

Contribution de l'Organe international de contrôle des stupéfiants

à l'examen de haut niveau de l'application, par les États Membres, de la Déclaration politique et du Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue

Avant-propos

En adoptant en 2009 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, les États Membres et la communauté internationale ont réaffirmé leur détermination à lutter contre ce problème dans un esprit de responsabilité partagée. Depuis lors, un nombre croissant de pays ont pris des mesures concrètes pour renforcer leurs capacités nationales de contrôle des drogues, conformément aux traités internationaux applicables en la matière. Ces traités, sur lesquels repose le système international de contrôle des drogues, énoncent des prescriptions minimales visant à assurer la disponibilité, à des fins médicales et scientifiques, des substances placées sous contrôle international, tout en empêchant le détournement vers les circuits illicites, le trafic et l'abus. La mise en œuvre par les gouvernements des traités et des résolutions pertinentes du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale a contribué à prévenir et endiguer presque totalement les détournements du commerce international licite vers le marché illicite.

Pourtant, malgré ces efforts, des détournements à partir des circuits licites continuent de se produire à l'intérieur des pays et de nouveaux défis se posent, parmi lesquels on peut citer en particulier l'application universelle des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, les obstacles à la disponibilité à des fins médicales de substances placées sous contrôle international, l'apparition de nouvelles substances faisant l'objet d'abus, les cyberpharmacies illégales, l'abus de médicaments soumis à prescription contenant des stupéfiants et des substances psychotropes, et le contrôle des précurseurs.

L'OICS est gravement préoccupé par certaines initiatives tendant à légaliser l'usage non médical et non scientifique du cannabis. Celles-ci représentent un grave danger pour la santé publique et le bien-être de chacun, qui sont précisément ce que les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues visent à protéger. La poursuite de telles initiatives – considérant leurs incidences sur la prévention de l'abus de drogues – fait clairement obstacle aux efforts déployés pour lutter contre le problème mondial de la drogue et va à l'encontre de l'engagement pris par les États Membres du monde entier en faveur du principe de la responsabilité partagée, sur lequel sont fondés les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

À l'occasion de l'examen de haut niveau de la Déclaration politique et du Plan d'action qui aura lieu en mars 2014 et des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue prévue en 2016, l'OICS est heureux de présenter, à titre de contribution à ce processus majeur, cette publication électronique, qui contient des extraits des rapports annuels de l'OICS pour les années 2009 à 2012 et dans laquelle sont mises en lumière les questions centrales que soulève le problème mondial de la drogue, ainsi que les principales difficultés auxquelles se heurtent les États parties et la communauté internationale pour se conformer aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. Dans ses rapports annuels, l'OICS formule, à l'intention des gouvernements et des organisations internationales et régionales, des recommandations qui visent à assurer une meilleure application des traités. La présente publication propose donc un choix d'éléments et de mesures essentiels pour assurer la disponibilité de substances placées sous contrôle à des fins médicales et scientifiques, tout en empêchant la fabrication, le trafic et l'abus de drogues illicites.

J'ai espoir que ce choix d'éléments et de mesures sera pris en considération pendant cet important examen de haut niveau. Le système de contrôle international des drogues vise à assurer, sur la base du principe de la responsabilité partagée, un accès adéquat aux substances placées sous contrôle uniquement pour des besoins médicaux et scientifiques dans un objectif de santé publique. On ne pourra s'attaquer efficacement au problème mondial de la drogue qu'en unifiant les efforts déployés à l'échelle mondiale pour y faire face et en faisant en sorte que les dispositions des traités soient appliquées de façon universelle. À ce tournant crucial du processus de coopération internationale en matière de contrôle des drogues, l'OICS demande à tous les gouvernements et à la communauté internationale de prendre des mesures pour assurer le respect intégral des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et le bon fonctionnement du régime international de contrôle, de manière à réduire, voire prévenir, non seulement les souffrances inutiles causées par l'abus, la fabrication et le trafic de drogues illicites, mais aussi celles causées par la disponibilité insuffisante de médicaments placés sous contrôle international.

A blue ink signature, appearing to be 'RY', written over a horizontal line.

Raymond Yans
Président de l'Organe international
de contrôle des stupéfiants

Table des matières

Première partie. Quelques éléments essentiels à prendre en considération dans la lutte contre le problème mondial de la drogue et recommandations connexes	1
I. Responsabilité partagée en matière de lutte contre la drogue à l'échelle internationale	2
II. Cohésion sociale, désorganisation sociale et drogues illégales	11
III. Les drogues et la corruption	19
IV. La prévention primaire de l'abus de drogues	32
Deuxième partie. Faire face aux situations et aux tendances nouvelles en matière de contrôle des drogues	45
I. Application universelle des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues	46
i. Débat sur la politique en matière de drogues dans le monde	46
ii. Application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues dans les pays dotés de structures fédérales.....	46
iii. Obligations conventionnelles applicables à l'ensemble du territoire d'un État partie.....	48
II. Disponibilité des substances placées sous contrôle international à des fins médicales et scientifiques	50
i. Obstacles à l'offre de substances placées sous contrôle international à des fins scientifiques.....	50
III. Nouvelles substances dont il est fait abus	53
i. Nouvelles substances psychoactives.....	53
ii. Agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes	56
iii. Drogues de synthèse récemment recensées.....	57
iv. Usage illicite de composés organiques volatiles appelés "poppers"	58
v. Mélanges de plantes contenant des cannabinoïdes synthétiques	58
vi. Contrôle de la kétamine	60
IV. Détournement et abus de substances placées sous contrôle international	62
i. Pharmacies opérant illégalement sur Internet et saisies de substances fabriquées licitement, commandées sur Internet et livrées par courrier	62
ii. Pharmacies illégales sur Internet	64
iii. Abus de préparations pharmaceutiques contenant des stupéfiants ou des substances psychotropes	65
iv. Coopération internationale contre l'administration dissimulée de substances psychoactives pour faciliter les agressions sexuelles et d'autres actes criminels.....	69
v. Abus de médicaments sur ordonnance contenant des substances placées sous contrôle	71
vi. Suivi de la résolution 51/13 de la Commission des stupéfiants: réponse à la menace que constitue la distribution sur le marché non réglementé de drogues placées sous contrôle international	73
vii. Utilisation de produits pharmaceutiques pour faciliter les agressions sexuelles et d'autres infractions	74
V. Questions diverses.....	77
i. Usage de graines de cannabis à des fins illicites	77
ii. Matières végétales contenant des substances psychoactives	78

Troisième partie. Contrôle des précurseurs	80
I. Vingt ans de contrôle international des précurseurs: progrès et défis	81
II. Difficultés rencontrées dans le cadre du contrôle international des précurseurs	86
III. Utilisation de substances non inscrites aux Tableaux dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.....	94

Première partie.
**Quelques éléments essentiels à prendre en considération dans la lutte
contre le problème mondial de la drogue et recommandations connexes**

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

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 XIXe siècle et au début du XXe 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 1961¹ 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 1961² 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 1972³ contient des engagements internationaux sur le traitement et la réadaptation des toxicomanes.

7. La Convention de 1971 sur les substances psychotropes⁴ 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 dépresseurs 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 1988⁵ 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

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

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, n° 7515.

² *Ibid.*, vol. 976, n° 14151.

³ *Ibid.*, vol. 976, n° 14152.

⁴ *Ibid.*, vol. 1019, n° 14956.

⁵ *Ibid.*, vol. 1019, n° 14956.

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 drogues⁶, 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 drogues⁷ 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 mondial⁸ 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 session⁹ 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 drogue¹⁰ et la Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues¹¹.

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

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

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

⁸ Résolution S-17/2 de l'Assemblée générale, annexe

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

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

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

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 drogue¹², 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 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.

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

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 clefs 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*¹³, publié par l'OEDT et la CICAD, 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

¹³ 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).

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 rapportant¹⁴ 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.

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 antidroque. 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.

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

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.

II. Cohésion sociale, désorganisation sociale et drogues illégales

ii

1. La consommation de drogues illégales est l'un des plus grands défis auxquels le monde actuel est confronté. Ce fléau, qui touche tous les pays, riches ou pauvres, concerne toutes les couches de la population et, de plus en plus, tous les âges, il alimente la criminalité, la corruption et le terrorisme à l'échelle mondiale, procure des richesses inimaginables à un petit nombre et cause des dommages infinis au plus grand nombre, fait des millions de victimes et menace le fondement même des communautés dans le monde entier.

2. De par sa portée et son impact, le problème mondial de la drogue met en péril les systèmes de santé, d'éducation, de justice pénale et de protection sociale, les systèmes économiques et, parfois, les systèmes politiques de pays du monde entier. Il s'agit d'un phénomène qui a pris beaucoup d'ampleur et qui, grâce aux nouvelles technologies, notamment à Internet, a trouvé de nouveaux moyens d'accroître son influence et sa rentabilité.

3. Le présent chapitre ne met toutefois pas l'accent sur les tendances générales de l'usage illicite de drogues dans différentes sociétés mais insiste plutôt sur le développement, dans de nombreux pays, de communautés de tailles variables – certaines grandes, d'autres plus petites – au sein desquelles la consommation de drogues est presque devenue endémique, entraînant dans son sillage tout un cortège de problèmes sociaux qui la favorisent à leur tour, tels que la violence, la criminalité organisée, la corruption, le chômage, les problèmes de santé et la défaillance du système éducatif, dans un cercle vicieux dont pâtissent aussi bien les individus que la collectivité. Ces communautés posent d'énormes défis. Non seulement il faut s'employer à répondre à leurs besoins propres, mais il faut aussi conjurer le risque qu'elles pourraient à terme représenter pour l'ensemble de la société à laquelle elles appartiennent..

4. Les problèmes auxquels ces communautés doivent faire face et la tendance à la hausse des niveaux d'usage illicite de drogues, de criminalité et de désinsertion sociale sont décourageants. Cependant, des initiatives sont déjà menées parmi nombre de ces communautés par des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui s'attachent, avec zèle et détermination, à renforcer les capacités des populations locales et à lutter contre les multiples problèmes sociaux qui y sont devenus particulièrement endémiques.

5. Il ne fait aucun doute qu'il faut répondre aux besoins des membres de ces communautés. Les objectifs du Millénaire pour le développement, qui sont de réduire l'extrême pauvreté, d'assurer l'éducation primaire pour tous, de promouvoir l'égalité des sexes, de promouvoir

la santé publique pour tous, de réduire la mortalité infantile, d'améliorer la santé maternelle, de combattre le VIH/sida, de préserver l'environnement et de mettre en place un partenariat mondial pour le développement, forment la base du consensus politique nécessaire pour prendre des mesures en vue de satisfaire les besoins de ces populations vulnérables et à haut risque.

6. Il faut bien voir que, si nombre de ces communautés marginales représentent un risque majeur pour la santé et le bien-être de leurs membres, elles pourraient au fil du temps représenter le même risque pour la société à laquelle elles appartiennent. Ainsi, ces communautés ne peuvent ni ne doivent être ignorées, compte tenu tant de leurs propres besoins que des problèmes qu'elles pourraient poser d'une manière plus générale.

7. De par sa nature même, une société est plus que l'accumulation d'un grand nombre d'individus. Ce qui sous-tend la notion même de communauté ou de société, ce sont les liens qui unissent les personnes et leur confèrent un sens d'identité et un objectif communs. Une communauté où les individus et les familles se sentent liés les uns aux autres, où ils font des projets ensemble, où ils ont la même langue et des relations basées sur le respect mutuel et une confiance réelle sera probablement une communauté forte.

8. Cependant, lorsque les individus ne ressentent que peu d'intérêt à faire partie de la société et, surtout, lorsqu'ils ont l'impression que le reste de la société a peu d'égard pour leur bien-être, il y a bel et bien un risque que les liens censés les réunir ne se desserrent, ce qui peut gravement affecter le sentiment d'appartenance à la communauté et largement favoriser tout un éventail de problèmes sociaux. Le degré de cohésion sociale au sein de ces communautés et sociétés est véritablement un baromètre de leur santé. Quand les sociétés sont fragmentées, que le sentiment de cohésion y est réduit à peu de choses, de multiples problèmes risquent d'apparaître, dont l'usage illicite de drogues et la criminalité ne sont peut-être que les signes les plus visibles. Ces problèmes sont susceptibles de faire augmenter le niveau de désordre social et de violence, comme cela s'est vu dans différentes villes de par le monde, désordre et violence qui risquent de se répandre, au-delà de ces communautés, dans le reste de la société.

A. Développement de communautés marginales et problèmes liés à la l'usage illicite de drogues au sein de ces communautés

9. Dans les pays du monde entier, riches comme pauvres, on observe aujourd'hui le développement de communautés marginales au sein desquelles une situation faite de conflits, violence, usage illicite de drogues, criminalité, intimidation, problèmes de santé, défaillances du système éducatif et possibilités d'emploi limitées ou inexistantes produit des effets dévastateurs et devient la norme pour nombre des membres de ces communautés.

10. L'usage illicite et le trafic de drogues, ainsi que la criminalité organisée, y font désormais partie du quotidien. Il s'agit de quartiers où les pouvoirs nationaux et locaux ont de plus en plus de mal à exercer leur autorité et ce au profit de bandes criminelles lourdement armées et bien financées, qui exercent leur contrôle sur la population locale en conjuguant intimidations et récompenses à court terme. Le problème de la consommation de drogues y a pris une ampleur exceptionnelle. Les jeunes qui grandissent dans ces quartiers sont souvent attirés par la grande richesse et la position sociale élevée dont semblent jouir les personnes impliquées dans le trafic et la revente de drogues.

11. Il y a des exemples bien connus et très médiatisés de ces communautés marginales dans des pays tels que l'Afrique du Sud, le Brésil, les États Unis d'Amérique, le Mexique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, mais le problème est présent partout. Il existe des communautés, aussi bien dans les zones rurales qu'au cœur des villes les plus riches, où la population n'a plus le sentiment d'appartenir à la société dans son ensemble et où les problèmes d'exclusion et de désinsertion sociales ne sont que trop évidents.

12. La plupart de ces communautés sont prises dans un engrenage dangereux, et le cortège des problèmes sociaux, dont l'usage illicite de drogues, la violence, la criminalité organisée, la pauvreté, les problèmes de santé, les défaillances du système éducatif et le niveau élevé de chômage, s'aggrave. Les individus et les familles qui les composent éprouvent un profond sentiment de désespoir, qui les amène à penser que leurs conditions de vie ne changeront jamais et qu'ils ne connaîtront jamais la sécurité ni la stabilité économique dont profitent les autres membres de la société. Confrontées à une réalité dans laquelle elles semblent avoir été mises au ban de la société, certaines personnes peuvent à tort estimer avoir toutes les raisons de se livrer à des activités liées aux drogues illicites et à la criminalité.

13. Ces communautés sont souvent considérées comme des zones "interdites", où l'on évite de se rendre par

crainte d'être victime d'actes de violence et d'intimidation. Les personnes qui y vivent peuvent développer un sentiment profond d'identité et nouer des liens étroits avec la communauté, qui peuvent être à la fois une force et une raison de se couper du reste de la société. De même, les autres membres de la société peuvent en arriver à estimer que les habitants de ces quartiers sont fondamentalement différents et mènent des vies caractérisées d'une certaine façon par le danger et la criminalité.

14. Par ailleurs, de nombreux services œuvrant dans ces communautés (police et services médicaux, sociaux ou éducatifs) peuvent estimer que le problème que posent ces quartiers est tout simplement trop important pour qu'ils puissent s'y attaquer avec les ressources limitées dont ils disposent. Pour ce qui est de la police, par exemple, les bandes criminelles locales peuvent exercer un tel pouvoir et une telle influence sur les communautés que les services de détection et de répression traditionnels n'ont tout simplement pas la capacité de mener à bien des enquêtes sur les actes criminels et de poursuivre les personnes impliquées. Dans certains cas, ces bandes visent délibérément la police, tuant de nombreux agents de la force publique et envoyant par la même occasion un message fort aux populations locales, à savoir que ce sont elles, organisations criminelles, et non les policiers qui détiennent le pouvoir. Un autre aspect du problème est la tendance à l'affrontement entre ces bandes, qui vient renforcer le sentiment d'appartenance au groupe.

15. Réalisant que la capacité des services de détection et de répression est peut être insuffisante pour faire reculer la criminalité organisée, les membres des communautés concernées peuvent en fait se sentir retenus en otage à l'intérieur de leurs propres maisons et quartiers.

16. Le message souvent asséné à la population locale par ces bandes criminelles est le suivant: on ne parle pas à la police. Il s'accompagne généralement de menaces de violence ou d'une violence bien réelle. La population locale peut avoir peur de s'élever contre des individus impliqués dans l'économie de la drogue au sein de ces communautés. En effet, même dans l'éventualité où certaines personnes seraient disposées à signaler des incidents à la police, elles pourraient craindre que des agents corrompus ne transmettent leurs déclarations aux délinquants. De ce fait, il se peut que la police reçoive peu d'informations, voire aucune, d'où l'idée selon laquelle l'ensemble de la communauté est d'une certaine manière complice de ce mode de vie criminel.

17. Lorsque les services de détection et de répression lancent des opérations contre les bandes criminelles dans ces quartiers, ils doivent parfois procéder comme s'il s'agissait d'opérations militaires. En effet, les bandes qui y font la loi sont si lourdement armées qu'ils estiment dans certains cas n'avoir d'autre choix que de mener des opérations policières faisant intervenir des

méthodes militaires. Peu importe que ces opérations soient dotées de ressources suffisantes, bien planifiées et exécutées avec professionnalisme, l'impression qui prédomine est toujours la même: l'autorité de l'État est sérieusement menacée.

18. La marginalisation et la désinsertion sociales dans ces communautés ne sont pas simplement attestées par l'ampleur de la revente et de la consommation de drogues ou de la criminalité liée aux drogues. Très souvent, ces communautés ont des services de santé insuffisants ou inexistant, des services sociaux limités, un système éducatif sous-financé, des moyens de transports insuffisants ou inexistant, des installations sanitaires précaires et un accès limité aux biens, aux services et aux emplois, ainsi que des taux de morbidité et de mortalité élevés.

19. Si répondre aux besoins des populations de ces quartiers constitue sans aucun doute un défi, les conséquences d'un échec seraient catastrophiques, et cela doit à tout prix être évité. Le problème va bien au-delà de la fourniture de services de détection et de répression efficaces; il s'agit de mettre en œuvre des mesures de réadaptation sociale afin que les habitants puissent profiter des avantages d'une pleine participation à la vie de la société. De plus, il ne faut pas mésestimer le fait que tous les efforts qui iront dans ce sens se heurteront à l'opposition acharnée des bandes solidement établies.

B. Menaces à la cohésion sociale

20. La présente section présente brièvement les menaces à la cohésion sociale actuellement observées dans certaines communautés. Si ces menaces sont nombreuses et variées, il faut bien comprendre qu'aucun des processus sociaux décrits ci-après ne doit être considéré comme conduisant inévitablement à adopter un mode de vie fait de consommation de drogues et de criminalité. À chaque fois qu'un individu s'engage dans cette voie, c'est dans une certaine mesure le résultat d'une décision personnelle. Il ne s'agit pas d'"accuser la victime" mais plutôt de reconnaître que, quels que soient les processus sociaux et les pressions sociales en cause, les êtres humains ont la capacité de faire appel à leur jugement personnel pour décider de faire ou de s'abstenir de faire quelque chose. Il importe de noter que c'est cette notion de choix qui nourrit la perspective d'une amélioration et d'une réadaptation, même dans les situations les plus délicates, et qui sous-tend la possibilité qu'a un individu de trouver un moyen de surmonter les difficultés du moment.

1. Inégalités sociales persistantes

21. Il est caractéristique de nombreuses sociétés qu'à mesure que certains groupes sociaux s'enrichissent, l'écart entre les riches et les pauvres se creuse et se consolide. Ces inégalités entraînent de fortes disparités dans toute une série d'indicateurs sociaux et sanitaires, comme la santé maternelle et infantile, la mortalité infantile, la morbidité, l'espérance de vie et l'alphabétisation..

22. Dans les sociétés où ces multiples inégalités sont anciennes et persistantes, certains groupes sociaux en viennent à penser qu'ils n'ont simplement aucune chance de profiter un jour des avantages d'une pleine participation à la vie sociale. Confrontés à des perspectives limitées, les membres de ces communautés peuvent se mettre de plus en plus à l'écart de la société et commencer à adopter toute une série de comportements néfastes pour l'individu et la société, notamment à faire un usage illicite de drogues et à en revendre..

