement et les pays à économie émergente devraient, en partenariat avec les donateurs, consacrer davantage de ressources à la résolution de leurs propres problèmes d’abus de drogues. Vu que cet abus, notamment dans les pays riches (même s’il existe également dans des pays moins riches), demeure l’un des principaux facteurs du problème de la drogue, les gouvernements devraient tirer pleinement parti des

établissements scolaires et sanitaires de leurs pays pour fournir des services de prévention de l’abus ainsi que de traitement et de réadaptation des toxicomanes. Cela signifie aussi que, dans les pays, une législation nationale adéquate et des services de prévention conformes aux prescriptions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues doivent être en place. De telles mesures devraient permettre d’envoyer des messages clairs aux jeunes ainsi qu’à la société dans son ensemble.

42. L’OICS a fait observer dans de précédents rapports annuels que les activités de développement alternatif n’étaient envisageables que si un niveau adéquat de sécurité et de stabilité était garanti dans le respect de la légalité. Si les gouvernements ne pouvaient pas établir leur autorité et créer un environnement sûr, ces activités étaient vouées à l’échec. L’OICS a également exhorté les gouvernements à lutter plus énergiquement contre le problème des communautés marginalisées qui étaient vulnérables aux problèmes liés à la drogue, dont la criminalité et la violence. Les gouvernements doivent étendre à ces populations marginalisées les services offerts par les organismes nationaux, notamment dans les domaines de la sécurité de la population, de la gouvernance, de la santé et de l’éducation.

43. Eu égard à la responsabilité partagée, l’OICS a, ces dernières années, attiré l’attention des gouvernements sur de nouveaux problèmes liés à la lutte contre la drogue qui appelaient une réponse coordonnée et concertée plus ferme de la part des États Membres, des organisations régionales et internationales, du secteur privé et de la société civile. Ces problèmes ont notamment trait aux nouveaux types de groupes criminels organisés et à leur envergure, aux marchés non réglementés de produits pharmaceutiques, à l’abus de médicaments délivrés sur ordonnance, à la disponibilité insuffisante des médicaments à base d’opioïdes dans de nombreux pays, à la prolifération des pharmacies sauvages sur Internet, aux publicités pour les médicaments, aux médicaments de contrefaçon, à l’accès limité aux services de soins de santé et au manque de moyens et de ressources pour réduire efficacement l’offre et la demande illicites de drogues.

44. Étant donné le caractère mondial et dynamique d’Internet, la coopération internationale est particulièrement nécessaire pour mettre fin aux activités des cyberpharmacies qui vendent en toute illégalité des substances soumises au contrôle international. Quel que soit le pays d’où opère une cyberpharmacie illégale, ses activités ont des répercussions dans le monde entier, et la fermeture d’une telle cyberpharmacie dans un pays se traduit souvent par le déplacement de ses activités illégales dans un autre pays. Tous les pays partagent donc la responsabilité d’agir contre les ventes illégales réalisées par

des cyberpharmacies, et la coopération internationale entre autorités publiques, ainsi que la collaboration avec d'autres acteurs tels que les associations du secteur pharmaceutique, l'industrie pharmaceutique, les fournisseurs d'accès à Internet et les services financiers, sont autant de conditions à une action efficace.

45. La communauté internationale doit accorder une attention continue et concertée aux problèmes que pose le contrôle des précurseurs. Il est indispensable que tous les gouvernements aient bien conscience que ce contrôle est une responsabilité partagée qui doit retenir toute l'attention des autorités nationales chargées du contrôle des drogues. Le recours à des substances non placées sous contrôle pour remplacer des précurseurs placés sous contrôle, le détournement de précurseurs des circuits nationaux de distribution et la vulnérabilité persistante des pays qui n'ont pas les ressources voulues pour se doter des capacités et compétences techniques ou des organismes nécessaires au contrôle des précurseurs sont des problèmes qui exigent également que l'on fasse preuve de volonté politique.