2. Migration

23. Lorsque des personnes et des groupes sociaux migrent d'une région à l'autre, le risque augmente que les personnes et communautés connaissent diverses difficultés d'ordre social liées à un sentiment de déracinement. Ces difficultés peuvent notamment concerner leur santé physique et psychologique, leur bien-être, leur emploi, leur éducation et leur vie familiale. Si la migration a de nombreux effets positifs pour le migrant et pour la société en général, elle peut toutefois créer un sentiment de bouleversement dans la communauté environnante et de vulnérabilité chez les personnes déplacées. Lorsque des groupes sociaux migrent d'une zone liée à la production et à la consommation de drogues illicites, leurs membres risquent d'autant plus de se livrer à diverses formes de toxicomanie en réaction à ce sentiment de bouleversement.

3. Transformation politique et économique

24. De même, le sentiment de cohésion peut diminuer sensiblement dans les sociétés connaissant une transformation politique et économique. Quand les structures politiques et les activités économiques traditionnelles se désagrègent et que de nouvelles formes d'activité économique et de gouvernance apparaissent, certains groupes sociaux peuvent se sentir isolés et moins proches de l'ensemble de la société. Ce sentiment d'éloignement par rapport aux nouvelles structures de gouvernance peut conduire des personnes et des groupes sociaux à adopter divers comportements nuisibles pour l'individu ou la société.

4. Apparition de cultures valorisant l'excès

25. La cohésion sociale peut être menacée par la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi par l'apparition d'une culture de l'excès. Ainsi, des individus jouissant d'un niveau de vie élevé peuvent en venir à considérer qu'ils ne sont pas tenus de respecter les mêmes normes et usages que le reste de la société et à adopter des comportements autodestructeurs. Pour certains d'entre eux, la consommation de certaines drogues (telles que la cocaïne sous forme de poudre) peut constituer un symbole de leur réussite ou de leur position sociale. Lorsqu'elle est le fait de célébrités et de personnes qui travaillent dans le monde des arts, de la musique et du divertissement, la consommation de drogues peut être vue comme allant de pair avec la créativité et la position sociale. Cette acceptation de l'usage illicite de drogues de la part de certaines personnes et certains groupes sociaux peut contribuer à banaliser certaines formes de toxicomanie dans l'ensemble de la société, ce qui risque d'affaiblir la cohésion sociale.

5. Progression de l'individualisme et du consumérisme

26. Dans certaines sociétés se développe une tendance à donner une priorité beaucoup plus grande aux besoins des individus qu'à ceux de la communauté dans son ensemble. L'importance croissante attachée à la satisfaction des désirs individuels et la prévalence de plus en plus nette du consumérisme affaiblit le sentiment de cohésion dans certaines sociétés et entraîne une augmentation de certaines formes de comportement nuisibles pour l'individu et la société, telles que la toxicomanie.

6. Érosion des valeurs traditionnelles

27. Le niveau de cohésion sociale peut aussi être gravement menacé en cas d'érosion des valeurs traditionnelles provoquée par des changements culturels, politiques, économiques et spirituels qui entraînent l'apparition de nouvelles valeurs. Certains groupes peuvent alors se sentir exclus ou étrangers à ces valeurs nouvelles et plus enclins à satisfaire leurs propres intérêts, quel que soit l'impact sur l'ensemble de la société..

7. Sociétés en situation de conflit ou sortant d'un conflit

28. Dans les sociétés en situation de conflit ou sortant d'un conflit, on observe souvent des signes manifestes d'effondrement de la cohésion sociale. Des liens sociaux auparavant étroits et mutuellement bénéfiques peuvent

alors être mis à rude épreuve et s'affaiblir, laissant de larges pans de la population dans le doute quant à leur degré d'appartenance à une société commune. Dans les sociétés sortant d'un conflit, il peut y avoir carence de la gouvernance. De ce fait, les services sociaux risquent d'être insuffisants et le système judiciaire ainsi que les services de détection et de répression peuvent paraître inexistantes. Cela peut affaiblir un peu plus une cohésion sociale déjà fragile..

8. Urbanisation rapide

29. Dans les sociétés caractérisées par une urbanisation rapide, notamment celles où les populations quittent les zones rurales pour les milieux urbains, il peut se produire une diminution et une dissolution de nombre des formes traditionnelles de cohésion sociale. Ce sont parfois les relations et liens familiaux qui sont rompus. Des zones urbaines peuvent également devenir des espaces culturels où une plus grande diversité de comportements individuels et de transgressions sociales et individuelles est tolérée du fait d'un sentiment accru d'anonymat.

9. Détérioration du respect de la loi

30. Quand les populations ont le sentiment que le système juridique est injuste, corrompu ou inefficace, on peut s'attendre à ce qu'elles perdent confiance en la loi et dans les institutions chargées de la faire respecter. Il existe alors un risque réel qu'elles abandonnent simplement tout espoir de voir un jour le gouvernement national ou local en mesure d'améliorer leur condition. Les hommes politiques et les agents publics peuvent être regardés avec suspicion et méfiance et être de plus en plus considérés comme des personnes animées par le désir d'améliorer leur propre situation plutôt que celle des populations locales. Les bandes criminelles peuvent alors se présenter comme la seule autorité capable d'agir dans le quartier.

10. Économie locale de la drogue

31. Dans ces communautés, le trafic de drogues illicites peut devenir si présent qu'il peut purement et simplement supplanter l'économie légitime, le danger étant non seulement la prolifération du trafic lui-même mais également le développement d'une culture de la toxicomanie. Parfois, une telle culture peut s'auto-entretenir car elle donne aux habitants des quartiers considérés une identité qui leur est propre tout en les éloignant encore du reste de la société..

32. Tels sont les nombreux problèmes auxquels doivent faire face les communautés "sensibles" dans les pays et régions du monde entier. Ces communautés concentrent à l'extrême les problèmes de drogue et de criminalité par ailleurs observables dans le reste du

monde. Ces multiples problèmes se conjuguent souvent à un degré tel que ce sont eux qui règlent la vie des habitants.

C. Faire face au problème

33. À l'heure actuelle, des gouvernements, administrations locales et groupes de volontaires de pays du monde entier mettent en œuvre des initiatives pour faire face aux multiples problèmes que posent ces communautés marginales. L'établissement d'une police de proximité, l'amélioration des services sociaux, l'offre de loisirs et la revitalisation du tissu urbain, entre autres, peuvent aider à renforcer la cohésion dans les communautés socialement désinsérées

34. Au Brésil, par exemple, le Gouvernement a tenté de reprendre aux bandes criminelles armées le contrôle des favelas en menant une série d'interventions spectaculaires associant des forces de police et du personnel militaire pour arrêter les chefs de bandes et instaurer l'état de droit. Dans certains quartiers, des méthodes de détection et de répression de ce type ont été associées à un engagement en faveur d'une police de proximité, les "gardiens de la paix" s'attachant à établir des relations avec les habitants, parfois même à dispenser des cours ou à apporter un soutien à des groupes de jeunes d'une manière qui s'apparente davantage à du travail social. Ces efforts conjoints visent d'une part à saper l'assise du pouvoir des bandes criminelles organisées et d'autre part à instaurer un sentiment de confiance entre la police et les habitants de façon à accroître la sûreté et la sécurité de ces derniers

35. Dans la région de Cape Flats, en Afrique du Sud, qui connaît depuis longtemps des taux élevés de toxicomanie et de violence, des problèmes de santé et un fort chômage, des organismes nationaux et internationaux mènent des initiatives visant à réduire les niveaux de violence des rues au moyen d'améliorations urbaines. Il s'agit entre autres, souvent dans des zones à forte criminalité, de moderniser et de développer les moyens de transports locaux, de réinvestir les espaces urbains délaissés, d'améliorer l'éclairage et d'assurer une meilleure surveillance afin d'accroître la sécurité des habitants. Dans plusieurs de ces communautés, des petits centres appelés "active boxes" ont été installés le long des principaux trajets piétonniers. Ces centres où des habitants du quartier se relaient en permanence permettent de réduire le risque de violences contre la population locale..

36. De tels programmes d'amélioration urbaine, souvent financés par diverses organisations nationales et internationales, ont été mis en œuvre en Colombie et en El Salvador pour tenter d'améliorer la condition des communautés marginales où les niveaux d'usage illicite de drogues et de criminalité étaient élevés.

37. Aux États-Unis, le programme Safe Streets, lancé à Chicago puis étendu à d'autres villes, doit permettre de réduire le niveau de violence des rues dans les communautés marginales. À Baltimore, ce programme a été mis à profit pour mobiliser toute une série de groupes locaux, de communautés religieuses, d'organisations bénévoles et d'organismes officiels pour soutenir les actions locales visant à faire face aux divers problèmes devenus endémiques dans les zones à forte criminalité et à forte consommation de drogues. Dans les quartiers où il y a eu des incidents faisant intervenir des armes à feu, un travail de communication vise à encourager les jeunes à régler leurs différends par d'autres moyens et à éviter la violence armée.

38. Dans d'autres villes des États-Unis confrontées à une criminalité liée aux drogues entraînant l'utilisation d'armes à feu, la police locale a mis en place un dispositif selon lequel les habitants qui lui remettent une arme en sont financièrement récompensés. Même s'il y a peu de chances que les personnes les plus susceptibles d'être associées à la violence des rues rendent leurs armes, de tels dispositifs donnent la sensation que le niveau global de sécurité des populations locales est renforcé puisqu'il y a moins d'armes en circulation.

39. Si les outils technologiques comme Internet sont beaucoup employés par les trafiquants de drogues et les groupes criminels, ils peuvent aussi être utilement mis à profit pour donner aux communautés les moyens d'agir contre la criminalité liée aux drogues et la criminalité organisée. Ainsi, en Inde, le site Web "I paid a bribe" ("J'ai payé un pot-de-vin") permet aux particuliers de signaler les cas où un fonctionnaire leur a demandé un pot-de-vin pour faciliter une procédure administrative. Ce type de dispositif, susceptible de donner un certain pouvoir aux communautés, présente toutefois le risque d'être utilisé par les criminels pour menacer et intimider autrui.

40. En Écosse, aux endroits où l'usage illicite de drogues et la criminalité paraissent particulièrement problématiques, la police et le conseil locaux ont mis en œuvre une initiative visant à assurer la sécurité des enfants, en vertu de laquelle la police était autorisée à recueillir les jeunes de moins de 16 ans qui se trouvaient dans les rues sans surveillance après 21 heures et à les raccompagner chez leurs parents. À Liverpool et dans d'autres villes du Royaume-Uni, des projets similaires visant notamment à empêcher les jeunes vulnérables de traîner dans les rues pendant la nuit ont été mis au point pour faire reculer les problèmes liés à l'affiliation à des bandes et à la criminalité des rues.

41. Les forces de police de villes britanniques telles que Birmingham, Liverpool et Manchester ont tenté, comme au Brésil, de s'attaquer au problème des incidents faisant intervenir des armes à feu en associant des mesures de répression à des initiatives de surveillance de proximité destinées à instaurer un sentiment de confiance et de soutien mutuel chez les

membres des communautés. Les agents de police ont par exemple étroitement collaboré avec les frères et sœurs de membres de bandes connus, qui étaient particulièrement exposés au risque de devenir membres eux-mêmes.

42. En France, un nouveau mécanisme judiciaire a été créé à l'intention tout particulièrement des zones sensibles. Mises en place au cœur de zones défavorisées, les maisons de justice et du droit sont chargées des affaires de petite et moyenne délinquance. Placées sous l'autorité des tribunaux et dirigées par un magistrat, elles bénéficient du soutien de membres de la société civile; elles offrent principalement des services de médiation mais reçoivent aussi les victimes d'infractions et proposent des consultations juridiques. Actuellement au nombre de 107, elles reçoivent plus de 500 000 personnes par an.

43. D'autres moyens ont notamment consisté à collaborer avec les parents de jeunes susceptibles d'adhérer à une bande criminelle, afin de les aider à faire en sorte que leurs enfants soient moins exposés à la criminalité des rues et à mieux reconnaître les premiers signes d'une affiliation. L'accent a également été mis sur l'offre d'activités aux jeunes des rues de ces communautés afin qu'ils ne passent pas leur temps avec les membres des bandes. Les mesures prises ont notamment consisté à leur donner un accès gratuit ou subventionné aux équipements de loisirs, à créer des clubs et à organiser des activités à leur intention de sorte que l'intégration d'une bande ne soit plus la seule option, et par la même occasion à encourager chez eux un sentiment accru de cohésion sociale..

44. Dans la région espagnole de Catalogne, on a testé une approche unique en son genre pour lutter contre l'affiliation aux bandes criminelles et la violence liée à ces dernières: le gouvernement de la communauté autonome s'est en effet engagé à faire intervenir certaines bandes dans le processus de gouvernance locale. Un exemple en a été la tentative de reconversion d'une bande criminelle en association culturelle chargée de promouvoir les intérêts des jeunes et de faciliter l'assimilation des immigrants latino-américains. Par ce processus de légitimation, la bande a pu bénéficier de toute une série de prestations sociales, ce qui lui a permis de mettre en place une vaste palette de projets éducatifs et de programmes de formation dans les zones où elle était présente. Dans le cadre de ce processus, les membres doivent cesser toute participation à des activités criminelles et violentes.

45. En République islamique d'Iran, on s'est résolument appliqué à améliorer la fourniture de matériel de prévention de l'usage illicite de drogues dans les établissements d'enseignement, dans les prisons et sur les lieux de travail afin de réduire l'impact de cet usage et du VIH sur la société. Les organisations non gouvernementales œuvrant dans chacun de ces domaines se sont employées à mieux faire connaître aux

populations locales les facteurs de risque et les moyens de réduire ces risques, et à encourager toute une série d'activités sportives et de loisirs de façon à réduire le nombre de jeunes qui commençaient à faire un usage illicite de drogues ou se lançaient dans des activités en rapport avec la drogue..

46. Outre les diverses initiatives explicitement axées sur la lutte contre les problèmes liés à la drogue et à la criminalité dans les communautés marginales, des initiatives ont également été prises pour tenir compte du fait que de nombreux aspects de la géographie physique et sociale de ces communautés marginales favorisaient réellement le sentiment d'isolement et de désinsertion sociale chez les habitants et compliquaient considérablement la lutte contre ces problèmes. Dans certaines communautés marginales, les moyens de transports, par exemple, sont insuffisants ou quasi inexistants, ce qui entrave la fourniture de services et renforce par la même occasion chez les habitants le sentiment d'isolement et de vulnérabilité. Désireux de s'attaquer à ces problèmes, le Gouvernement du Brésil et ceux d'autres pays se sont engagés à améliorer les moyens de transports afin de favoriser d'autres formes de développement et de services. Dans certaines régions, on s'est engagé à mettre en place pour la première fois un système efficace de procédures cadastrales et de contrôle de l'utilisation des sols pour inverser la tendance à la désinsertion sociale. Dans certains pays, comme l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Malawi et le Pérou, des initiatives visant à améliorer l'inscription cadastrale ont été prises afin que les habitants puissent obtenir des prêts au développement gagés par les terres qu'ils possèdent, stimulant ainsi le développement de ces communautés marginales..

47. Aussi différentes soient-elles, ces initiatives sont toutes fondées sur l'importance de la participation des populations locales à chacun des stades du processus d'intervention.

48. L'Organe international de contrôle des stupéfiants souligne qu'il importe de répondre aux besoins des communautés socialement désinsérées avant qu'elles n'en arrivent à un point où les gouvernements et les organisations locales ne pourront plus grand chose pour elles. Il faut reconnaître les premiers signes de désagrégation de la cohésion sociale au sein de ces communautés et agir en conséquence. Ces signes peuvent être un changement dans la composition démographique, dans l'utilisation des terres ou dans la dynamique de la société dû à une migration ou à une situation de sortie de conflit, une faible offre éducative, un accès insuffisant aux services de santé, un manque de commerces, un réseau de transport défectueux ou l'augmentation de la violence.

49. Ces communautés marginales connaissent des problèmes qui sont susceptibles de s'étendre bien au-delà de leurs limites territoriales et c'est probablement ce qu'ils feront en l'absence de réaction rapide. Il

pourrait alors se produire un puissant effet de radicalisation, menaçant le tissu même de la société. On ne peut laisser cette menace se propager.

D. Recommandations

50. Pour s'attaquer au cercle vicieux de la désinsertion sociale et des problèmes de drogue qui y sont liés, il faut adopter une approche pluridisciplinaire associant les parties prenantes à tous les niveaux, y compris les citoyens, les familles, la société civile, les divers niveaux de l'administration et le secteur privé. À cet égard, l'OICS formule les recommandations suivantes:

a) Les gouvernements doivent assurer la prestation de services de prévention de la toxicomanie, en particulier dans les communautés socialement désinsérées. Toutes les parties prenantes – établissements d'enseignement, mouvements associatifs, parents et organismes publics et bénévoles – devraient être associées à la conception et à la mise en œuvre des interventions visant cet objectif. Celles-ci devraient être adaptées aux besoins spécifiques de chaque communauté et conçues de manière à bien faire comprendre que l'usage illicite de drogues n'est pas une conséquence inévitable du fait de grandir dans cette communauté. Elles devraient être mises en œuvre dans le cadre d'un ensemble d'activités visant à donner à la population, en particulier aux jeunes, un sens positif de leur propre valeur et de leurs réalisations, de même que les compétences nécessaires au quotidien pour résister à toute forme de participation aux activités liées aux drogues;

b) Dans les communautés socialement désinsérées, certains peuvent être attirés par les activités illicites liées aux drogues s'ils estiment qu'ils n'ont pas d'autres perspectives. Les gouvernements devraient donc veiller à ce que les jeunes et leurs familles puissent avoir accès à des services éducatifs, à un emploi et à des loisirs analogues à ceux qui sont accessibles à d'autres groupes de population;

c) Dans les communautés économiquement défavorisées, les signes de réussite financière associée à des activités illégales liées aux drogues peuvent attirer les jeunes vers le milieu de la toxicomanie, ce qui contribue à les tenir encore plus à l'écart du reste de la société. Dans le cadre de leur stratégie de lutte contre le problème de la drogue dans les communautés marginalisées, les gouvernements devraient donc s'attaquer aux signes visibles de réussite financière liée au marché illicite de la drogue, et s'employer à promouvoir d'autres modèles de comportement pour les jeunes. Cela est particulièrement important lorsque ces derniers n'ont eu jusque-là que les chefs de bande pour modèle;

d) Dans la mesure du possible, un programme global de mesures de réadaptation sociale devrait être mis en place au sein des communautés touchées par la désinsertion sociale et les problèmes liés à l'usage illicite de drogues. Dans un premier temps, si cela est nécessaire, les gouvernements devraient appuyer l'élaboration d'un mécanisme efficace de gouvernance locale, associant les citoyens, les familles et la société civile, afin de donner des moyens d'action aux communautés et de promouvoir une culture de l'ambition et non de la marginalisation. Au besoin, dans certaines communautés, les gouvernements devraient investir dans l'offre de services de transport, de santé, d'enseignement et de protection sociale efficaces, dans la création d'emplois et dans la mise en place de commerces de détail. La participation du secteur privé devrait être encouragée comme une possibilité d'investissement et non comme une action de bienfaisance;

e) Dans les processus de planification et de développement, les gouvernements devraient s'employer à faire en sorte que les communautés marginalisées aient la capacité et les moyens de devenir des communautés prospères intégrées au reste de la société et non coupées de lui. Le potentiel offert par Internet et les communications mobiles devrait également être mis à profit pour faciliter cette intégration;

f) Les gouvernements devraient envisager de mettre en œuvre des initiatives de police de proximité afin d'instaurer des relations de confiance et de respect mutuel avec la population locale, tout en renforçant la sûreté et la sécurité, de sorte que les services de détection et de répression ne soient pas perçus comme une menace par la population locale, mais plutôt comme un élément participant à leur protection et à leur bien-être. Le fait que la police de proximité s'implique dans des activités de loisirs et des activités sportives et culturelles peut favoriser le développement de la confiance entre les habitants et les services de détection et de répression et promouvoir le respect de l'état de droit;

g) Les organismes publics devraient veiller à ce que des services de traitement de la toxicomanie et de réadaptation de qualité soient facilement accessibles, de sorte que les personnes souffrant de troubles liés à l'usage de drogues puissent recevoir rapidement un traitement efficace. Ce traitement devrait être conçu de manière à permettre aux intéressés de se délivrer de la drogue et non pas simplement à atténuer certains des maux associés à un mésusage chronique de drogues;

h) Les services de détection et de répression doivent être conscients de l'importance de la cohésion sociale lorsqu'ils s'occupent de questions liées à la désinsertion sociale et au problème de l'usage illicite de drogue au sein des communautés marginalisées. Les gouvernements devraient veiller à ce que les programmes de détection et de répression visant à priver

de leur pouvoir les bandes criminelles présentes dans ces communautés soient complétés par les mesures recommandées ci-dessus, dont la mise en place de services de police de proximité, l'application de mesures de prévention et de traitement et la fourniture de services et d'infrastructures. Ces efforts devraient s'inscrire dans la durée pour permettre aux habitants de se sentir davantage en sécurité et pour s'opposer au pouvoir apparent des bandes criminelles;

i) Il faudrait encourager une culture du développement, de l'autonomisation et de la responsabilité associant toutes les parties prenantes plutôt que de marginaliser encore plus les communautés touchées en favorisant une culture de la dépendance. Des mécanismes de microfinancement peuvent permettre à des individus et à des groupes appartenant à des communautés marginales de jouer un rôle actif dans leur propre développement et dans l'acquisition d'une

certaine indépendance. Le lancement de procédures cadastrales peut donner une nouvelle impulsion aux mesures prises à l'échelon local. Il faudrait peut-être que les pouvoirs publics initient des processus de réhabilitation pour montrer ce qui peut être accompli au sein d'une communauté. Néanmoins, la nécessité d'associer les membres de la communauté à un tel processus et de développer leur sens de la responsabilité dans ce contexte ne saurait être surévaluée;

j) L'OICS souligne l'importance de la coopération internationale pour le renforcement des capacités, l'octroi d'une assistance technique et l'échange des meilleures pratiques en matière de réadaptation de ces communautés marginalisées, grâce à un investissement dans les domaines de la cohésion sociale, des services et des infrastructures, l'objectif étant de promouvoir des communautés soudées, sûres et exemptes de drogues.

III. Les drogues et la corruptionⁱⁱⁱ

1. Rien ne fragilise autant nos efforts visant à enrayer le commerce illicite de drogues que les tentatives réussies d'intimidation et de corruption d'agents publics par des organisations criminelles. Et rien non plus ne compromet plus les efforts de contrôle international des drogues que les nombreux cas de corruption de fonctionnaires qui facilitent le trafic de drogues ou qui y participent. Pourtant, violence et corruption sont deux parties intégrantes des marchés illicites de drogues.

2. L'intimidation et la corruption sont les outils les plus efficaces que les groupes criminels organisés utilisent pour saper les efforts de lutte contre la drogue des services de détection et de répression. Ce sont les deux faces d'une même pièce. Un groupe criminel organisé peut acheter la complicité d'un agent public, tout aussi facilement qu'il peut payer pour le faire assassiner. L'intimidation ou la corruption d'agents publics est en définitive ce qui met les organisations criminelles en position de force, hors d'atteinte de la loi. La corruption est un phénomène pernicieux qui a des répercussions néfastes et profondes sur les gens, les sociétés et les institutions sociales. Elle est souvent la cause des résultats décevants (voire des échecs purs et simples) des mesures de lutte contre la drogue.

3. Lorsqu'il s'agit de lutter contre la criminalité organisée et de stopper le trafic illicite de drogues, les fonctionnaires de police, de même que ceux de la justice pénale sont confrontés à une tâche difficile et souvent dangereuse. Ils travaillent sans relâche et avec courage, mais tout joue contre eux lorsqu'ils ont affaire à des organisations criminelles riches et puissantes impliquées dans le trafic de drogues. Dans certains cas, la police subit des pressions considérables de la part de ces organisations: elle doit à la fois repousser les attaques et les menaces immédiates de violence et de représailles et déjouer les tentatives de corruption de fonctionnaires, même dans ses propres rangs. En dépit du poids de la criminalité organisée, l'écrasante majorité des fonctionnaires de police et de justice dans le monde entier résiste à la corruption et à l'intimidation. Hélas, certains d'entre eux perdent la vie dans la lutte contre la corruption liée aux drogues.

4. Sans protection ni appui suffisants, ces fonctionnaires de police et de justice se trouvent confrontés à un choix difficile, à savoir devenir victime de violence, voire perdre leur vie, ou sacrifier leur intégrité et se rendre complice de criminels sans pitié. S'ils choisissent d'accepter un pot-de-vin, par exemple, ils sont irrémédiablement compromis, tout comme le sont les efforts de lutte contre la drogue menés par les services de détection et de répression et les services de justice pénale pour lesquels ils travaillent.

5. De vastes réseaux de trafic de drogues dont l'action s'étend au-delà des frontières ont vu le jour dans la plupart des régions. Les énormes profits générés par les marchés illicites de drogues alimentent le développement de puissantes organisations criminelles, dont les ressources financières excèdent parfois celles des institutions publiques. Enfin, on ne saurait ignorer le fait que l'intimidation et la corruption d'agents publics favorisent l'exploitation de ces marchés illicites de drogues par des organisations criminelles. Tous ces facteurs contribuent à l'affaiblissement des services de détection et de répression et des services de justice pénale. Ils constituent une menace pour la sécurité et la stabilité nationales et internationales.

6. Au fil des ans, l'Organe international de contrôle des stupéfiants a exprimé sa profonde inquiétude face aux nombreux moyens sur lesquels la violence et la corruption faisaient fond pour faciliter le commerce illicite de drogues. L'OICS est chargé d'examiner le fonctionnement des mécanismes internationaux de contrôle des drogues aux niveaux national et international. Aussi, est-il bien conscient que les profits considérables générés par les marchés illicites de drogues alimentent la corruption. Il sait aussi parfaitement que la corruption et le commerce illicite de drogues sont liés et se renforcent mutuellement. Il est très préoccupé par les conséquences sociales plus profondes de la corruption liée aux drogues, notamment par le fait que, dans certains cas, le commerce illicite de drogues, ainsi que la violence et la corruption qui l'accompagnent, ont affaibli les gouvernements et les institutions sociales.

7. Il importe de reconnaître que la corruption liée aux drogues permet à certaines organisations criminelles de pérenniser leurs activités illicites, de mener leurs opérations en s'assurant une ingérence minimale des autorités et de tirer le maximum de profit des marchés illicites de drogues. Pour que le contrôle international des drogues soit appliqué plus efficacement, la violence et la corruption associées au trafic doivent être combattues de manière plus résolue et plus systématique. Nos stratégies de lutte contre la drogue doivent s'appuyer sur une meilleure compréhension de la façon dont les organisations criminelles s'entendent pour acheter la complicité d'agents clefs, en particulier d'agents des services de détection et de répression et des services de justice pénale, et parviennent souvent à affaiblir les initiatives de lutte contre la drogue et à mener leurs opérations dans une relative impunité. Les enjeux sont importants. La corruption généralisée et la violence récurrente associées aux marchés illicites de drogues peuvent facilement échapper à tout contrôle et gêner ou

paralyser complètement les mécanismes existants de lutte contre la drogue.

8. La lutte contre la corruption est un aspect essentiel de toute stratégie globale visant à juguler le trafic de drogues. La mise en place de mesures efficaces de lutte contre la corruption offre un moyen de réduire le commerce illicite des drogues et la prolifération de puissants groupes criminels organisés. Le présent chapitre met l'accent sur la corruption et ses liens complexes avec les marchés illicites de drogues, de même que sur les stratégies de lutte contre la corruption liée aux drogues. Le principal souci de l'OICS est de recenser les mesures et stratégies pratiques qui peuvent aider à lutter contre la corruption liée aux drogues aux niveaux national et international. Certaines de ces mesures ne sont pas très différentes de celles conçues pour combattre la corruption en général. D'autres devront être soigneusement intégrées aux stratégies existantes de lutte contre la drogue.

9. La coopération internationale est indispensable pour réprimer le trafic de drogues, de même que la violence et la corruption qui lui sont liées. C'est précisément la nécessité de favoriser cette coopération qui a conduit à la création de l'Organe international de contrôle des stupéfiants en 1961 et à l'adoption de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988¹⁵. Depuis lors, d'autres instruments internationaux ont été adoptés pour lever les obstacles à la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Ces 10 dernières années, l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée¹⁶ et de la Convention des Nations Unies contre la corruption¹⁷ a permis de mettre en place quelques outils efficaces de prévention et de lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Ces outils peuvent être mis à profit pour lutter contre la corruption liée aux drogues et ils peuvent aider les États à coopérer plus efficacement pour déstabiliser les opérations des trafiquants de drogues.

10. Dans le présent chapitre, une section fait brièvement le point sur la corruption et les marchés illicites de drogues ainsi que sur l'impact de la corruption liée aux drogues. Vient ensuite une section sur l'influence corruptrice de la criminalité organisée et sur la façon dont elle sape les efforts internationaux de lutte contre la drogue; cette section passe également en revue certaines des principales manifestations de la corruption liée aux drogues au sein de la police, de l'armée et de la magistrature, et aussi parmi les décideurs et les hommes politiques. La troisième section présente quelques stratégies de lutte contre la corruption liée aux drogues et souligne l'importance particulière de

la coopération internationale pour s'attaquer à ce problème. La dernière section renferme une liste de recommandations formulées par l'OICS pour inciter les gouvernements et les administrations chargées de la lutte contre la drogue à réfléchir de nouveau à ce qu'ils peuvent faire pour prévenir la corruption liée aux drogues et la combattre.

A. La corruption liée aux drogues et son impact

1. Qu'est-ce que la corruption?

11. La corruption n'est un phénomène ni nouveau ni simple. Bien que l'on ne s'accorde pas nécessairement sur une définition universelle du phénomène, la corruption est d'une manière ou d'une autre condamnée partout dans le monde. Elle prend de nombreuses formes, reflétant ainsi les multiples façons dont les gens exploitent et s'échangent des richesses et le pouvoir, ainsi que le poids relatif des normes et des institutions qui régissent et contrôlent cet échange. En dernière analyse, il appartient aux gouvernements de protéger les citoyens contre l'intimidation et la corruption.

12. Il n'y a pas de raison de croire que la corruption liée aux drogues est fondamentalement différente des autres formes de corruption. Les pots-de-vin, la sollicitation d'un avantage illégal et l'extorsion sont souvent associés au trafic de drogues ou à la criminalité organisée en général, mais ils sont également très répandus dans de nombreux autres domaines d'activité socioéconomique. Dans certains cas, d'autres types de corruption peuvent également être importants et nuisibles, par exemple la fraude électorale, la fraude dans les passations de marché ou la corruption liée au trafic illicite de migrants, à la traite des personnes, au trafic des armes à feu ou au commerce illicite de diamants. Le versement de pots-de-vin lors d'opérations commerciales internationales, par exemple, a été, et continue d'être, une préoccupation majeure¹⁸. Ce type de corruption peut avoir un effet dévastateur sur l'efficacité de la gouvernance et sur le développement économique.

13. En l'absence de définition universelle de la corruption, les définitions juridiques se limitent à

¹⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1582, n° 27627.

¹⁶ *Ibid.*, vol. 2225, n° 39574.

¹⁷ *Ibid.*, vol. 2349, n° 42146.

¹⁸ Voir, par exemple, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales (résolution 51/191 de l'Assemblée générale, annexe).

certaines actes de corruption particuliers. À titre d'exemple, les États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption sont tenus d'incriminer un certain nombre d'actes tels que la corruption, l'enrichissement illicite, l'abus de fonctions, le trafic d'influence, la soustraction, le détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public. La corruption implique généralement l'abus des pouvoirs conférés. Pour un agent public, elle consiste à accorder ou à obtenir un avantage par des moyens illégitimes ou des moyens contraires à ses devoirs.

14. En dehors des définitions juridiques, la manière de définir et de percevoir la corruption diffère d'un point de vue culturel et historique selon les régions. Les différences culturelles sont d'une grande importance, en particulier lorsqu'elles ont trait au statut social, à l'octroi de cadeaux, aux liens familiaux, à la réciprocité et à la communauté, et elles doivent être reconnues. Il convient d'en tenir compte pour mieux comprendre la façon dont les personnes dans différents contextes culturels reconnaissent un acte de corruption et y réagissent. Cependant, ces différences culturelles ne devraient pas servir de prétexte pour justifier la corruption. Presque toutes les cultures semblent considérer la corruption comme un comportement inacceptable.

15. La corruption doit être appréhendée dans le contexte politique, économique et social dans lequel elle sévit. En effet, les niveaux de tolérance à son égard peuvent varier d'un contexte à un autre, indépendamment de la législation en vigueur. Comprendre pourquoi la corruption est tolérée, voire acceptée, dans certains contextes est tout aussi important. La corruption, dans certaines circonstances, peut être une réaction sociale naturelle aux dysfonctionnements institutionnels. Certaines personnes peuvent avoir le sentiment que le coût de la lutte contre la corruption est supérieur aux gains pouvant être tirés de son éradication. Certains groupes peuvent percevoir la corruption comme un moyen approprié pour atteindre des objectifs collectifs ou politiques légitimes. Mais, en définitive, elle ne peut qu'entraîner l'affaiblissement des institutions sociales et politiques, créant ainsi un cercle vicieux où elle nuit à l'efficacité de la gouvernance. Or une gouvernance inefficace alimente la corruption.

2. La corruption et les marchés illicites de drogues

16. Les marchés illicites de drogues sont complexes et en constante évolution; ils sont aussi en général très résistants. Les trafiquants s'adaptent rapidement face aux efforts menés par les pouvoirs publics. Ils déplacent fréquemment les activités de trafic lorsque les initiatives mises en œuvre par les services de

détection et de répression menacent de les démanteler. Les groupes désireux d'exploiter efficacement ces marchés illicites doivent être suffisamment ingénieux et organisés d'où, bien souvent, le rôle dominant joué dans ce contexte par les organisations criminelles. Les organisations criminelles les plus prospères sont généralement capables d'utiliser la violence de façon stratégique et la corruption et l'intimidation de façon systématique pour affaiblir l'action des autorités en matière de contrôle, de détection et de répression. Ce qu'elles ne peuvent obtenir par la corruption, elles l'obtiennent par la violence et l'intimidation. C'est pourquoi des villes, des pays ou d'autres zones géographiques exposées à d'intenses activités de trafic de drogues connaissent souvent un niveau élevé de violence et de corruption.

17. Certaines organisations criminelles se consacrent uniquement aux marchés illicites de drogues. D'autres ajoutent à leurs activités criminelles la production illicite et le trafic de drogues. Cette production et ce trafic ainsi que les infractions connexes représentent pour elles des sources de revenus considérables. Comme elles doivent limiter le risque d'être repérées et poursuivies, elles utilisent le produit de leurs activités illégales pour corrompre des agents des services de détection et de répression, de l'appareil judiciaire et d'autres institutions, afin d'entraver le bon fonctionnement de la justice et pouvoir mener leurs opérations autant que faire se peut sans ingérence extérieure. Dans de nombreux cas, elles parviennent à acheter la protection d'agents publics et, grâce à cela, à s'attaquer aux activités d'organisations criminelles concurrentes et établir un quasi-monopole sur les marchés illicites de drogues.

18. Selon certaines indications, les groupes criminels, y compris des bandes de jeunes, qui sont impliqués dans le commerce illicite de drogues sont plus violents que d'autres. La concurrence qu'ils se livrent donne lieu à de violentes confrontations et met en danger le citoyen ordinaire. De violentes confrontations opposent aussi fréquemment les organisations criminelles aux services de détection et de répression. L'intimidation et la violence vont de pair avec le commerce illicite de drogues. Les risques et la violence inhérents à la concurrence qui s'exerce sur les marchés illicites de drogues incitent les personnes impliquées à rechercher la complicité, la protection et l'assistance de certains agents publics, soit par le biais de pots-de-vin, soit par l'intimidation et la violence. Lorsqu'un groupe criminel s'est assuré ce type de protection et menace d'en faire usage pour éliminer ses rivaux, la bataille pour s'emparer du marché illicite d'une drogue donnée peut devenir féroce.

19. La perspective d'obtenir une partie du produit du trafic de drogues est une forte incitation à se laisser corrompre. Des responsables de services de détection et de répression affirment que c'est en fait la principale cause de corruption à laquelle leurs services doivent

faire face. Les profits considérables tirés du commerce illicite de drogues permettent aux organisations criminelles de se livrer à la corruption à très grande échelle. La corruption est essentielle pour assurer la circulation des envois de drogues illicites. Afin de tirer le maximum de profits de leurs investissements dans la production et le commerce illicites de drogues, la plupart des organisations criminelles cherchent et trouvent constamment des moyens d'obtenir la complicité d'agents publics clefs.

20. Les agents des services de détection et de répression sont particulièrement exposés à la corruption, au chantage et à l'intimidation. En échange d'une part des profits tirés du trafic de drogues, certains fonctionnaires peuvent s'abstenir d'appliquer la loi ou l'appliquer de façon incomplète pour que les criminels puissent mener leurs opérations de façon relativement libre, et certains aussi peuvent être payés pour appliquer la loi sélectivement ou s'en prévaloir pour harceler les rivaux d'un groupe criminel particulier.

21. Dans certains cas, des organisations criminelles se livrant à un trafic de drogues prospère, sont également devenues de véritables forces politiques qui ont su usurper le pouvoir et l'autorité d'institutions politiques légitimes. Agissant en collusion avec des élites politiques corrompues qui s'efforcent de tirer un avantage politique ou d'établir un monopole politique, certains de ces groupes criminels sont parvenus à contrôler de vastes marchés illicites. Ces sphères d'influence politique et criminelle qui se renforcent mutuellement finissent par saper la légitimité des institutions publiques.

22. Ainsi, les mécanismes et services expressément mis en place pour réduire le commerce illicite de drogues sont souvent entravés ou neutralisés par la corruption. Dans certains pays d'Amérique centrale, par exemple, la corruption liée aux drogues a été détectée parmi de hauts fonctionnaires, y compris des chefs des services de détection et de répression. En 2008, le Gouvernement mexicain a lancé l'Opération "Cleanup", destinée à débarrasser la direction des services de police de l'influence des cartels de la drogue. En conséquence, le chef par intérim de la police fédérale et le chef par intérim de la brigade antistupéfiants ont été arrêtés et condamnés. C'est là un exemple de la manière dont les pouvoirs publics peuvent combattre au plus haut niveau la corruption endémique liée aux drogues.

3. Quelle est l'étendue de la corruption?

23. La corruption s'entoure du plus grand secret; les personnes qui en sont victimes peuvent ne pas être conscientes de leur victimisation. On a fait valoir qu'il n'était pas possible de mesurer avec précision la prévalence de la corruption, car la plupart des

méthodes de mesure utilisées étaient par nature imparfaites.

24. Les données fondées sur des cas signalés de pots-de-vin ou de corruption ne reflètent généralement pas l'étendue réelle du problème. Les données officielles sur la corruption sont habituellement tirées de statistiques nationales sur la criminalité; ces mesures "objectives" de la corruption sont davantage des indicateurs de l'efficacité relative des initiatives anticorruption que des indicateurs du niveau réel de corruption. Les données officielles sur la corruption sont également conditionnées par la confiance de la population à l'égard de la police et par la volonté de signaler les infractions aux autorités. Enfin, comme les définitions officielles de la corruption diffèrent en général selon les pays, des comparaisons au niveau international fondées sur des données officielles de la justice pénale sont difficiles à établir et peuvent être source d'erreurs.

25. Des enquêtes sont souvent utilisées pour mesurer ou estimer la prévalence de la corruption sur la base de l'expérience et/ou de la perception des répondants. Des indicateurs fondés sur la perception des citoyens, des agents publics ou des milieux d'affaires sont fréquemment employés et restent très prisés des médias. Ils sont souvent regroupés dans des indices composites, comme l'Indice annuel des perceptions de la corruption publié par Transparency International, les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, qui mesurent aussi la capacité des pays à lutter contre la corruption, et les indices élaborés par le Forum économique mondial pour identifier les obstacles au commerce. Ces indices peuvent être utiles, mais leurs résultats varient généralement en fonction de limites méthodologiques et du contexte socioculturel duquel ils sont tirés. Les études de victimisation, telles que l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité réalisée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, sont axées sur l'expérience des répondants en matière de corruption. Ces dernières années, les résultats de l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité ont conduit à l'élaboration de l'Enquête internationale sur la délinquance dans les affaires, qui s'intéresse essentiellement à l'expérience des répondants en matière de corruption, de fraude et d'extorsion.

4. L'impact de la corruption liée aux drogues

26. L'immense profit tiré du produit du commerce illicite de drogues est un puissant moyen de corruption. Les conséquences de la corruption peuvent être à la fois multiformes et profondes. La corruption menace la démocratie et le développement, compromet la bonne

gouvernance et affaiblit les institutions sociales. La corruption liée aux drogues peut avoir un effet extrêmement préjudiciable sur la crédibilité et l'efficacité du système de justice pénale et ébranler l'état de droit. Elle peut également avoir une incidence néfaste sur la crédibilité et la légitimité d'autres institutions sociales. Elle alimente la méfiance du public envers l'action des secteurs tant public que privé et peut avoir un effet dévastateur sur le développement économique et social d'un pays.

27. Si on ne l'arrête pas, la "petite" corruption peut gagner l'ensemble des institutions sociales. Une fois qu'elle devient systémique et institutionnalisée, il est facile pour les agents publics de participer à diverses formes d'extorsion et de racket de protection. Il n'est guère exagéré de dire de ces formes de corruption qu'elles sont la source d'une crise majeure qui nécessite une attention immédiate. L'expérience a montré la gravité de ce danger. De nombreux exemples illustrent les conséquences catastrophiques de la corruption liée aux drogues sur l'État et ses institutions. Dans certains cas, ce type de corruption a des effets préjudiciables sur l'ensemble du système politique d'un pays.