46. Même si la plupart des États ont souscrit à toutes les conventions internationales relatives au contrôle des drogues, l'intégrité de l'ensemble du régime de contrôle peut être compromise par des mesures unilatérales ou l'absence de mesures. L'OICS a appelé l'attention des gouvernements sur la nécessité de s'acquitter de manière cohérente et à tous les niveaux de leurs obligations conventionnelles. Il a noté que dans certains pays qui respectaient pleinement les conventions au niveau national, des politiques ou des mesures non conformes à celles-ci étaient mises en œuvre aux niveaux des États fédérés, des provinces ou des municipalités.

47. L'OICS a par ailleurs invité les gouvernements à renforcer leurs capacités nationales de lutte contre la drogue et à faire en sorte de disposer des éléments de base indispensables pour garantir des interventions et une assistance internationale efficaces, à savoir une législation adéquate en la matière, un organisme national de contrôle des drogues et une stratégie antidrogue actualisée, intégrée et équilibrée couvrant l'offre, la demande et le trafic en transit.

48. Les difficultés recensées montrent qu'il faut appliquer le principe de la responsabilité partagée pour concevoir et mettre en œuvre de manière plus efficace des politiques antidrogue nationales conformes à la lettre et à l'esprit des conventions. Il faut aussi renforcer les liens institutionnels aux niveaux national, régional et international, en particulier entre les services de détection et de répression, afin d'instaurer des relations de confiance et une coopération plus étroite pour cibler les groupes de

trafiquants de drogues, enquêter à leur sujet et les démanteler.

## D. Conclusions et recommandations

49. Le principe de la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue doit être soutenu autrement qu'en paroles. Compte tenu de leur dimension intersectorielle, la lutte contre la drogue et le cadre juridique dans lequel elle s'inscrit – le régime international de contrôle des drogues – peuvent mobiliser de nombreux acteurs au sein d'organismes publics, d'organisations non gouvernementales, du secteur privé, d'associations de professionnels de la santé, d'associations de consommateurs et d'organisations régionales et internationales.

50. Les gouvernements ont admis que le problème de la drogue touchait la quasi-totalité de la planète. L'application du principe de la responsabilité partagée exige donc des mesures réalistes et concrètes pour que tous les acteurs étatiques et non étatiques agissent de concert en vue d'atteindre les objectifs des conventions internationales relatives au contrôle des drogues. En fait, la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue est un concept qui devrait être utilisé pour évaluer la coopération entre les pays au niveau international ainsi que leur action au niveau national.

51. Alors que l'année 2012 marque le centenaire de l'adoption du premier traité international relatif au contrôle des drogues, il importe tout particulièrement que les États Membres fassent du principe de la responsabilité partagée un fondement des mesures internationales de lutte contre la drogue, au même titre que les trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues, de manière à protéger la santé publique et à réduire les risques liés aux drogues auxquels les générations futures feront face. De plus, il serait possible de s'inspirer des enseignements tirés de la lutte contre la drogue pour combattre d'autres menaces mondiales actuelles.

52. Bien qu'il ne soit pas toujours facile à appliquer, le principe de la responsabilité partagée est le plus efficace fil directeur de l'action mondiale. Les gouvernements, la société civile, les populations locales et le secteur privé doivent unir leurs efforts pour assurer aux citoyens un cadre de vie sain et la primauté du droit.

53. Afin d'améliorer les actions concertées que la communauté internationale mène pour promouvoir le partage des responsabilités en matière de lutte contre la drogue, l'OICS fait les recommandations suivantes:



a) Les gouvernements devraient se conformer aux dispositions des conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Ils devraient établir des pratiques plus efficaces pour réduire la demande illicite de drogues, en mettant l'accent sur l'éducation, la prévention, le traitement et la réadaptation, et consacrer une plus grande attention à la nécessité impérieuse de prévenir la première prise de drogues;

b) Les gouvernements, les organismes des Nations Unies, les organisations régionales, la société civile et le secteur privé devraient revoir leur conception de la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue sur la base des valeurs fondamentales de l'inclusion, d'une définition claire des objectifs et rôles et d'une démarche intégrée, équilibrée et plurisectorielle visant à obtenir des résultats durables et à promouvoir la responsabilisation de tous les acteurs. En outre, les gouvernements et les organismes publics devraient chercher à assurer une plus grande communauté d'objectifs entre les politiques et stratégies de lutte contre la drogue et celles favorisant la justice sociale, le développement économique et le respect des droits de l'homme et s'attaquant à la corruption et à la criminalité organisée;