28. La corruption peut être à la fois un produit et une cause de la défaillance des mécanismes de gouvernance. Elle se développe lorsque les politiques et les réglementations la favorisent et lorsque les institutions de contrôle sont faibles. Elle peut donc être considérée comme la conséquence directe de mécanismes de gouvernance et d'institutions inadéquats, illégitimes ou inefficaces à plusieurs niveaux. L'inverse est également vrai: la corruption peut saboter ces institutions de même que les fonctions essentielles de gouvernance qu'elles exercent.

29. Les pays touchés par de graves problèmes de trafic de drogues sont particulièrement exposés aux agissements des groupes criminels organisés. Le commerce illicite de drogues peut avoir un effet déstabilisant sur l'économie nationale, le processus politique et la société civile¹⁹. La corruption politique, le népotisme et le clientélisme permettent aux groupes criminels d'avoir la mainmise sur certains groupes de population, ainsi que sur le processus politique. Les trafiquants de drogues trouvent des moyens de s'introduire dans ce processus en échangeant des votes contre des faveurs. Le clientélisme pratiqué par certaines organisations criminelles, avec ou sans le concours d'hommes politiques, peut avoir de profondes répercussions sur la vie politique d'une communauté. Les problèmes susmentionnés, qui sont très complexes, montrent la nécessité de vastes initiatives visant à prévenir la corruption liée aux drogues par l'autonomisation des populations, l'éducation et les

réformes institutionnelles. Face à ce type de corruption et aux effets dévastateurs qu'elle a sur la société, il est inacceptable d'abdiquer et de nier la réalité. Les gouvernements doivent clairement adopter des mesures fortes pour prévenir et combattre la corruption. Paradoxalement, ce sont les gouvernements déjà infiltrés et affaiblis par la corruption liée aux drogues ou d'autres types de corruption qui sont les moins susceptibles d'adopter des mesures anticorruption efficaces.

B. La corruption et la lutte contre la drogue

30. Non seulement la corruption constitue un obstacle majeur au développement économique et social, mais elle entrave également le bon fonctionnement des services de justice et de sécurité. La probabilité de commettre une infraction est plus grande lorsque le risque de se faire prendre est faible et qu'un pot-de-vin offre le meilleur moyen d'échapper à toute obligation de rendre compte. Au fil du temps, la corruption devient institutionnalisée et systémique et peut toucher l'ensemble du système de justice dont la crédibilité et la légitimité ne tardent pas à être compromise, de même que l'efficacité, car il ne peut plus compter sur le soutien public dont il a besoin pour bien s'acquitter de sa fonction. Ainsi, la corruption peut finalement atteindre les plus hautes sphères de l'État et entamer sa crédibilité, sa légitimité, sa stabilité et, à terme, sa viabilité.

1. La criminalité organisée et la corruption et l'intimidation d'agents publics

31. Les groupes criminels organisés se caractérisent principalement par leur capacité de profiter de la faiblesse des institutions et de recourir à la corruption et à l'intimidation pour mener leurs opérations avec le moins d'ingérence possible. La criminalité organisée tend à prospérer dans les villes, pays et autres zones géographiques où le contrôle des pouvoirs publics et les institutions locales sont déficients et les agents publics corrompus. La mesure dans laquelle les organisations criminelles parviennent à infiltrer le secteur public dépend de leurs caractéristiques et activités et également de la solidité et de la résistance relatives des institutions publiques. Les activités des trafiquants de drogues et d'autres groupes criminels organisés ne sont pas nécessairement la principale cause de la corruption; la faiblesse des services de détection et de répression et des services de justice pénale constitue une invitation permanente à la corruption. Dans des cas extrêmes, il arrive que des groupes criminels organisés parviennent, par la

¹⁹ Voir *Rapport de l'Organe international des stupéfiants pour 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.03.XI.1), chap. I.

corruption, à prendre le contrôle d'administrations publiques défaillantes.

32. De nombreux faits attestent de l'utilisation systématique de la corruption et de l'intimidation par des groupes criminels organisés et de la collusion fréquente entre délinquants et agents publics à différents niveaux de l'État. La forme la plus courante de corruption est le versement de pots-de-vin dans le but d'exercer une influence sur les fonctions des organismes publics. Les agents publics corrompus deviennent alors des pantins à la solde des délinquants qui peuvent ensuite compter sur leur complicité.

2. La corruption des fonctionnaires de la police, des douanes et autres services de détection et de répression

33. Il est de plus en plus reconnu que la corruption dans la police n'est pas toujours une simple aberration. Les effets corrupteurs de la criminalité organisée sont systémiques et durables. Les groupes criminels sont connus pour conclure, avec la police ou d'autres services de détection et de répression et organismes de contrôle, des arrangements relativement stables. Ces derniers peuvent notamment prévoir la non-application de la loi ou son application sélective par un agent de l'État qui, en échange d'une partie du produit tiré d'activités illicites, permettra à un groupe criminel d'exercer le contrôle ou de consolider son contrôle sur un marché illicite. Les services de détection et de répression peuvent organiser un coup de main visant des opérations illégales insignifiantes ou un groupe criminel concurrent. Dans certains cas, la violence éclate entre des groupes criminels désireux d'approcher ou d'influencer des agents corrompus qui contrôlent certains secteurs (par exemple une piste d'atterrissage ou un poste de contrôle aux frontières). Par crainte d'être trahis, des groupes criminels peuvent prendre pour cible les agents qu'ils avaient soudoyés.

34. Les services de police et de douanes et d'autres services de détection et de répression des infractions en matière de drogues sont particulièrement exposés à la corruption. Plusieurs rapports officiels, par exemple en Australie, aux Bahamas et aux États-Unis d'Amérique²⁰, reconnaissent que le commerce illicite

de drogues a rendu les services de détection et de répression et les autorités douanières extrêmement vulnérables à la corruption liée aux drogues. Les services de lutte contre la drogue y sont particulièrement exposés en raison, d'une part, des importantes sommes d'argent et quantités de drogues en jeu et, d'autre part, de l'empressement des délinquants de verser des pots-de-vin pour éviter tout problème. La fréquence des contacts que les membres des services spécialisés de détection et de répression des infractions liées aux drogues entretiennent avec les usagers et les fournisseurs de drogues illicites multiplie les possibilités de corruption et augmente le risque de comportement répréhensible. Les agents travaillant au sein de ces services sont plus exposés que d'autres à la corruption; ils sont aussi activement recrutés par les groupes criminels organisés. Les services de lutte contre la drogue risquent souvent d'être infiltrés par des groupes criminels organisés impliqués dans le trafic de drogues. Les agents des services de détection et de répression qui travaillent sur des affaires de trafic de drogues sont particulièrement vulnérables à la corruption car ils ont recours notamment à des informateurs, à des opérations d'infiltration et à des techniques d'enquête telles que les livraisons surveillées. En outre, il est possible que les agents et les recrues de la police pensent que la corruption est justifiable et acceptable dans certains cas, sentiment erroné qui est parfois renforcé par la sous-culture de la police locale.

35. Des actes de corruption liée aux drogues mettant en cause des fonctionnaires de police impliqués dans des activités criminelles graves ont été fréquemment signalés. Il s'agissait entre autres de vols d'argent et/ou de drogues à des revendeurs de drogues, de conduite de perquisitions illégales pour s'approprier des drogues ou l'argent provenant de la drogue, de vente de drogues volées, de protection d'opérations de trafic de drogues, de faux témoignages ou de signalement de fausses infractions²¹. Dans de nombreux pays, des fonctionnaires de police véreux participeraient activement au trafic de drogues (drogues qui parfois ont été confisquées), ou surveilleraient des cultures illicites au profit d'une organisation criminelle.

36. Il a également été signalé que de grandes quantités de drogues avaient été détournées des circuits de distribution licites pour être vendues sur les marchés illicites à la faveur d'abus de pouvoir commis par des fonctionnaires, ce qui allait à l'encontre des buts poursuivis par les organismes de réglementation et les mécanismes de contrôle des drogues.

37. La corruption de la police liée au commerce illicite de drogues prend souvent la forme d'un pot-de-

²⁰ Bahamas, *Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America, November 1983-December 1984* (Nassau, Commission of Inquiry, 1984); États-Unis d'Amérique, General Accounting Office, *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption*, rapport du GAO, GAO/GGD-98-111 (Washington, mai 1998); *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (New York, George Braziller, 1973); et Australie, Nouvelle-Galles du Sud, *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in*

the NSW Police Force (Sydney, Police Integrity Commission, septembre 2009).

²¹ *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption...* (voir note 6).

vin – “taxe” ou “revenu” – secrètement prélevé sur des profits illicites. Plus l’action de détection et de répression se renforce, plus les fonctionnaires de police (et autres personnels des services de justice pénale) sont en mesure de “taxer” les profits tirés du commerce illicite de drogues. Dans certains cas, cette pratique aboutit à une concurrence ouverte, voire à des conflits violents, entre les fonctionnaires de police corrompus pour déterminer qui touchera les pots-de-vin. Des organisations de trafiquants de drogues bien établies peuvent considérer qu’un tel système leur est favorable, étant donné qu’elles peuvent verser des pots-de-vin et détourner l’attention de la police et des procureurs vers des groupes criminels qui ont moins de “contacts”. La corruption peut aider un groupe criminel à exercer un contrôle étroit sur un marché licite ou illicite donné en incitant les autorités à supprimer ou à affaiblir la concurrence.

38. La corruption de la police entrave la coopération internationale en matière pénale et en matière de lutte contre la drogue. Il existe de nombreux obstacles à une coopération efficace en termes de détection et de répression au niveau international. Les questions de souveraineté, l’absence de législation d’habilitation, l’insuffisance des voies de communication ou la diversité des structures de détection et de répression ont été recensées au nombre des problèmes auquel il fallait s’attaquer. La coopération internationale dans la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de drogues est facilitée par divers instruments juridiques et arrangements institutionnels. Mais, en fin de compte, elle se fonde sur des relations de confiance et de réciprocité entre les services de détection et de répression et entre les fonctionnaires concernés. Ces relations peuvent être sérieusement compromises par la corruption, voire tout simplement par le soupçon de corruption. La corruption sape les efforts de coordination internationale et condamne à l’échec quelques-unes de nos meilleures initiatives internationales de lutte contre la drogue.

39. La réussite des stratégies visant à lutter contre le trafic de drogues, que ce soit aux niveaux local, régional ou mondial, dépend toujours de la capacité et de la volonté des agents des différents services concernés de coopérer entre eux. Cette capacité peut être sérieusement mise à mal par la corruption et par la méfiance qu’elle génère parmi les intéressés. Lorsque des fonctionnaires de police ou des procureurs corrompus se voient communiquer par les services d’un autre pays des informations ou des éléments de preuve essentiels sur une enquête en cours, cette dernière est compromise. Par voie de conséquence, certains des témoins, informateurs et agents impliqués dans l’enquête peuvent aussi être compromis, menacés ou même tués. Certains fonctionnaires de police et agents des services de justice pénale impliqués peuvent être trahis ou intimidés ou encore victimes de représailles. Ainsi, la corruption peut rendre inutiles les

opérations de police conjointes ou les enquêtes transfrontières. La corruption dans la police peut aussi empêcher la coopération internationale en matière d’échange de renseignements et de protection des témoins.

40. La corruption dans la police est difficile à combattre, mais toutes les personnes concernées devraient bien savoir qu’aucun acte de corruption ne saurait être toléré au sein d’un service de police, de douanes ou de lutte contre la drogue. Des mesures répressives temporaires ne sont généralement pas suffisantes pour remédier au problème. Leurs effets sont généralement limités et de courte durée. Des stratégies plus vastes de lutte contre la corruption s’imposent et elles devraient prévoir des mesures axées sur la prévention de la corruption et des contrôles réguliers. Toute stratégie globale visant à détecter et à éliminer la corruption dès qu’elle se manifeste doit comprendre des mécanismes indépendants de surveillance de la police, des enquêtes internes anticipatives et la mise en place de services spécialisés dans la lutte contre la corruption.

41. Les fonctionnaires de la police de terrain, des douanes et d’autres services de détection et de répression ne sont pas les seuls à être la cible d’organisations criminelles. Les agents de sécurité et autres personnels travaillant dans les aéroports internationaux et à d’autres postes de contrôle aux frontières, par exemple, sont aussi vulnérables aux tentatives d’infiltration ou de corruption. Une évaluation stratégique menée par la Gendarmerie royale du Canada a révélé que, dans le pays, des groupes criminels organisés avaient tenté d’utiliser les aéroports en corrompant les employés ou en plaçant des complices au sein du personnel²².

42. Les organismes de contrôle sont aussi exposés à la corruption liée aux drogues. Par exemple, étant donné que les organisations criminelles doivent dissimuler le produit de leurs activités illicites, elles ont souvent besoin de la collaboration d’agents d’autorités de surveillance, d’employés d’institutions financières et d’autres professionnels pour blanchir ce produit. Cette collaboration obtenue par l’intimidation ou la corruption est mise à profit pour saper l’action de la police et d’autres services de détection et de répression visant à localiser, geler, saisir et/ou confisquer ces avoirs.

3. La corruption dans l’armée

43. Dans plusieurs pays, du fait de la corruption de la police, il a fallu associer l’armée à la lutte contre la drogue, à l’éradication des cultures illicites et aux

²² Real Policía Montada del Canadá, *Project SPAWN: A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada’s Class 1 Airports* (Ottawa, 2008).

contrôles aux frontières. Mais l'armée a parfois elle aussi été gagnée par le problème de la corruption liée aux drogues qui, dans certains cas, a nui à l'intégrité, à la crédibilité et à la légitimité des institutions militaires concernées. Pour limiter les effets dévastateurs du phénomène, il a parfois été décidé d'interrompre la mission des militaires stationnés dans des zones productrices de drogues illicites ou chargés de poursuivre les trafiquants. Dans d'autres cas, la population a vu la police et l'armée s'accuser mutuellement de corruption (même s'attaquer l'une à l'autre) et la crédibilité des deux institutions en a sérieusement pâti.

4. La corruption dans le corps judiciaire

44. Le corps judiciaire est tout aussi menacé par la corruption liée aux drogues et par les actes d'intimidation. En raison de l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'ensemble du processus de justice pénale, les juges et les procureurs sont souvent visés par les groupes criminels. Le pouvoir qu'ils ont d'engager et de mener à terme des enquêtes judiciaires les rend très vulnérables à la corruption et à l'intimidation. De nombreux membres du corps judiciaire sont ainsi victimes d'intimidation, de représailles et d'actes de violence. D'autres se laissent corrompre. Une fois compromises, ces personnes ne bénéficient plus de la protection normale de la loi et sont incapables de résister à la pression exercée par les organisations criminelles.

45. Lorsque des membres du corps judiciaire ou des services chargés des poursuites sont compromis, ils ne sont plus en mesure de s'acquitter efficacement de leur fonction de surveillance à l'égard du reste du système de justice pénale. Malheureusement, les mécanismes judiciaires existants en matière de surveillance et de contrôle ne suffisent pas toujours pour prévenir ou réprimer la corruption. Protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire offre un important moyen de le mettre à l'abri de la corruption, mais d'autres mesures efficaces de soutien doivent également être prises à cette fin. Les mesures préventives devraient comprendre l'élaboration de codes de déontologie pour les membres du corps judiciaire ainsi que des actions pédagogiques et des formations. Des mécanismes devraient être mis en place pour que les juges signalent les actes d'intimidation et demandent une assistance pour y faire face. Dans certains pays, il est difficile d'appliquer des sanctions à l'encontre des juges reconnus coupables de corruption. Les gouvernements devraient donc veiller à ce que la législation permette d'appliquer ces sanctions, lorsqu'il y a lieu.

46. Il est évident que les juges ont un rôle très important à jouer dans la lutte contre la corruption. Dans certains systèmes juridiques, ils jouent souvent un rôle direct dans les enquêtes et les poursuites visant la corruption. L'insuffisance des ressources, la

complexité des affaires en présence, l'absence de soutien de la police, la destruction des preuves, la violence, l'intimidation, le manque de protection et les ingérences politiques peuvent être autant d'entraves à une action efficace contre la corruption.

5. La corruption liée aux drogues dans les pays dont les moyens de contrôle sont affaiblis ou qui sortent d'un conflit

47. La criminalité organisée liée aux drogues devient une menace majeure pour la paix et la sécurité. Les pays sortant d'un conflit et les pays en transition y sont particulièrement vulnérables. La guerre, les conflits civils, les insurrections et les catastrophes naturelles peuvent exercer une pression considérable sur les institutions de la justice et de la sécurité publique. L'absence de contrôle social résultant de ces situations engendre souvent violence, instabilité et corruption. La rapidité des changements sociaux ainsi que l'affaiblissement et le manque de repères des services de détection et de répression et des institutions judiciaires qui caractérisent généralement ces situations créent un environnement favorable au développement de la criminalité organisée, du commerce illicite de drogues et de la corruption. La corruption liée aux drogues et la criminalité organisée peuvent causer des dommages incommensurables au développement social, politique et économique des pays qui connaissent ce type de situation. Le trafic de drogues, de même que la violence et la corruption qui y sont associées déstabilisent généralement les sociétés sortant d'un conflit et ont des effets dévastateurs sur leurs efforts de consolidation de la paix et de reconstruction. Le produit du trafic de drogues est trop souvent utilisé dans ce contexte pour soutenir des insurrections, fournir des armes, déstabiliser les gouvernements, saper le processus démocratique ou neutraliser les services de détection et de répression et les services de justice pénale.

48. En Afghanistan, par exemple, le trafic de drogue a accéléré le développement de la criminalité organisée et est devenu une énorme source de corruption. Ces deux phénomènes constituent des obstacles majeurs au maintien et à la consolidation de la paix et aux efforts de reconstruction. Selon un rapport récemment établi par l'UNODC sur la corruption en Afghanistan (*Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims*), le trafic de drogues et la corruption sont les deux plus grandes sources de revenus dans le pays, représentant ensemble la moitié de son produit intérieur brut. Le rapport montre comment la corruption sape la confiance à l'égard des fonctionnaires et du Gouvernement dans son ensemble et constitue l'un des principaux facteurs hypothéquant la consolidation de la paix dans le pays.

49. De nombreux pays en transition sont confrontés à une prolifération rapide de la criminalité organisée et du trafic de drogues. Les groupes criminels organisés sont notamment bien ancrés dans les Balkans. Dans la région de la Casamance au Sénégal, la police a indiqué que le trafic de cannabis avait bénéficié d'un conflit de faible intensité²³. La police sierra-léonaise a déclaré que les membres de l'Armed Forces Revolutionary Council, qui avait contrôlé le pays en 1997 et 1998, avaient fait du pays une zone de transit pour les envois de drogues illicites. En Europe du Sud-Est où, selon un rapport récemment établi par l'UNODC, le trafic de drogues est l'activité criminelle qui rapporte le plus, la corruption liée aux drogues représente un problème majeur qui touche directement les institutions de la justice pénale²⁴.

50. Depuis la fin des années 1980, les coups d'État et les guerres qui ont eu lieu en Afrique de l'Ouest ont estompé les frontières entre le système politique et la criminalité, et accru l'incertitude qui, d'une manière générale, entoure la richesse et la façon de l'acquérir. Cette situation a servi de terreau à la corruption et a exacerbé le problème de la criminalité organisée dans la sous-région²⁵. Selon un rapport de l'UNODC²⁶, des quantités croissantes de cocaïne et d'autres drogues fabriquées illicitement en Amérique du Sud transitent par l'Afrique de l'Ouest avant d'être acheminées sur les marchés illicites européens en expansion. Si le trafic de drogues prospère pareillement dans cette région qui se relève de plusieurs conflits civils violents, c'est surtout parce que les trafiquants peuvent y opérer en toute impunité. L'une des principales faiblesses de l'Afrique de l'Ouest réside dans l'insuffisance des ressources des services de justice pénale, qui sont extrêmement vulnérables à la corruption. Selon ce même rapport, même en cas d'arrestation, les trafiquants de drogues internationaux opérant dans la région sont rarement reconnus coupables et condamnés.

C. La lutte contre la corruption liée aux drogues

1. La lutte contre la criminalité organisée

51. Le démantèlement des organisations criminelles impliquées dans le trafic de drogues ou, tout au moins, la déstabilisation de leurs activités, est une condition préalable à toute stratégie de lutte contre la drogue. La criminalité organisée pose de nombreux problèmes spécifiques et urgents aux systèmes de justice pénale dans le monde entier. La mondialisation rapide des réseaux criminels s'ajoute à ces problèmes, car elle met à l'épreuve la volonté et la capacité des institutions et des organismes nationaux de collaborer pour faire obstacle aux activités internationales de groupes criminels puissants. Les organisations criminelles parviennent à exploiter les faiblesses des organismes de lutte contre la drogue et des services de détection et de répression. Elles peuvent aussi s'adapter rapidement aux nouvelles tactiques et méthodes de ces organismes et services. Souvent, on ne parvient qu'à perturber temporairement les activités de ces organisations, laissant plus ou moins intacte leur capacité de se livrer au trafic de drogues.

52. La lutte contre la criminalité organisée comporte des difficultés évidentes. Les groupes criminels organisés disposent généralement de ressources considérables et ont accès à des technologies de pointe pour faire prospérer leurs activités. Ils sont difficiles à infiltrer et ne reculent devant rien pour se protéger des transfuges, des informateurs et des fonctionnaires de police. Ils n'hésitent pas à recourir à la violence. En raison du caractère dynamique des activités criminelles en cause, notamment celles liées au trafic de drogues, les services de détection et de répression et les services de justice pénale doivent constamment affiner, redéfinir et perfectionner leurs propres stratégies. Si possible, des techniques d'enquête modernes, telles que les livraisons surveillées, la surveillance électronique ou l'infiltration, doivent être utilisées. Les services de détection et de répression et les services de justice pénale doivent renforcer les capacités en matière de coopération internationale et savoir collaborer de manière efficace avec leurs homologues d'autres pays.

53. Il convient aussi de souligner l'importance des efforts visant à lutter contre le blanchiment d'argent et à localiser et saisir le produit du commerce illicite de drogues, de la corruption et d'autres types d'infraction. Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent repose sur un certain nombre de normes et d'instruments internationaux dont l'objet est de refuser aux délinquants tout refuge. Au nombre de ces instruments clefs figurent la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, la Convention des

²³ *La criminalité transnationale organisée dans la région de l'Afrique de l'Ouest*, (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.05.XI.1), p. 9.

²⁴ *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en marzo de 2008, págs. 12 y 13.

²⁵ *La criminalité transnationale organisée dans la région de l'Afrique de l'Ouest*, p. 7.

²⁶ *Le trafic de drogue comme menace à la sécurité en Afrique de l'Ouest*, publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en novembre 2008.

Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, la Convention des Nations Unies contre la corruption et les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent permet de désorganiser les activités illégales des organisations criminelles et d'en saisir le produit.

2. L'application des mesures préventives nécessaires

54. Plusieurs mesures peuvent être prises pour prévenir la corruption liée aux drogues. Bon nombre d'entre elles sont les mêmes que celles qui sont adoptées pour lutter contre la corruption en général. Leur objectif est notamment de prévenir et de détecter les actes de corruption et d'enquêter à leur sujet. Dans les domaines de la détection et de la répression ainsi que de la justice, elles consistent entre autres choses à mettre en place et à renforcer de multiples structures de responsabilisation, des mécanismes d'enquête internes et des procédures disciplinaires. Les mesures les plus importantes pour prévenir la corruption liée aux drogues figurent dans la Convention des Nations Unies contre la corruption.

55. Prévenir la corruption liée aux drogues au moyen d'enquêtes, de poursuites et de sanctions lourdes est un élément fondamental de toute stratégie globale à cet égard. Mais ce n'en est qu'un volet. Il convient également de faire toute la place voulue à l'action pédagogique et à la prévention parce qu'à terme elles ont des effets bénéfiques beaucoup plus importants pour ce qui est de promouvoir l'intégrité des institutions publiques et d'influer sur la conduite des agents publics. La Convention contre la corruption offre la possibilité de créer des organismes indépendants dotés de pouvoirs légaux, qui sont en mesure de promouvoir de bonnes pratiques de prévention de la corruption. Elle préconise également de procéder à des évaluations périodiques des instruments juridiques et des mesures administratives en la matière afin d'en déterminer l'efficacité.

56. La prévention de la corruption suppose la mise en place, dans tous les organismes publics, de dispositifs efficaces, transparents et objectifs de recrutement, d'embauche, de fidélisation, de promotion et de mise à la retraite des agents publics. Ces dispositifs doivent également tenir compte du fait que certains agents ou organismes, comme ceux chargés de la lutte antidrogue et des activités de contrôle des drogues, sont peut-être plus exposés que d'autres à la corruption. Les vulnérabilités particulières de ces agents et organismes doivent être recensées et analysées. Il faut cerner les risques inhérents à ces domaines et y faire face en prenant des mesures concrètes, qu'il convient d'évaluer et de réviser périodiquement. On pourra ainsi prendre des mesures telles que soumettre à des vérifications les

candidats retenus pour un poste ou pour une mission spéciale impliquant des activités de lutte contre la drogue, prévoir un roulement des effectifs et procéder à une analyse comparative des résultats obtenus par les individus et les équipes.

57. Tous les services appelés à intervenir dans la lutte contre la drogue doivent veiller à se doter de procédures spécifiques de soutien et de contrôle pour tous leurs collaborateurs, notamment ceux qui sont directement exposés à la corruption. Vu leur vulnérabilité en la matière, ils devraient tous avoir mis en place des procédures telles que: des évaluations régulières; la communication d'informations relatives à d'éventuels conflits d'intérêts, aux incompatibilités et aux activités connexes; et des déclarations et enregistrements de patrimoine, d'intérêts et de dons, ainsi que des procédures adéquates pour contrôler l'exactitude de ces déclarations. Des procédures permettant de signaler de manière confidentielle des transactions et des faits suspects devraient être prévues et des dispositions devraient être prises pour que les bureaux des affaires internes ou les mécanismes indépendants de supervision puissent enquêter efficacement sur les informations communiquées.

58. Chaque fois que les processus et les procédures en place accordent un certain pouvoir discrétionnaire à des fonctionnaires, il faut instituer des mesures efficaces permettant de surveiller et d'examiner l'usage qui est fait de ce pouvoir. Selon l'importance du risque de corruption, il faut toujours accorder la préférence à des systèmes de contrôle et d'approbation comportant plusieurs niveaux plutôt que de confier à une seule personne le pouvoir exclusif de prendre certaines décisions. Encourager la transparence et la responsabilité dans la prise de décisions à tous les niveaux est l'un des moyens les plus efficaces de prévenir la corruption. Le secret qui est nécessaire pour préserver l'intégrité des enquêtes en matière de lutte contre la drogue et pour protéger les agents concernés ne doit pas servir à contourner la responsabilité des services opérationnels et de l'administration publique.

59. Empêcher le blanchiment du produit de la corruption est important pour prévenir la corruption elle-même. Les efforts déployés pour localiser et saisir les gains des revendeurs de drogues ont conduit à la création de mécanismes internationaux complexes visant à prévenir et combattre le blanchiment d'argent et à priver les trafiquants de drogues du produit de leurs activités illégales. Ces mécanismes peuvent également servir à empêcher les fonctionnaires corrompus de blanchir les avoirs qu'ils ont acquis illégalement. Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent se fondent en partie sur la vigilance et la collaboration des institutions financières et de leurs employés, de même que de plusieurs autres spécialistes (comptables, investisseurs, juristes). Ceux-ci aussi doivent être protégés contre la corruption.

60. La lutte contre la corruption et l'intimidation de l'appareil judiciaire est une priorité de toute stratégie efficace anticorruption. Lorsque des magistrats sont compromis, les mécanismes juridiques et institutionnels de lutte contre la corruption sont neutralisés. Afin de prévenir la corruption de l'appareil judiciaire, des codes de déontologie, des mécanismes de contrôle efficaces et des mesures disciplinaires sévères peuvent être appliqués sans porter atteinte à l'indépendance de la magistrature. Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire²⁷ réaffirment l'idée que les juges doivent être comptables de leur conduite envers les institutions compétentes créées pour faire respecter les normes judiciaires, institutions elles-mêmes indépendantes et impartiales. Ces principes ont vocation à compléter les règles de droit et les codes de déontologie auxquels les juges sont soumis et non à s'y substituer. Ils réaffirment aussi que l'intégrité est indispensable au bon exercice de la fonction judiciaire et que les juges doivent veiller à ce que leur conduite soit irréprochable.

61. Il faut mettre à l'abri des risques de corruption et d'intimidation l'action confiée aux juges et aux procureurs en veillant à ce que la procédure judiciaire soit ouverte et accessible. Les audiences devraient être ouvertes au public, et il faut que les juges motivent leurs décisions et que ces décisions soient enregistrées et portées à la connaissance du public par les médias. Il est de la responsabilité des juges et des chefs de juridiction de prévenir la corruption en assurant l'administration efficace et responsable de la procédure judiciaire, y compris au moyen de systèmes permettant de tenir et de gérer les dossiers, de procédures tendant à réduire les délais, de registres des décisions et de procédures permettant de donner suite aux plaintes du public. Des mesures doivent être en place pour prévenir la destruction ou le vol de preuves et de pièces à conviction, ou la disparition ou la destruction de dossiers.

62. Les procureurs ont un rôle particulier à jouer dans la prévention de la corruption. Ils doivent pouvoir s'acquitter de leurs fonctions sans subir ni intimidation, ni entrave, ni harcèlement, ni ingérence politique, et sans mettre en jeu inutilement leur responsabilité personnelle. Ils doivent être comptables de leurs décisions et en mesure de les expliquer de manière franche et transparente. Lorsque des mesures disciplinaires s'imposent, elles ne doivent être prises qu'une fois la cause entendue de manière rapide et équitable. Comme les juges, les procureurs doivent être bien protégés; la sécurité de leur personne et celle de leur famille ne devraient jamais être menacées en raison de leurs responsabilités professionnelles.

63. Il existe plusieurs approches en matière de prévention de la corruption au sein de la police et des

douanes. Dans le secteur de la détection et de la répression, la prévention de la corruption se décline en actions décisives dans plusieurs domaines, notamment: a) recrutement, formation et promotion; b) mise à disposition de ressources suffisantes; c) réforme des systèmes défectueux de rémunération, de récompense et d'incitation au sein de l'organisme; d) renforcement des structures existantes de gouvernance et de responsabilisation au sein et en dehors de l'organisme; e) accroissement de la transparence; f) modification des comportements et traditions au sein de l'organisme qui entravent l'élaboration de normes professionnelles et éthiques dans la police; et g) lutte contre toute sous-culture interne susceptible de perpétuer l'acceptation de la corruption.

64. Prévenir et réduire la corruption au sein de l'administration des douanes revêt aussi une grande importance pour la prévention du trafic de drogues. Ces services sont très vulnérables à la corruption. Il suffit qu'un fonctionnaire des douanes accepte sciemment une déclaration frauduleuse pour que soient compromis les résultats d'une opération antidrogue représentant des mois de travail. Une grande attention doit être accordée au recrutement, à la formation et à la surveillance des douaniers et du personnel qui les encadre. Pour élaborer des stratégies de lutte contre la corruption au sein de l'administration des douanes, il convient de déterminer les risques spécifiques de corruption aux divers stades de la procédure de dédouanement et de dresser s'il y a lieu une "carte des risques" montrant dans quelle mesure différents éléments de la procédure en place pourraient faciliter des violations et créer des possibilités de corruption. L'Organisation mondiale des douanes a recensé un certain nombre de pistes à prendre en compte pour prévenir la corruption touchant les opérations douanières: conduite et engagement des responsables; cadre réglementaire; transparence; automatisation; réforme et modernisation; contrôle et enquête; code de conduite; gestion des ressources humaines; moral du personnel et esprit de corps²⁸.

65. Des approches intégrées sont donc nécessaires pour s'attaquer avec efficacité aux facteurs qui facilitent la corruption au sein des services de détection et de répression. Les principaux éléments d'un plan global de prévention de la corruption sont notamment les suivants: l'amélioration des méthodes de recrutement et de formation, une rémunération correcte, et des politiques, des procédures, une supervision et un contrôle administratif permettant de détecter et de combattre les problèmes d'usage illicite de drogues et de corruption parmi les agents. Des

²⁷ E/CN.4/2003/65, annexe; voir également la résolution 2006/23, annexe, du Conseil économique et social.

²⁸ Organisation mondiale des douanes, Déclaration d'Arusha (révisée): Déclaration du Conseil de coopération douanière concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière, 2003; voir également Organisation mondiale des douanes, *Guide pour le développement de l'éthique* (2007).

pratiques de gestion et de surveillance responsables et transparentes sont indispensables à la réussite de ces approches. Il faut inculquer aux cadres policiers le sens des responsabilités et les rendre comptables de l'intégrité des agents placés sous leurs ordres. Il faut revoir les organigrammes pour assurer une responsabilisation interne et un contrôle efficace ainsi que pour modifier les procédures et pratiques qui favorisent la corruption. Enfin, la corruption ne saurait être totalement éradiquée sans la mise en place de mesures efficaces en matière de détection, d'enquête et de sanction. Pour ce faire, il faut disposer d'une unité indépendante chargée des enquêtes internes, fonctionnant comme il se doit dans le cadre d'un mécanisme de surveillance civil indépendant.

66. La mise en évidence de la corruption au sein d'un service de détection et de répression peut présenter quelques difficultés. Elle peut se fonder en partie sur des informations communiquées par des personnes privées ou des agents au sein du service, mais seules, ces informations sont généralement insuffisantes. Le service peut également avoir recours à des contrôles de probité, à des systèmes d'alerte précoce pour détecter les agents susceptibles d'être exposés à la corruption, et à des enquêtes en amont sur les agents intervenant au sein d'équipes ou dans des secteurs où l'on relève un nombre élevé de plaintes liées à la corruption. Le recensement des agents présentant un risque de corruption ou d'écart de conduite est un élément important de toute méthode efficace de détection et d'investigation. Certains domaines d'action, notamment la lutte antidrogue, exigent une attention particulière: le risque de corruption y est plus grand car ils sont en général entourés d'un grand secret et peu soumis au contrôle hiérarchique, administratif ou civil. Les plans de résistance à la corruption et de prévention de la corruption peuvent être élaborés après qu'une évaluation adéquate des risques a été réalisée et que les risques de conduite répréhensible et les agents qui y sont exposés ont été identifiés²⁹.

67. Pour prévenir et combattre la corruption à tous les niveaux, il est indispensable de prévoir des mesures visant à protéger contre les traitements injustifiés toute personne qui signale de bonne foi un acte présumé de corruption. De telles mesures doivent concilier la nécessité de protéger les droits de la personne faisant l'objet de l'accusation et la nécessité de protéger l'auteur de cette accusation. Étant donné que des accusations calomnieuses peuvent être faites pour discréditer des fonctionnaires et neutraliser l'action qu'ils mènent contre la criminalité, ces mesures doivent également offrir une certaine protection contre ce type d'accusation. Il faut aussi protéger les témoins, les experts et les victimes qui communiquent des informations ou témoignent dans des affaires de

corruption. L'intimidation peut prendre de nombreuses formes et il faut généralement adopter diverses mesures pour protéger les personnes qui pourraient en faire l'objet. Il conviendrait d'élaborer des mesures destinées à assurer la protection physique des témoins qui pourraient être en danger et d'adopter des règles de preuve leur permettant de témoigner en toute sécurité. Il est important de mettre en place des programmes très complets de protection des témoins à l'intention de ceux qui collaborent avec la justice dans le cadre des enquêtes et des poursuites visant des affaires de corruption.

D. Recommandations

68. Les mesures visant à faire obstacle au commerce illicite de drogues doivent être mieux coordonnées et harmonisées avec des stratégies plus globales de lutte contre la criminalité organisée et d'atténuation des effets néfastes de la corruption liée aux drogues. Pour une application plus efficace des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, l'OICS recommande ce qui suit:

a) Les gouvernements doivent accorder une attention plus grande aux initiatives de prévention de la corruption, en particulier lorsqu'elles concernent les institutions publiques et les agents activement engagés, à tous les niveaux, dans l'application des lois antidrogues. Ces agents sont particulièrement vulnérables à la menace de corruption, dont il convient de les protéger. Des plans de résistance à la corruption et de prévention de la corruption peuvent être élaborés après qu'une évaluation adéquate des risques a été réalisée et que les risques de conduite répréhensible et de corruption ont été identifiés;

b) Les gouvernements doivent accorder la priorité à des stratégies visant à prévenir la corruption et à sensibiliser les esprits à ce phénomène, en prenant appui sur les points forts et les valeurs propres à chaque contexte culturel;

c) Les gouvernements doivent accorder la priorité à la prévention de la corruption et de l'intimidation, en particulier parmi les magistrats. Un système judiciaire corrompu constitue un sérieux obstacle à la réussite des mesures anticorruption et des stratégies antidrogue;

d) Tous les services de détection et de répression et services de justice pénale appelés à intervenir dans la lutte contre la drogue ou la criminalité organisée devraient officiellement adopter et appliquer en leur sein des politiques d'intransigeance absolue face à la corruption;

e) Les services de détection et de répression et les services de justice pénale appelés à intervenir dans

²⁹ Voir, par exemple: *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (voir note 6).

la lutte contre la drogue devraient adopter, à titre prioritaire, des mesures concrètes destinées à prévenir la corruption liée aux drogues et les autres formes de corruption et de conduite répréhensible dans leurs rangs. Ces mesures peuvent consister: à promouvoir des pratiques intègres et transparentes en matière de recrutement, de formation, d'affectation et de supervision du personnel; à instaurer des contrôles de probité; à renforcer les mécanismes d'enquête internes; à assurer une surveillance civile indépendante; à veiller à l'efficacité des poursuites; et à mieux protéger les informateurs (les personnes dénonçant des abus) et les témoins;

f) Tous les services appelés à intervenir dans la lutte contre la drogue devraient prévenir la corruption en veillant à se doter de procédures spécifiques de soutien et de contrôle pour tous leurs collaborateurs, notamment ceux qui sont directement exposés à la corruption. Vu leur vulnérabilité à la corruption, ils devraient tous avoir mis en place des procédures de prévention telles que: des évaluations régulières; la communication d'informations relatives à d'éventuels conflits d'intérêts, aux incompatibilités et aux activités connexes; et des déclarations et enregistrements de patrimoine, d'intérêts et de dons, ainsi que des procédures adéquates pour contrôler l'exactitude de ces déclarations. Des procédures permettant de signaler de manière confidentielle des transactions et des faits suspects devraient être prévues et des dispositions devraient être prises pour que les bureaux des affaires internes, les services d'inspection ou les mécanismes indépendants de supervision

puissent enquêter efficacement sur les informations communiquées;

g) Il faut redoubler d'efforts, aux niveaux national et international, pour renforcer encore les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et veiller à ce qu'elles visent l'identification et la confiscation du produit de la corruption liée aux drogues, ainsi que d'autres types d'infraction en matière de drogues;

h) Il faut continuer à resserrer la coopération internationale et régionale entre les services de détection et de répression et les services de justice pénale et à renforcer les capacités de ces services, en particulier dans le domaine de la prévention et de l'élimination de la corruption et de l'intimidation liées aux drogues;

i) Les États qui ne l'ont pas encore fait devraient être encouragés à ratifier et à appliquer la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la Convention des Nations Unies contre la corruption (voir l'annexe III) afin que ces conventions puissent réaliser leur plein potentiel dans la lutte contre les infractions liées aux drogues, en particulier au niveau international;

j) La communauté internationale devrait apporter une aide aux États qui déploient de gros efforts pour lutter contre la corruption et l'intimidation liées aux drogues et qui ont besoin d'une assistance technique ou autre pour renforcer leurs capacités en la matière.

IV. La prévention primaire de l'abus de drogues

iv

1. Au moment où la communauté internationale s'engage de nouveau à lutter contre le problème mondial de la drogue dans les 10 prochaines années, les décideurs misent de plus en plus sur la réduction de la demande pour faire des progrès notables³⁰. Le terme "réduction de la demande" désigne l'ensemble des activités visant à réduire la demande de drogues, ce qui inclut la prévention primaire, secondaire et tertiaire. Le présent chapitre porte sur la prévention primaire, à savoir les mesures destinées à prévenir et à réduire l'usage de drogues au sein des populations qui n'en consomment pas ou pas régulièrement. Il présente brièvement l'ampleur de l'usage de drogues et les facteurs qui y sont associés, décrit des mesures de prévention primaire fondées sur des données scientifiques, aborde la mise en place d'un point focal pour la prévention à l'échelle nationale et recommande des mesures par lesquelles la société devrait pouvoir renforcer ses capacités en matière de prévention.

2. Dans le présent chapitre, le terme "drogues" désigne les stupéfiants et les substances psychotropes visés par les conventions internationales relatives au contrôle des drogues: la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972³¹, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes³² et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988³³. La distribution de ces stupéfiants et substances psychotropes n'est autorisée par la loi que via les circuits médicaux et pharmaceutiques à des fins médicales et scientifiques. Dans le présent chapitre, le terme "usage de drogues" désigne l'usage illicite de ces drogues.