c) Les gouvernements devraient prendre des mesures concertées pour promouvoir la santé et le bien-être de l'homme en veillant à ce que les substances placées sous contrôle international ne soient utilisées qu'à des fins médicales et scientifiques;

d) Les gouvernements devraient veiller à ce que la lutte contre la drogue soit une priorité bien établie des plans nationaux de développement économique et social, et notamment que les ressources nécessaires soient allouées à leurs programmes antidrogue. L'action menée à l'échelle nationale doit être appuyée par la pleine application des conventions au niveau sous-national et par un ferme engagement en faveur de la coopération régionale et internationale et de la coopération pour le développement entre les partenaires de la lutte contre la drogue;

e) Dans un esprit de responsabilité partagée, les gouvernements devraient tirer pleinement parti de la Convention de 1988, en particulier de son article 5, et verser la valeur des biens et avoirs saisis pour financer des programmes de développement économique et social et appuyer, selon qu'il convient, des accords bilatéraux ou multilatéraux de lutte contre la drogue;

f) Les gouvernements devraient prendre davantage en considération l'importance de la lutte contre la drogue dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement fixés pour 2015, ce qui inciterait en

outre les États, les organisations internationales et les institutions financières internationales à s'engager plus fermement en faveur de la pleine intégration aux programmes de développement économique et social des communautés marginalisées qui sont touchées par la production, le trafic et l'usage illicites de drogues;

g) Les gouvernements et les organisations concernées devraient créer des mécanismes leur permettant d'échanger des informations sur leurs initiatives, leur expérience et leurs bonnes pratiques en matière de lutte contre la drogue. Une plus grande synergie et une meilleure coordination des mesures devraient être encouragées entre les organisations régionales et internationales concernées afin d'éviter tout chevauchement d'activités et de promouvoir la collaboration. Ces organisations devraient être incitées à contribuer plus activement aux efforts conjoints, en particulier dans le domaine de la réduction de la demande illicite de drogues. Dans le même temps, les États des diverses régions devraient s'assurer que les organisations régionales ont les moyens et les ressources nécessaires à la mise en œuvre de stratégies antidrogue régionales;

h) À l'échelon national, les gouvernements devraient renforcer la responsabilité partagée par une plus grande intégration des activités de réduction de l'offre et de la demande au sein d'une autorité centrale unifiée de lutte contre la drogue coordonnant les travaux des organismes et des services publics chargés de la détection et de la répression, de la santé, de l'éducation, de la justice et du développement économique, en coopération avec des représentants de la société civile et du secteur privé;

i) Les gouvernements devraient promouvoir une plus grande participation de la population locale, des organisations non gouvernementales, d'autres membres de la société civile et du secteur privé à la recherche de nouveaux moyens de renforcer le principe de la responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue. Ils seraient ainsi en mesure d'assurer une coopération et une coordination plus serrées entre les différents acteurs, d'attribuer les tâches et les responsabilités entre ces derniers et de favoriser une répartition adéquate des ressources financières et autres nécessaires entre les services et organismes concernés;

j) L'ONUDC et les organisations régionales devraient continuer de défendre le principe de la responsabilité partagée au moyen de mécanismes de collaboration multilatérale tels que l'initiative du Pacte de Paris et l'Initiative triangulaire. Ils devraient aussi, pour aider les États, élaborer et exécuter des programmes

intégrés qui portent sur tous les aspects de la lutte contre la drogue et les infractions connexes aux niveaux national et régional. Les programmes dotés d'un comité directeur au sein duquel sont représentés des États et des partenaires de

financement constituent un excellent cadre de responsabilité partagée, qui permet d'évaluer de manière conjointe les progrès accomplis, les résultats obtenus et les problèmes rencontrés et de mener des activités conjointes.