3. La politique internationale en matière de drogues repose sur les conventions internationales relatives au contrôle des drogues. La supervision des conventions et le contrôle de leur application par les États sont confiés à la Commission des stupéfiants et à l'Organe international de contrôle des drogues, respectivement. Ces conventions traitent de santé publique et des problèmes qui découlent de l'usage de drogues. Elles mettent en avant la nécessité de réduire

la demande et de prévenir l'usage, ainsi que de prendre des mesures visant l'offre de stupéfiants et de substance psychotropes. Ainsi, aux termes de l'article 38 de la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972:

"Les Parties ... prendront toutes les mesures possibles pour ... prévenir [l'abus des stupéfiants] et pour assurer le prompt dépistage, le traitement, l'éducation, la postcure, la réadaptation et la réintégration sociale des personnes intéressées; elles coordonneront leurs efforts à ces fins."

4. La Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues³⁴, que l'Assemblée générale a adoptée à sa vingtième session extraordinaire, en 1998, énonce que les efforts de réduction de la demande doivent être intégrés dans le contexte plus large des politiques en matière de protection sociale et de santé ainsi que dans les programmes d'éducation préventive. Ensemble, la promotion de la santé et la prévention primaire, secondaire et tertiaire contribuent à l'objectif général de réduction des problèmes liés à l'usage de drogues. Les services de traitement sont destinés aux personnes dépendantes. Les mesures de prévention secondaire doivent permettre de toucher au plus tôt les personnes qui consomment régulièrement des drogues sans en être dépendantes. La prévention primaire, troisième élément crucial sans lequel l'action de réduction de la demande n'est pas complète, s'adresse aux populations qui ne consomment pas de drogues ou pas de manière régulière. Ces populations étant beaucoup plus vastes que celles visées par les activités de prévention secondaire et tertiaire, la prévention primaire est susceptible d'avoir des effets considérables pour ce qui est de réduire les taux d'usage de drogues là où elle est menée.

5. La prévention primaire consiste à promouvoir l'abstinence en vue de prévenir ou de retarder la première prise de drogues et le passage de l'usage occasionnel à un usage plus régulier. L'usage de drogues commence le plus souvent pendant l'adolescence ou au début de l'âge adulte, lorsque les jeunes sont en plein développement cognitif et social. C'est pourquoi la prévention primaire vise principalement ces tranches d'âge et celles qui précèdent. Elle peut s'adresser à des populations entières (on parle alors de prévention universelle) ou à des groupes particuliers de personnes qui sont vulnérables du fait de leurs conditions de vie (on

³⁰ Voir, par exemple, *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* (A/64/92-E/2009/98, sect. II.A) et le *Rapport mondial sur les drogues 2008* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.08.XI.11).

³¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 976, n° 14152.

³² Ibid., vol. 1019, n° 14956.

³³ Ibid., vol. 1582, n° 27627.

³⁴ Résolution S-20/3 de l'Assemblée générale, annexe.

parle dans ce cas de prévention sélective)³⁵. Il est possible de prévenir l'usage de drogues au moyen d'activités de prévention ou, indirectement, au moyen d'activités qui, en promouvant la santé générale de la population, ont pour effet de prévenir l'usage de drogues³⁶.

6. Il est tout à fait justifié que la société accorde une grande attention à la prévention de l'usage de drogues. Il ne fait aucun doute que la moindre prise de drogues peut avoir des conséquences imprévisibles et graves (blessure ou surdose, par exemple), en particulier pour les novices. La probabilité que des problèmes surviennent immédiatement est d'autant plus élevée que la quantité de drogues est importante et que les modes et contextes d'administration sont risqués (consommation par injection, polyconsommation, consommation en rapport avec le travail ou avec une activité sexuelle, consommation pendant la grossesse, par exemple). L'usage fréquent de drogues sur une période prolongée peut avoir un certain nombre de conséquences pour l'individu, pour la communauté et pour la société. Pour l'individu, ce peut être des lésions cérébrales structurelles (en cas d'usage chronique de cocaïne ou de méthamphétamine, par exemple) ou d'autres types de lésions, une détérioration des relations familiales, de mauvais résultats scolaires ou professionnels, des relations sexuelles non souhaitées et/ou non protégées, la violence et des conflits avec les autorités. Celui qui consomme des drogues par injection court un risque fortement accru de contracter une infection hématogène (VIH, hépatite B et C), ce qui est particulièrement préoccupant. Lorsque l'usage de drogues par injection et d'autres formes d'usage chronique sont répandus au sein d'une communauté, cela peut mettre en danger la sécurité et la cohésion de celle-ci et favoriser l'activité criminelle. L'usage de drogues a un coût économique considérable pour les communautés et les sociétés en termes de détection et de répression, de protection sociale, de soins de santé et de perte de productivité. Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), près de 1 % des problèmes de santé dans le monde sont dus à l'usage de drogues; dans les pays développés, ce chiffre atteint 2,3 %³⁷.

A. Ampleur et nature de l'usage de drogues

7. Les efforts déployés par la société pour prévenir l'usage de drogues doivent s'appuyer sur les meilleures données qui soient. Produire des informations fiables sur la nature et l'ampleur de l'usage de drogues est fondamental: sans une bonne compréhension de la situation, il est impossible de planifier correctement l'action à mener ni de savoir si les stratégies suivies portent leurs fruits. Les enquêtes sur la prévalence de l'usage de drogues réalisées en milieu scolaire et auprès des ménages offrent une vue étendue de la situation en ce qui concerne les drogues qui posent problème et les différences selon l'âge et le sexe. Les autres sources de données utiles concernant l'usage de drogues varient d'une région à l'autre; elles peuvent inclure les services hospitaliers des urgences, les centres de traitement de la toxicomanie, les réseaux médicaux, les services de police, les services publics chargés des questions sanitaires et sociales et les instituts de recherche universitaires. Dans certains cas, des réseaux composés de représentants de ces différents groupes ont été chargés de surveiller les tendances de l'usage de drogues à l'échelon de la municipalité, du district ou du pays. Quelle que soit la manière dont elles sont recueillies, les informations présentant un intérêt pour la prévention primaire, c'est-à-dire pour prévenir ou retarder l'entrée dans l'usage de drogues, sont celles qui concernent la prévalence de l'usage de drogues, l'âge de la première prise, les différences selon les sexes, les facteurs liés à l'usage ou au non-usage de drogues et le contexte socioculturel de l'usage de drogues. Toute stratégie de prévention visant à éviter qu'une population ne passe d'un usage de drogues occasionnel à un usage régulier devrait prévoir la collecte d'informations sur la fréquence de l'usage, la quantité de drogues consommée et les facteurs liés au passage à un usage plus lourd.

8. On estime que 172 millions à 250 millions de personnes dans le monde ont consommé de la drogue au cours de l'année écoulée³⁸. Cela dit, ce chiffre ne fait pas apparaître les importantes variations observées selon la substance, la région, le groupe d'âge et le sexe:

- Le cannabis est de loin la drogue la plus couramment consommée parmi les jeunes et les adultes: en 2007, entre 3,3 % et 4,4 % de la population mondiale âgée de 15 à 64 ans en avaient fait usage pendant l'année écoulée; on trouve ensuite, pour cette même tranche d'âge, les stimulants de type amphétamine [dont la méthamphétamine (entre 0,4 % et 1,2 %) et la méthylènedioxyméthamphétamine

³⁵ Les personnes qui consomment plus régulièrement des drogues sans en être dépendantes sont également visées par des services ciblés dits de "prévention indiquée"; ces services ne relèvent pas de la prévention primaire.

³⁶ Dans la suite du présent chapitre, on considérera que la prévention primaire inclut les mesures et principes de promotion de la santé.

³⁷ Organisation mondiale de la Santé, *Rapport sur la santé dans le monde 2002: Réduire les risques et promouvoir une vie saine* (Genève, 2002).

³⁸ *Rapport mondial sur les drogues 2009* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.09.XI.12).

(MDMA, communément appelée “ecstasy”) (entre 0,3 % et 0,5 %)], la cocaïne (entre 0,4 % et 0,5 %) et les opiacés (entre 0,3 % et 0,5 %) ³⁹.

• Les taux et les caractéristiques de l’usage de drogues dans les différentes régions évoluent constamment, en fonction de facteurs socioéconomiques et de la disponibilité des diverses drogues. D’une manière générale, les taux d’usage de drogues les plus élevés sont enregistrés en Amérique du Nord, en Océanie et en Europe occidentale, même si les pays de ces régions et sous-régions ont fait état d’une stabilisation ou d’un recul ces dernières années. La drogue la plus couramment consommée est le cannabis dans la plupart des régions mais, en Asie de l’Est et du Sud-Est, ce sont les stimulants de type amphétamine. Les taux d’usage d’opiacés les plus élevés au monde sont signalés par les pays situés sur les principaux itinéraires du trafic de drogues en provenance d’Afghanistan. L’augmentation de l’usage de drogues par injection et du taux d’infection à VIH dans les pays d’Asie centrale est l’une des plus rapides au monde, ce qui s’explique en partie par le fait que l’héroïne afghane à destination de la Fédération de Russie et d’autres pays d’Europe transite par ces pays. Tandis que les régions et sous-régions où les taux d’usage de drogues sont élevés enregistrent actuellement une stabilisation ou un recul, les pays en transition (en Europe orientale et en Amérique du Sud, par exemple) et les pays de production ou de transit illicites de drogues (en Asie centrale, par exemple) risquent de connaître une augmentation de l’usage de drogues et, dans certains cas, en montrent déjà des signes. Ce tournant pourrait s’inscrire dans le cadre d’un phénomène plus large dit de “transition du risque”, dû à la très nette transformation des modes de vie dans de nombreuses régions du monde ⁴⁰.

• Il apparaît que l’abus de médicaments de prescription est courant dans la plupart des régions, bien qu’il soit difficile d’obtenir des données complètes sur les taux de prévalence vu que, dans leur majorité, les pays ne recueillent pas systématiquement de données sur le sujet. Là où cet abus est surveillé, la prévalence constatée est élevée. En Amérique du Nord, par exemple, l’abus de médicaments de prescription est moins substantiel que celui de cannabis, mais plus que celui de toutes les autres drogues. Aux États-Unis, 6,2 millions de personnes de plus de 12 ans, soit 2,5 % de la population, ont fait abus de médicaments de prescription au cours du mois écoulé, et 15,2 millions de personnes de cette tranche d’âge, soit 6,1 % de la population, en ont fait abus au cours de l’année écoulée.

• L’usage de drogues tend à être important parmi les adolescents et les jeunes adultes. La première prise de drogues a souvent lieu à l’adolescence. Par le passé, il pouvait généralement être dit que les jeunes qui n’avaient encore jamais pris de drogues à la fin de l’adolescence étaient très peu susceptibles d’en prendre un jour; aujourd’hui, une augmentation du nombre de personnes prenant des drogues pour la première fois au début de l’âge adulte est signalée dans beaucoup de pays, ce qui s’explique peut-être en partie par les mariages plus tardifs: le fait de se marier (et de fonder une famille) entraîne généralement une réduction de l’usage de drogues. Par le passé, les hommes jeunes étaient plus susceptibles de prendre des drogues; bien que cela soit toujours vrai, la différence entre hommes et femmes s’estompe pour certaines drogues dans différents pays du monde entier ⁴¹.

9. La question de savoir pourquoi certains jeunes prennent des drogues et d’autres non est complexe. Elle dépendrait de l’interaction entre plusieurs facteurs, notamment génétiques et relatifs au milieu. Les termes “facteur de risque” et “facteur de protection” désignent les caractéristiques et circonstances qui accroissent ou réduisent la probabilité de l’usage de drogues. Chacun en possède ou en connaît une certaine combinaison dans sa vie personnelle, familiale, sociale et scolaire et selon sa place dans la communauté et dans la société. L’usage de drogues tient pour l’essentiel aux mêmes facteurs de risque et de protection que tout autre comportement problématique (tel que la violence, la criminalité ou l’échec scolaire) ou problème intériorisé moins perturbateur pour la société (tel que l’extrême timidité, la dépression ou l’anxiété).

10. Les facteurs de risque et de protection peuvent influencer sur le développement de la personne à n’importe quel moment, de la conception à l’âge adulte, en passant par l’enfance et l’adolescence. Certains enfants deviennent vulnérables en raison de facteurs de risque qui s’accumulent dès le jeune âge. Ainsi, de faibles liens affectifs avec les parents au cours de la petite enfance peuvent contribuer à la manifestation précoce de troubles du comportement qui risquent d’avoir des conséquences sur les résultats scolaires et les relations avec les camarades. Il se peut aussi que des jeunes sans problèmes deviennent vulnérables à la suite de l’apparition de facteurs de risque à une époque particulière de leur vie (sentiment d’être abandonné par ses parents ou par l’un d’eux à la suite d’une séparation de ceux-ci, vie au sein d’une nouvelle communauté ou faible intérêt pour l’école, par exemple). Les facteurs de protection aident à suivre le bon cap et ont un effet tampon face aux facteurs de risque, en particulier lors de périodes difficiles. Certains enfants ont des traits de caractère

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Organisation mondiale de la Santé, *Rapport sur la santé dans le monde 2002...*

⁴¹ *Rapport mondial sur les drogues 2009...*

et des capacités innés qui les protègent (voir par. 11 ci-dessous), mais tous bénéficient de l'effet protecteur que procure un milieu familial, social, scolaire et communautaire sain.

1. Facteurs personnels

11. Un certain nombre de facteurs personnels, dont la génétique, la biologie, la personnalité, la santé mentale et les aptitudes utiles dans la vie de tous les jours, jouent un rôle dans le fait qu'un jeune se lance dans la consommation de drogues ou adopte d'autres comportements problématiques ou non. Le patrimoine génétique d'un individu peut entraîner une vulnérabilité à des problèmes d'usage de drogues, qui peut se manifester ou non, selon le milieu dans lequel il vit (par exemple, l'attitude de ses parents et de sa communauté face à l'usage de drogues) et son expérience propre. Le contact avec des substances comme les drogues, l'alcool ou le tabac pendant la grossesse peut avoir, suivant la substance, le moment et l'importance du contact, une incidence imperceptible ou considérable sur le développement futur et la vulnérabilité de l'enfant. Les problèmes de santé mentale de l'enfance, notamment le trouble du comportement et le trouble déficitaire de l'attention, sont associés à un usage ultérieur de drogues. La consommation de tabac et d'alcool à la fin de l'enfance ou au début de l'adolescence, qui peut résulter de difficultés antérieures, est un facteur de risque pour l'usage ultérieur de drogues. Les problèmes de santé mentale à l'adolescence, âge auquel ils sont généralement plus courants, sont souvent associés à un risque accru d'usage de drogues. En prenant de la drogue, certains jeunes cherchent peut-être à soulager ces problèmes. Pendant l'adolescence, la recherche de sensations constitue un facteur de risque d'usage de drogues, mais c'est ainsi que sont intériorisés des problèmes comme l'anxiété. Dans la petite enfance, un tempérament facile agit comme un facteur de protection qui diminue l'influence des facteurs de risque, contribuant ainsi à réduire l'éventualité future d'un usage de drogues et d'autres comportements problématiques. Tout au long de l'enfance, les traits de caractère ou capacités procurant une protection sont notamment le fait de pouvoir faire confiance, d'avoir confiance en soi et en sa capacité à faire face aux exigences de la vie, de pouvoir prendre des initiatives, d'avoir un sens bien développé de l'identité et de pouvoir vivre et établir des relations intimes. En matière d'usage de drogues, lorsque l'enfant passe à l'adolescence, la prudence est facteur de protection.

2. Facteurs familiaux

12. La qualité de la vie familiale est un facteur important qui joue sur la santé et le comportement de

l'enfant et l'adolescent. Une carence affective précoce (manque d'affection des proches, délaissement ou abus) a souvent une incidence profonde sur le cheminement de l'enfant dans la vie. Les enfants dont les parents sont toxicomanes ou alcooliques sont particulièrement susceptibles de faire usage de drogues plus tard. Pendant l'adolescence, la discipline et les règles familiales restent des facteurs déterminants, et les approches extrêmes (comme le trop grand laisser-aller ou le tout sanction) donnent lieu à des problèmes. Les transitions ou les changements importants dans la vie familiale (séparation des parents, disparition d'un membre de la famille proche, déménagement dans un nouveau quartier ou changement d'école) peuvent faire courir des risques aux jeunes. Les parents qui sont à l'écoute de leurs enfants, nourrissent des attentes raisonnables à leur égard, qui suivent leurs activités et leur donnent un exemple de vie et de comportement sains (par exemple en ce qui concerne l'usage de médicaments) exercent sur eux un effet protecteur.

3. Facteurs sociaux

13. Les influences sociales jouent un rôle de plus en plus sensible lorsque les enfants s'approchent de l'adolescence. Dans certaines sociétés, les médias ont contribué à banaliser l'usage de drogues. C'est là un problème important parce que les jeunes sont généralement influencés par la mesure dans laquelle, selon la perception qu'ils en ont, la consommation de drogues, est considérée comme ordinaire ou "obligatoire" dans leurs réseaux. Si ses amis ou ses camarades fument, boivent ou consomment des drogues ou si le jeune croit qu'ils le font, il est plus enclin à faire de même. Toutefois, le phénomène de l'influence des camarades en tant que facteur de risque est complexe; il est rare que la prise de drogues soit ouvertement imposée, comme on peut le supposer parfois. Les décisions concernant l'usage de telle ou telle drogue sont également liées à l'idée que l'on se fait du risque qui lui est associé. Lorsqu'une nouvelle drogue apparaît, il peut y avoir une phase au cours de laquelle il existe peu d'informations sur les risques ou les conséquences liés à sa consommation. Ce vide est souvent comblé par des informations inexactes, qui véhiculent l'image d'une drogue sans danger dont les consommateurs seraient d'une certaine manière différents des autres consommateurs de drogues. À mesure que croît le sentiment de risque associé à l'usage de cette drogue, sa consommation tend à diminuer. Toutefois, la notion du risque lié aux drogues doit être mise en relation avec l'intérêt qu'y voient les jeunes. Certains pourraient voir d'importants bienfaits sociaux (par exemple, se façonner une identité désirée ou se faire des amis) dans le comportement malsain que représente l'usage de drogues. Partant, ce n'est pas en soi la

connaissance des risques liés à l'usage de drogues qui joue le rôle d'un facteur de protection, c'est le sentiment que ces risques sont plus importants que les bienfaits. L'engagement spirituel, la participation active à des activités récréatives saines et à des activités de service à la communauté sont tous des facteurs sociaux importants qui assurent une protection pendant l'adolescence.

4. Facteurs liés au sexe

14. Il importe de prendre en compte les différences liées au sexe dans l'analyse des facteurs de risque et des facteurs de protection en rapport avec l'usage de drogues. Certains de ces facteurs peuvent avoir une égale influence chez les garçons et les filles (soutien social, résultats scolaires, pauvreté par exemple) mais se manifester de diverses manières. Chez les garçons, la prévalence des troubles du comportement et des troubles déficitaires de l'attention⁴² est plus élevée pendant l'enfance, ce qui peut les amener à fréquenter plus tôt des camarades déviants et à commencer plus tôt que les filles à consommer des drogues. D'autres facteurs de risques sont plus déterminants chez les filles: ce sont notamment une image négative de soi-même ou un manque de confiance en sa propre valeur, des problèmes de poids, une puberté précoce, ou un niveau élevé d'anxiété ou de dépression. Pendant l'adolescence, les filles, davantage que les garçons, donnent généralement la priorité aux relations sociales; elles apparaissent plus sensibles à l'influence de leurs amis qui consomment de la drogue. Certains facteurs de protection, comme le soutien parental et une discipline sans faille, semblent compter plus chez les filles que chez les garçons.

5. Facteurs scolaires

15. Pouvoir suivre une scolarité est un facteur de protection décisif; pour les enfants qui ont cette chance, la qualité de l'expérience scolaire a un impact sur leur santé et sur l'éventualité qu'ils adoptent un comportement à risque, notamment en consommant de la drogue. Les jeunes qui ne sont pas scolarisés et ceux qui ont de mauvais rapports avec leurs camarades et les enseignants (par exemple, ceux qui sont brimés, qui ont le sentiment d'être rejetés ou qui ne s'investissent pas dans leur travail scolaire ou dans d'autres activités) ont plus de chances de souffrir de problèmes de santé mentale et d'adopter divers types de comportement mettant leur santé en danger, y

compris l'usage de drogues. Les élèves qui ont des enseignants avisés, reçoivent un enseignement de qualité et entretiennent de bons rapports sociaux ont une meilleure santé mentale et résistent mieux aux comportements présentant des risques pour la santé et ont plus de chances d'obtenir de bons résultats scolaires. Les écoles qui s'emploient tout particulièrement à promouvoir de bonnes relations entre enseignants, parents et élèves assurent là un effet de protection important du point de vue de la formation et du bien-être. Les élèves sont peu susceptibles de consommer de la drogue pendant leurs deux dernières années d'enseignement secondaire, si les normes à l'école expriment une désapprobation claire de l'usage de drogues.

6. Facteurs communautaires et sociétaux

16. Nombre des facteurs susmentionnés qui ont une influence sur les jeunes découlent des conditions de vie en communauté et d'autres facteurs sociaux plus généraux (par exemple, niveau de revenus satisfaisant, emploi et logement décent et qualité des réseaux de soutien social). La migration interne, notamment d'un milieu rural à un milieu urbain, peut être un facteur de risque lorsqu'elle induit un sentiment de déracinement, la perte de relations et de valeurs familiales traditionnelles, la perte de la structure sociale de la communauté d'origine, des difficultés d'adaptation culturelle ou un sentiment d'aliénation. L'absence d'un revenu décent est un facteur de risque, tout comme l'occupation d'un emploi consistant en des tâches ennuyeuses, d'un emploi sans supervision et d'un emploi sans perspective de promotion. L'insuffisance de ressources financières est aggravée par de mauvaises conditions de vie en communauté, notamment le mauvais état des écoles et le manque d'accès à des services collectifs. Les communautés fragiles sont plus vulnérables à la criminalité, à la consommation de drogues dans des lieux publics et à des perturbations sociales qui, en retour, peuvent les affaiblir davantage. Le capital social (la cohésion d'une communauté et sa capacité à résoudre des problèmes communs) est un indicateur de la santé d'une communauté qui peut avoir une incidence sur un certain nombre de problèmes dont l'usage de drogues.

7. Groupes de population vulnérables

17. Partout dans le monde, les jeunes vivent dans des situations très diverses. Nombreux sont ceux qui sont quotidiennement exposés à des risques dans différentes sphères de la vie, et la plupart choisissent de ne pas consommer de drogue. Cependant, certains s'y essaient à tout le moins, et prennent en particulier

⁴² Organisation mondiale de la santé, *Classification internationale des troubles mentaux et des troubles du comportement. Descriptions cliniques et directives pour le diagnostic (CIM-10)*, Genève, 1992; et American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-IV-TR*, 4^e éd. (Washington, 2000).

du cannabis et des stimulants de type amphétamine (ainsi que de l'alcool, du tabac et, de plus en plus, sans la supervision d'un médecin, des médicaments psychoactifs), et quelques-uns en subissent les conséquences. Dans chaque région, toutefois, des enfants et des jeunes sont exposés à un niveau de risque plus élevé que la moyenne et qui peut se manifester de diverses manières; si ces jeunes peuvent se procurer de la drogue pendant l'adolescence et à l'âge adulte (notamment parce qu'on en consomme dans la famille ou parce qu'il existe un trafic important de drogues dans le quartier), ils sont plus susceptibles d'en consommer. L'enjeu pour la société est d'assurer systématiquement aux enfants et aux jeunes, en particulier aux plus vulnérables, un cadre protecteur – c'est là qu'elle peut faire la différence.

B. Stratégies de prévention de l'usage de drogues

18. Les stratégies de prévention primaire doivent s'assurer que l'attention est accordée tant à une population dans son ensemble (population générale) qu'à une population ciblée (population particulière). Les initiatives qui s'adressent essentiellement à une population dans son ensemble peuvent non seulement réduire la demande, mais aussi aider à identifier les lacunes ou les groupes de population non suffisamment pris en compte. Pour répondre efficacement à leurs besoins, il conviendrait de renforcer ou de cibler davantage les initiatives visant des groupes particuliers ou les groupes de population vulnérables. Pour ce faire, un plan de prévention doit comporter deux types de mesures: des mesures visant la population générale et des mesures visant les groupes de population les plus vulnérables. La recherche donne de bonnes orientations sur les approches les plus efficaces, axées sur la population dans son ensemble et ciblées, pour les différentes étapes de la vie.

1. Petite enfance

19. Les initiatives visant à promouvoir la santé et le développement social des enfants durant la période préscolaire (enfants âgés de 6 ans au plus) peuvent avoir pour effet d'éviter toute une série de problèmes dont l'usage de drogues, pendant l'adolescence et plus tard. La prévention doit commencer avec les futurs parents et les sensibiliser aux conséquences néfastes de la consommation de drogues, d'alcool ou de tabac pendant la grossesse. Les visites à domicile auprès de jeunes familles ayant des problèmes (problèmes de santé mentale des parents ou usage de drogues, manque de soutien du partenaire, etc.) sont très utiles pour les enfants d'âge préscolaire. Ce type

de programme suppose généralement une longue période de relations suivies avec la mère et la famille, commencée avant ou juste après l'accouchement. L'objectif des programmes de visites est d'apporter un soutien à la mère, de répondre à ses propres besoins en matière de santé, aux problèmes de développement de l'enfant et de l'aider à accéder aux services. On a montré que des programmes de sensibilisation plus efficaces menés pendant la petite enfance pouvaient contribuer à améliorer les résultats scolaires et les compétences sociales des enfants vulnérables, et porter des fruits à long terme dans divers domaines de la vie, notamment réduire l'usage de drogues. Les programmes visant les familles des enfants d'âge préscolaire peuvent permettre de déceler et de réduire les problèmes de comportement durant la petite enfance (notamment les troubles du comportement et le non-respect des règles), d'améliorer les pratiques parentales et d'aider les parents à créer un environnement propice au développement positif de l'enfant.

2. Enfance

20. Les principales ressources de prévention pendant l'enfance sont surtout consacrées aux initiatives reposant sur la famille. La plupart des parents bénéficient d'un soutien, et la famille élargie peut jouer un rôle de soutien crucial, en particulier dans les sociétés dotées d'un système de protection sociale bien établi. Toutefois, les circonstances et les besoins varient considérablement. Dans certains cas, un petit conseil peut suffire; dans d'autres, la formation des parents, à laquelle participe toute la famille, ou un soutien thérapeutique peuvent être très utiles. Un arrangement offrant des services à plusieurs niveaux pour différents besoins ou degrés de risque serait l'idéal. Il aurait l'avantage de faire bénéficier toutes les familles de la communauté d'un programme de soutien tout en permettant à celles qui ont des problèmes particuliers d'accéder à des services sans être stigmatisées.

21. Dans certaines régions, on organise de plus en plus des programmes de formation aux compétences familiales, qui réunissent des groupes de familles pendant environ huit sessions. Elles se sont révélées efficaces pour les groupes de familles réunies en fonction des facteurs de risque qui leur étaient communs (par exemple, familles ayant un parent toxicomane), ainsi que pour celles réunies indépendamment de leur niveau de risque. Dans les deux cas, les programmes aident généralement les parents à améliorer leur capacité d'écoute et de communication, à résoudre des problèmes, à imposer une discipline appropriée et à suivre les activités de leurs enfants pendant leur adolescence. Les sessions doivent être interactives (et non magistrales) et permettre aux parents et aux enfants de tester

ensemble de nouvelles idées et de nouvelles compétences. Elles sont souvent organisées en coopération avec l'école locale et axées sur l'appui mutuel entre parents et enseignants. L'offre d'intéressement comme le transport gratuit, l'organisation de garderies, le financement par la communauté de repas et de cartes d'achat de biens de consommation à la fin du programme peut accroître considérablement la participation des parents et des familles. Au total, les programmes de formation aux compétences familiales font partie des options de prévention de l'usage de drogues les plus efficaces; il a été montré qu'ils contribuaient à réduire d'autres types de problèmes de comportement (agressivité, absentéisme) et à redonner de l'intérêt pour l'école⁴³

3. Début et milieu de l'adolescence

22. Pour les enfants qui ont la possibilité d'aller à l'école au début de l'adolescence, l'éducation visant à sensibiliser aux risques de l'usage de drogues est un important élément de prévention. L'enseignement en classe permet d'autant mieux de prévenir l'usage de drogues qu'il est dispensé dans le contexte d'une approche de "promotion de la santé à l'école" intégrant le milieu scolaire et parascolaire, un bon accès aux services et une forte participation des parents et de la communauté. Les modèles pédagogiques les plus prometteurs pour un tel enseignement consistent à fournir des informations précises et équilibrées sur les risques et les conséquences de l'usage de drogues sur fond d'analyse des influences sociales et d'enseignement des compétences de base nécessaires à la vie courante (par exemple savoir faire face à l'adversité, prendre des décisions, penser de manière critique et affirmer sa personnalité)⁴⁴. Mais pour qu'un tel enseignement puisse être adopté par les écoles, il doit être mis en corrélation avec d'autres problèmes, notamment de santé mentale, qui comportent le même type de facteurs de risque et de protection et, pour un enseignement efficace sur le risque lié à l'usage de drogues, il faut des méthodes pédagogiques interactives, le simple fait de fournir des informations s'étant révélé inefficace. La pertinence étant cruciale, la mise en œuvre de programmes d'enseignement culturellement adaptés pourrait permettre d'améliorer l'enseignement destiné aux élèves de différentes origines ethniques sur les risques de l'usage de

drogues⁴⁵. Même les meilleurs programmes ont une efficacité limitée parce que nombre de facteurs de risque se manifestent en dehors du milieu scolaire. Toutefois, ils sont considérés comme étant d'un bon rapport coût-efficacité, parce que leur mise en œuvre est relativement peu coûteuse et qu'on estime qu'ils ont un impact sur d'autres types de comportement et parce que le fait de reculer le début de l'usage de drogues de ne serait-ce que d'une ou deux années permet d'éviter des coûts sociaux importants dans l'avenir.

23. Il importe de mettre en œuvre des politiques scolaires sur l'usage de substances pour que le sujet soit abordé à l'école et pour influencer sur les normes et la culture scolaire. Le contenu de ces politiques est important, tout comme leur processus d'élaboration, de communication et d'application. Si la mise en œuvre d'une approche participative du processus prend un temps considérable, elle a un effet positif en ce sens qu'elle donne aux élèves et au personnel le sentiment de maîtriser un pan de leur vie et suscitera une adhésion plus large aux politiques et aux décisions. Les politiques scolaires sur l'usage de substances devraient être axées sur l'usage de drogues, d'alcool et de tabac chez les élèves et le personnel. Une politique équilibrée dans ce domaine devrait rechercher des solutions pragmatiques et propres à promouvoir la santé pour répondre aux problèmes, par exemple aux conséquences logiques d'infractions, et réduire au minimum les sanctions, notamment l'exclusion temporaire qui conduit souvent à des comportements antisociaux. Aussi les politiques scolaires sur l'usage de substances devraient-elles promouvoir des moyens originaux d'aider les jeunes les plus vulnérables à maintenir des liens avec l'école.

24. Tous les élèves peuvent potentiellement bénéficier de mesures de prévention universelles visant à leur transmettre des connaissances et des compétences utiles pour la vie ou à améliorer le cadre scolaire dans son ensemble. Toutefois, certains élèves (ceux qui ne réussissent pas, ceux qui ont des problèmes de comportement ou des difficultés d'apprentissage ou ceux qui ne mènent pas d'activités extrascolaires) risquent d'être confrontés à divers problèmes, notamment l'usage de drogues, et peuvent bénéficier de mesures de prévention ciblées. Les initiatives qui visent à aider les élèves les plus vulnérables par le soutien scolaire, la formation aux compétences utiles pour la vie ou la participation à des activités sportives et récréatives peuvent s'avérer efficaces: certaines ayant réuni des élèves très vulnérables dans des programmes ciblés ont eu des effets négatifs qui ont amené les élèves à s'associer

⁴³ *Guide d'application des programmes d'acquisition de compétences familiales pour la prévention de l'usage de drogue* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.09.XI.8).

⁴⁴ Organisation mondiale de la Santé, *Skills for Health: Skills-Based Health Education Including Life Skills – An Important Component of a Child-Friendly/Health-Promoting School*, Information Series on School Health, n° 9 (Genève, 2003).

⁴⁵ *La prévention de l'abus de drogues parmi les jeunes des minorités ethniques et autochtones* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.04.XI.17).

avec des camarades déviants et à passer moins de temps en classe avec d'autres plus conformistes; la prudence est donc recommandée. De brèves interventions utilisant des approches motivationnelles se sont révélées particulièrement prometteuses pour les élèves qui prennent de l'alcool, et elles pourraient conduire aux mêmes résultats avec ceux qui consomment de la drogue.

25. Les organismes s'adressant aux jeunes, à des clubs de sport et à d'autres entités proposant des activités extrascolaires offrent de bonnes occasions de promouvoir le développement et la santé des jeunes. En proposant simplement d'autres types d'activités pour les enfants et les jeunes, ils jouent un rôle important pour promouvoir une saine occupation du temps de loisir. Toutefois, ces entités peuvent renforcer leur rôle en élaborant des programmes dans le cadre desquels: tous les jeunes se sentent physiquement et psychologiquement en sécurité; les règles et les attentes sont claires et établies en fonction de l'âge; et les possibilités sont nombreuses d'assumer des responsabilités de plus en plus importantes. Le potentiel d'influence de ces entités dépend de la qualité des rapports qu'ont les jeunes avec les moniteurs et animateurs adultes. Si le respect et une communication efficace et chaleureuse y président, la santé de l'enfant y gagne. L'enjeu pour les moniteurs adultes est de tout faire pour que tous les enfants et tous les jeunes se sentent impliqués, en particulier ceux qui pourraient autrement se sentir exclus en raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur handicap, de leur origine ethnique ou de leur religion. Les programmes communautaires destinés aux adolescents et aux jeunes adultes vulnérables devraient reposer sur des données factuelles, s'employer sérieusement à susciter une large participation (notamment par le sport et les activités artistiques), durer suffisamment longtemps pour que s'instaure la confiance, tisser des relations synergiques entre le personnel et tous les participants et accorder plus d'attention à la formation et au développement de compétences qu'aux résultats..

26. Dans différentes sociétés du monde, on recourt à des campagnes médiatiques pour promouvoir la prévention primaire. Ces campagnes peuvent viser divers objectifs comme promouvoir des styles de vie sains, modifier les normes communautaires en relation avec l'usage de drogues et soutenir les parents dans leur rôle de prévention. Pour réussir une campagne, il est indispensable de bien comprendre les jeunes et les parents ciblés et d'avoir suffisamment de ressources pour les atteindre. L'expérience montre que les conditions suivantes sont également importantes:

- Les informations sur les drogues qui sont diffusées dans le cadre de campagnes doivent être exactes et équilibrées.

- Il est important, tout en indiquant les conséquences à long terme, de mettre l'accent sur les conséquences personnelles et sociales immédiates (par exemple avoir un aspect rebutant, être gêné par l'intoxication et avoir un comportement antisocial le lendemain, être frappé par une inertie croissante, être incapable de se concentrer, se faire arrêter).

- Les jeunes constituant un groupe de population contrasté, il importe de bien circonscrire le groupe cible et de bien cerner l'image ou la représentation sociale que se fait le groupe d'une drogue; par exemple, le message médiatique conçu pour des jeunes téméraires devrait être différent de celui destiné à des jeunes qui pourraient être tentés par l'usage de drogues à cause de leurs problèmes d'anxiété.

- La plupart des adultes ont beaucoup de mal à suivre l'évolution des jeunes et les considérations propres à leur âge; aussi, il importe de faire participer les membres du groupe cible à la conception des initiatives médiatiques.

27. C'est une gageure pour les campagnes médiatiques sur la prévention de l'usage de drogues que de se faire entendre dans le flux médiatique contemporain sans précédent. Les partenariats public-privé dans le cadre desquels le secteur public et le secteur privé mettent en commun leurs ressources réussissent à élargir la portée des campagnes de prévention. Utilisées de manière créative, les approches médiatiques traditionnelles (interviews dans la rue) et nouvelles (réseaux sociaux sur Internet) peuvent permettre d'accéder aux groupes de jeunes ciblés sans entraîner des coûts prohibitifs.

4. Fin de l'adolescence et début de l'âge adulte

28. Étant donné leur rôle prédominant dans la vie de nombreux jeunes sortant de l'adolescence et de nombreux jeunes adultes, le lieu de travail, les lieux de vie nocturne (clubs, discothèques, bars, fêtes et festivals de musique) et les établissements d'enseignement postsecondaire (universités et écoles supérieures) sont importants pour la prévention primaire⁴⁶. Dans tous les cas, une démarche qui tient compte de la possibilité pour ces milieux de promouvoir la santé peut se révéler efficace:

⁴⁶ Au sein de toute société, il y a une population de jeunes sortant de l'adolescence et de jeunes adultes qui n'ont accès qu'à des ressources limitées. Pour les jeunes qui sont au chômage et mal logés ou qui vivent dans la rue (par exemple à cause d'une éducation instable ou pendant laquelle ils ont subi de mauvais traitements, ou d'une maladie mentale), des services intensifs ciblés sont susceptibles d'être plus bénéfiques que des actions de prévention primaire.

- Les conditions et le mode d'organisation du travail peuvent entraîner plus ou moins de stress chez ceux qui y sont soumis, ce qui a une grande influence sur leur santé et l'usage de drogues. Permettre aux salariés de participer à l'organisation de leur travail peut aider à réduire le stress, tout comme des mesures telles que la communication régulière d'informations sur les résultats obtenus et l'adoption d'horaires de travail raisonnables et souples. Les entreprises, grandes et petites, peuvent également réduire l'usage de drogues en sensibilisant les employés et leurs superviseurs au phénomène de la drogue, en recourant à des méthodes efficaces de dépistage des usagers de drogues et en trouvant un juste milieu entre les mesures disciplinaires et l'offre d'une assistance⁴⁷.

- La meilleure façon de prévenir l'usage de drogues dans les lieux de vie nocturne consiste à mener des actions d'ensemble visant à promouvoir la santé et la sécurité du personnel et des clients. La gamme des problèmes de santé et de sécurité se posant dans ces lieux est vaste: questions d'aération, risques d'incendie, niveau sonore, infections sexuellement transmissibles, grossesses indésirées, blessures involontaires dues à des chutes ou des violences et conduite automobile dans un état diminué à partir du lieu de travail. Une combinaison de mesures simples visant ces établissements, la formation du personnel de service et des portiers et, le cas échéant, des facilités d'accès au traitement pour le personnel sont le meilleur moyen d'aborder ces problèmes.

- Il est également conseillé aux établissements d'enseignement postsecondaire d'adopter une démarche globale qui associe sensibilisation, éducation et formation des jeunes ayant de l'influence sur leurs camarades à l'application systématique de certains principes. Les initiatives prises par ces établissements devraient être fondées sur la conviction que l'usage de drogues n'est pas bon pour les études.

5. Tous les âges de la vie

29. De toute évidence, la société a diverses possibilités (selon les groupes de population, les âges et les milieux ciblés) de promouvoir la santé des jeunes et de prévenir l'usage de drogues. La prévention primaire est souvent axée sur l'adolescence, mais la période couvrant la petite enfance et les années qui suivent mérite elle aussi

l'attention. Les possibilités de prévention primaire sont très limitées mais n'en sont pas moins importantes quand les jeunes deviennent adultes. Tous les membres de la communauté (familles, établissements scolaires, médias, organismes pour la jeunesse, groupes religieux et lieux de vie nocturne) doivent, dans le cadre de leurs responsabilités, avoir le souci de la prévention à tous les âges de la vie. Le défi, pour les personnes chargées de définir les grandes orientations et d'élaborer les programmes de prévention, consiste à montrer à ces membres de la communauté que des politiques et démarches de prévention peuvent faciliter leur mission; il faut par exemple faire comprendre aux propriétaires de boîtes de nuit qu'ils ont tout à gagner de l'instauration d'un environnement sain et aux autorités scolaires que la prévention permet aussi d'atteindre les objectifs pédagogiques. L'idéal serait que tout membre de la communauté considère la prévention de l'usage de drogues et la promotion de la santé comme une affaire personnelle, et qu'il y voit non des projets mais le meilleur moyen d'agir.

30. Toute initiative, à condition d'être fondée sur des faits, conçue et exécutée méthodiquement, contribue de manière importante à la prévention, et elle a plus de chances de déboucher sur des résultats positifs si elle s'inscrit dans une action communautaire globale à long terme. Pour que les jeunes mènent une vie saine et ne consomment pas de drogues, tous les membres de la communauté doivent les aider, y compris pendant l'enfance, à acquérir des compétences personnelles et sociales solides. C'est dans des situations de la vie quotidienne (gestion des relations, attitude face à la drogue ou aux brimades, etc.) que ces compétences se développent le mieux. Elles s'acquièrent principalement grâce à la famille (y compris la famille élargie), aux établissements scolaires, aux associations récréatives et à d'autres acteurs communautaires contribuant à promouvoir un développement sain.

31. Établir des programmes communautaires à long terme et bien coordonnés de prévention de l'usage de drogues est une entreprise complexe qui exige de l'engagement, l'établissement de partenariats, le développement de l'esprit d'initiative et la participation du public. Les défis à relever sont de taille mais l'impact peut être considérable. Même au sein de communautés affaiblies parce que prises dans un cercle vicieux, l'effort collectif peut entraîner des changements modestes mais importants (par exemple une réduction de la quantité de drogue vendue ou de l'ampleur de l'usage de drogues dans les lieux publics) qui renforcent la cohésion et le sentiment d'intérêts communs. Étant donné que des conditions sociales défavorables peuvent conduire à l'usage de drogues, les spécialistes de la prévention doivent coopérer avec d'autres pour surveiller la situation et préconiser des politiques et initiatives novatrices

⁴⁷ Bureau international du Travail, *Prise en charge des questions d'alcoolisme et de toxicomanie sur le lieu de travail*, Recueil de directives pratiques (Genève, 1996). Disponible à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09_297_fren.pdf.

propres à réduire les inégalités sociales et à atténuer la pauvreté (notamment en facilitant l'accès à une nourriture et à un logement décent, à des emplois de qualité, à une éducation et à des services préscolaires). L'État a certes un rôle à jouer en appuyant l'action locale, mais il doit faire preuve de circonspection. Ayant accès aux données et aux résultats de travaux de recherche, les spécialistes peuvent sans le vouloir amener les gens à penser qu'ils ne sont pas à même de régler leurs problèmes au niveau local. Les membres (et notamment les jeunes) d'une communauté doivent définir leurs préoccupations et mettre au point des projets viables, et les spécialistes de la prévention doivent les soutenir et les aider à se donner les moyens d'exécuter ces plans.

C. Renforcement des moyens de prévention primaire au niveau national: problèmes et possibilités

32. Les stratégies de prévention primaire fondées sur des données factuelles offrent des possibilités non négligeables de réduire la demande de drogues; pour tirer parti de ces possibilités, les pouvoirs publics doivent cependant faire sortir la prévention primaire de l'ombre jetée sur elle par d'autres mesures stratégiques et œuvrer dans ce sens. Les stratégies de lutte contre la drogue doivent accorder une égale importance aux différents volets qui les composent, mais la prévention primaire continue de retenir une moindre attention. La réduction de l'offre est cruciale parmi l'ensemble des volets nécessaires pour s'attaquer avec efficacité au problème de la drogue. Bien que les mesures visant à réduire l'offre de drogues fassent rarement l'objet d'évaluations ou d'analyses coût-avantage, elles sont censées faire monter le prix des drogues et rendre celles-ci moins accessibles au sein des communautés. Si tel est effectivement le cas, la réduction de l'offre a pour résultat une réduction de la demande, et l'inverse est probablement vrai aussi: la réduction effective de la demande de drogues, notamment grâce à la prévention primaire, a pour effet de réduire l'offre de drogues au sein des communautés. La prévention primaire doit également reprendre sa place à côté de la prévention secondaire, qui a dominé la discussion ces dernières années. Bien qu'il faille tenir compte des besoins de ceux qui consomment régulièrement des drogues, il va sans dire que l'action en faveur de la non-consommation a elle aussi des incidences positives en matière de santé publique. Enfin, il importe que la prévention primaire sorte de l'ombre jetée sur elle par le traitement de la toxicomanie. Jusqu'ici, ce sont les médecins traitants et autres qui ont le plus contribué à la prévention de l'usage de

drogues. Par leur connaissance approfondie des problèmes de drogue, ils ont apporté une contribution importante à l'action de prévention; les cliniciens tendent cependant à aborder les problèmes dans une optique individuelle, au cas par cas, et non de manière systématique. Il est donc essentiel d'adopter une démarche systématique qui tienne compte des différents contextes ou facteurs environnementaux influant sur l'usage de drogues.

33. En fait, pour être efficace, un plan de prévention primaire devrait en priorité être organisé de manière précise et tenir compte de toute la gamme des liens en jeu. L'Organe demande aux décideurs de désigner expressément un point focal pour la prévention primaire et de développer des liens verticaux et horizontaux au sein de l'administration:

- *Liens verticaux*: les problèmes posés par l'usage de drogues sont essentiellement d'ordre sanitaire, et la prévention est très étroitement liée à la santé publique, à la promotion de la santé et à l'action en faveur de l'enfance et de la jeunesse; les services publics chargés des questions de santé à tous les niveaux doivent donc être directement associés à la prévention primaire. Les liens verticaux sont nécessaires parce que tout point focal pour la prévention de l'usage de drogues devrait pouvoir contribuer à la prise de décisions de politique sociale aux niveaux les plus élevés de l'État. Les risques d'usage de drogues sont dus le plus souvent à des facteurs socioéconomiques généraux, et les stratégies publiques de prévention doivent préconiser une politique sociale qui procure aux enfants et aux familles un accès plus équitable aux facteurs de protection (initiatives de lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale, par exemple).

- *Liens horizontaux*: certains facteurs qui l'influencent dès son plus jeune âge peuvent faire courir à l'enfant le risque de consommer des drogues au cours de sa vie. Les stratégies de prévention de l'usage de drogues doivent donc être corrélées à l'action en faveur de l'enfance et l'appuyer. Les ministères de l'éducation ont une contribution importante à apporter à la prévention primaire mais font souvent face à de multiples contraintes, et il est donc absolument nécessaire que les autorités chargées de la prévention et celles chargées de l'éducation s'accordent sur des plans de prévention de l'usage de drogues en milieu scolaire qui soient à la fois réalisables et efficaces. Les facteurs poussant à l'usage de drogues peuvent également contribuer à des troubles du comportement et à des problèmes sociaux comme l'échec scolaire, les troubles de santé mentale, la violence et les activités criminelles; il importe donc que le point focal pour la prévention de l'usage de drogues joue un

rôle dans l'élaboration des stratégies visant d'autres types de comportement qui constituent un risque pour la santé. Pour coordonner les différentes stratégies, il convient en priorité d'intégrer la prévention de l'usage de drogues dans les objectifs et les évaluations des stratégies portant sur d'autres types de comportement et, réciproquement, d'obtenir que les stratégies de prévention de l'usage de drogues tiennent compte de ces types de comportement. Étant donné que l'usage précoce de substances légalement disponibles est lié à l'usage ultérieur de drogues, tout plan de prévention de l'usage de drogues doit tenir compte de l'action menée pour combattre l'abus de ces substances ou s'y référer. Enfin, les services de prévention primaire doivent être corrélés avec les volets de prévention secondaire et de traitement dans le cadre d'une action continue de réduction de la demande pour garantir une coordination parfaite entre les services.

34. Étant donné l'importance cruciale de la collaboration entre services publics, la capacité du système doit être renforcée dans cette optique. Les pouvoirs publics doivent mettre en place des mécanismes de coordination et de coopération formels et informels, charger des fonctionnaires d'appuyer la coopération interministérielle et interdisciplinaire à tous les niveaux et favoriser l'échange de connaissances dans les différents secteurs et entre eux.

35. La prévention primaire ne saurait être efficace si elle est menée par les seuls pouvoirs publics; les points focaux pour la prévention primaire et les organisations non gouvernementales se doivent de coopérer. Il faut établir au niveau local, national et international des partenariats entre les services publics et la société civile pour faire en sorte que les moyens limités qui sont disponibles soient employés avec autant d'efficacité que possible et pour accroître l'efficacité de l'action visant à réduire la prévalence de l'usage de drogues. Les organisations non gouvernementales sérieuses qui s'occupent d'enfants et de jeunes et qui ont l'habitude de coopérer avec les représentants communautaires sont les mieux placées pour mener sur le plan local des actions de prévention fondées sur des données factuelles et culturellement adaptées. Dans certaines régions, l'activité des organisations non gouvernementales, qui fait de plus en plus l'objet d'évaluations, répond aux normes de qualité, évolution qu'il faudrait encourager. L'engagement important et direct des organisations non gouvernementales dans ce domaine leur permet d'avoir une bonne idée de la situation, ce dont devraient tenir compte les représentants des pouvoirs publics dans la prise de décisions.

36. Il importe que toute stratégie de prévention de l'usage de drogues vise des objectifs, des buts et des résultats clairs:

- Parmi les jeunes, nombreux sont ceux qui ne consomment pas de drogues ou n'en consomment qu'occasionnellement; c'est à ces jeunes que s'adressent les mesures et messages encourageant la non-consommation de drogues. Certains ont des ressources ou présentent des facteurs de protection, et pour ceux-là, des mesures de prévention universelles seraient indiquées; d'autres sont plus vulnérables parce qu'ils présentent un ou plusieurs facteurs de risque. Les pouvoirs publics peuvent être tentés d'affecter leurs moyens limités à un groupe ou à l'autre, mais il leur est recommandé de consacrer des ressources aux deux. Les actions de prévention universelle ont en général un effet limité (c'est-à-dire qu'elles n'empêchent qu'un petit pourcentage de la population de commencer à consommer des drogues); comme elles s'adressent toutefois à la population tout entière, ce pourcentage peut correspondre à un nombre non négligeable d'individus et avoir d'importants effets positifs en matière de santé publique. Lorsqu'elles sont axées sur des groupes de population vulnérables, les interventions répondent mieux à leurs besoins.

- L'énoncé des résultats escomptés à long terme comporte des expressions comme "prévenir l'usage", "retarder l'usage", "promouvoir le non-usage chez les usagers occasionnels" et "empêcher que l'usage occasionnel ne devienne un usage lourd". Parmi les résultats plus immédiats pouvant contribuer à la réalisation de buts à long terme figurent les suivants: "développer les compétences pratiques liées à la santé", "renforcer les facteurs de protection", "favoriser la résilience" et "développer les capacités individuelles ou organisationnelles". Tous les éléments d'une stratégie (objectifs, buts et activités) doivent s'inscrire logiquement dans un cadre de responsabilisation.

37. Les pouvoirs publics et les autres acteurs (écoles, organismes pour la jeunesse, médias, groupes religieux, police, associations communautaires et secteur privé) doivent mettre l'accent sur une prévention primaire fondée sur des données factuelles. En matière de prévention, le gros des travaux de recherche et d'évaluation continue d'être mené dans quelques pays seulement. Cela est source de préoccupation, parce que le contexte social et culturel joue inévitablement sur les actions de prévention. Pour dépasser cet état de choses, les pouvoirs publics et les organismes de financement du monde entier doivent assumer des responsabilités accrues en entreprenant par exemple des études sur des interventions qui se sont révélées prometteuses ou

efficaces dans d'autres pays, d'où la nécessité de mobiliser des moyens accrus (fonds, assistance technique) pour la conception, l'exécution et l'évaluation des programmes de prévention de l'usage de drogues.

38. Au niveau local, les personnes chargées des programmes de prévention de l'usage de drogues doivent chercher à fournir un travail de qualité. Elles devraient ainsi pouvoir démontrer notamment qu'elles ont répondu aux besoins identifiés, que les activités ont été exécutées comme prévu (c'est-à-dire qu'elles ont permis d'atteindre le nombre et le type de personnes qu'elles visaient), qu'elles ont débouché sur les transformations ou résultats souhaités (par exemple réduction du nombre d'élèves consommant du cannabis), et ceci à un coût raisonnable. Si les organisateurs locaux adoptent un programme qui s'est révélé efficace ailleurs, ils devront en retenir certains éléments de base lorsqu'ils l'adaptent à la culture et aux conditions locales. À mesure que les personnes responsables de programmes un peu partout dans le monde évaluent leur travail et échangent leur expérience, on comprendra beaucoup mieux ce qui donne des résultats au sein de populations et cultures différentes⁴⁸.

39. Un certain nombre de gouvernements et d'organismes de recherche ont publié des documents récapitulants des données scientifiques propres à orienter les stratégies et activités de prévention. De telles lignes directrices sur les bonnes pratiques sont utiles. Elles peuvent servir de base à l'élaboration de normes de prévention dans la mesure où elles fournissent des repères pour une prévention de qualité. Si des ressources supplémentaires étaient mobilisées en faveur d'une amélioration continue, ces normes pourraient augmenter la qualité générale des actions de prévention. Les efforts faits pour améliorer la qualité de la programmation et de la pratique entraînent une professionnalisation du personnel de prévention, ce qui n'améliore pas seulement la prestation de services à la société, mais facilite aussi considérablement la tâche aux agents de prévention, du fait que leur identité et leur parcours professionnel sont plus clairement définis. Dans un contexte mettant l'accent sur les critères de qualité, il sera plus facile de retenir le personnel de prévention et de renforcer les capacités organisationnelles. Les instances internationales compétentes peuvent encourager cette évolution en élaborant, en concertation avec les autorités, experts, prestataires de services et représentants de la jeunesse au niveau national, des principes internationaux de prévention

primaire efficace. Ces principes directeurs pourraient déboucher sur la mise au point de normes et de critères de qualité plus généraux dont les pouvoirs publics pourraient se servir pour suivre les résultats de la prévention primaire et pour en rendre compte.

40. Pour exploiter pleinement le potentiel qu'offre la prévention primaire, la société doit passer de paroles aux actes. Trop souvent, on prône la prévention sans la soutenir suffisamment. Face à une "crise" considérée comme liée aux drogues, les pouvoirs publics donnent souvent la priorité à une riposte énergique mais de courte durée, comme l'organisation de campagnes médiatiques isolées ou l'intensification de la répression. Ils doivent se garder de provoquer les cycles de panique et d'indifférence qui caractérisent souvent la réaction aux problèmes de drogues. Afin d'appuyer durablement les stratégies de prévention, les sociétés doivent prendre conscience que les problèmes de drogues constituent non pas une crise passagère mais un défi permanent. S'il est peu réaliste de vouloir éliminer l'usage de drogues et les problèmes qui en découlent, on peut toutefois réduire la prévalence de l'usage de drogues et obtenir ainsi des résultats sociaux et économiques non négligeables. Des travaux de recherche et une pratique de plus en plus systématiques montrent la voie à suivre. On comprend mieux les facteurs qui favorisent l'usage de drogues, on définit des objectifs réalistes et on réunit de plus en plus d'éléments attestant que les différentes actions de prévention primaire sont efficaces au regard de leur coût. Les décideurs doivent désormais mobiliser des ressources pour cette importante mission.

D. Recommandations pour le renforcement des capacités de prévention primaire au niveau national

41. Pour que les actions de prévention primaire soient menées avec efficacité, l'Organe a formulé les recommandations suivantes:

- Les gouvernements devraient désigner expressément un point focal pour la prévention primaire et définir les différentes responsabilités dans ce domaine, ce qui redonnera à la prévention primaire la place qui lui revient aux côtés de la prévention secondaire et de la prévention tertiaire.
- Les gouvernements devraient intégrer la prévention primaire à la stratégie nationale de lutte contre la drogue et l'inscrire dans le cadre des politiques de santé publique. La prévention devrait s'appuyer sur un tel cadre comme base scientifique et prendre en compte l'ensemble des facteurs favorisant l'usage de drogues.

⁴⁸ Pour des renseignements pouvant servir à orienter l'évaluation de la prévention au niveau local, voir *Suivi et évaluation des programmes de prévention de l'abus de drogues chez les jeunes* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.XI.7).

- Les gouvernements devraient doter tous les acteurs publics poursuivant des objectifs de prévention similaires des moyens nécessaires et promouvoir entre eux une collaboration et des liens. Étant donné la grande variété des facteurs favorisant l'usage de drogues, dont un bon nombre favorise également d'autres types de problèmes de santé ou de comportement à risque (troubles de santé mentale, violence, criminalité), l'établissement de liens entre les services publics ayant des objectifs similaires créera des effets de synergie au sein de l'État.

- Les gouvernements devraient encourager les différents groupes concernés par la prévention (familles, établissements scolaires, organismes pour la jeunesse et organisations non gouvernementales, médias, groupes religieux, police, associations communautaires et secteur privé) à œuvrer ensemble à la réalisation des objectifs de prévention. Pour tirer le meilleur parti des ressources limitées qui sont disponibles, il faut que les relations entre ces groupes se caractérisent par une communication ouverte et une volonté de collaborer.

- Les gouvernements devraient mettre en place des mécanismes qui aident à mieux comprendre l'usage de drogues et les facteurs qui l'influencent. Il importe que la prévention soit, dans toute la mesure possible, fondée sur des données factuelles. Seule une bonne compréhension de l'ampleur et de la nature actuelles de l'usage de drogues permet de déterminer si les actions de prévention produisent l'effet souhaité.

- Les gouvernements devraient chercher à réunir et à diffuser à l'échelle nationale des connaissances sur les pratiques optimales. Ils devraient prendre l'initiative d'élaborer et de

mettre à l'essai des modèles locaux novateurs et d'adapter les démarches qui se sont révélées efficaces ailleurs, afin de déterminer les pratiques qui conviennent le mieux aux conditions locales.

- Les gouvernements devraient s'employer davantage à évaluer la prévention primaire. Il importe de disposer non seulement des ressources financières mais aussi de l'assistance technique nécessaires pour aider les responsables de programmes à procéder à une évaluation pratique et utile.

- Les gouvernements devraient valoriser les ressources humaines chargées de la prévention primaire. Ils devraient ainsi faire de la prévention un domaine d'activité bien défini, offrir des possibilités de formation initiale et continue adéquates et encourager l'établissement de réseaux professionnels.

- L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) devrait collaborer avec d'autres acteurs pour élaborer des normes à l'aune desquelles les gouvernements pourraient mesurer leurs actions de prévention primaire. Les normes issues de cette collaboration pourraient servir de repères aux parties qui entendent améliorer durablement leurs actions de prévention primaire.

- L'UNODC devrait collaborer avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'OMS, les organisations non gouvernementales concernées et le secteur privé pour mettre au point, faire connaître et diffuser des éléments de référence pouvant aider les gouvernements à améliorer la qualité de leur action de prévention primaire..

Deuxième partie.
Faire face aux situations et aux tendances nouvelles en matière de
contrôle des drogues

I. Application universelle des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues

i. Débat sur la politique en matière de drogues dans le monde^v

1. L'OICS prend note des appels récemment lancés par certains gouvernements qui souhaitent que les États Membres de l'ONU revoient l'approche suivie jusqu'à présent par la communauté internationale en matière de lutte contre le problème mondial de la drogue et qu'ils adoptent une approche équilibrée afin de renforcer l'efficacité des stratégies et instruments employés par la communauté mondiale face à ce problème et à ses conséquences. L'OICS salue et soutient les initiatives prises par les gouvernements pour renforcer le contrôle international des drogues quand elles sont conformes aux conventions internationales sur le sujet.

2. Dans le même temps, l'OICS note avec préoccupation les déclarations et initiatives récentes qui ont été portées à sa connaissance depuis certains pays des Amériques où il est proposé de légaliser la détention de stupéfiants et de substances psychotropes à des fins autres que médicales et scientifiques et de dépénaliser la culture de la plante de cannabis destinée à des usages non médicaux. À ce sujet, il regrette vivement de devoir constater que le Gouvernement uruguayen a déposé au Parlement une proposition de texte en vertu duquel l'État contrôlerait et réglementerait les activités d'importation, de production, d'acquisition, de stockage, de vente et de distribution de cannabis ou de ses dérivés, à des conditions devant être fixées dans un règlement, pour des usages non médicaux.

3. L'OICS tient à signaler que ce texte, s'il était mis en application, contreviendrait aux dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. En effet, la Convention de 1961 et la Convention de 1988 obligent tous les États parties à limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants, y compris du cannabis. Le non-respect, par quelque Partie que ce soit, des dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues pourrait avoir de graves conséquences négatives sur le fonctionnement du

système international de contrôle dans son ensemble.

4. Les gouvernements de ces États, qui sont parties aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, se montrent depuis de longues années déterminés à réaliser les buts et l'objectif de ces conventions et très coopérants avec l'OICS dans leur application. Conformément à sa mission, l'OICS est prêt à poursuivre le dialogue avec tous les gouvernements afin de promouvoir le respect universel des dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

ii. Application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues dans les pays dotés de structures fédérales^{vi}

5. Les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues doivent être appliqués par les États parties, y compris par les États dotés de structures fédérales, sur l'intégralité de leur territoire, et ce indépendamment de leur législation interne. Tous les États ont certes des traditions et des systèmes juridiques différents, mais l'OICS tient à rappeler aux États parties les principes fondamentaux du droit international énoncés dans les dispositions des articles 27 (sur l'inapplicabilité du droit interne) et 29 (sur l'application du traité à l'ensemble du territoire des parties) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969⁴⁹.

6. Ces dernières décennies, la plupart des États parties aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues ont appliqué des mesures de contrôle appropriées comme l'exigent les traités, pour faire en sorte que les stupéfiants et les substances psychotropes ne soient utilisés qu'à des fins médicales et scientifiques. Par exemple, un consensus s'est développé au sein des États parties en faveur d'un strict contrôle du cannabis, substance inscrite non seulement au Tableau I, mais aussi au Tableau IV de la Convention de 1961 telle que modifiée par le protocole de 1972, qui exige que soient appliquées les mesures de

⁴⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232.

contrôle les plus rigoureuses. L'OICS note que presque tous les États parties ont appliqué les strictes mesures de contrôle prévues dans les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. L'application quasi universelle des traités a sensiblement renforcé les efforts déployés par la communauté internationale pour lutter contre le trafic et l'usage illicite de drogues.

7. L'OICS relève toutefois quelques exceptions dans ce contexte. Un certain nombre d'États parties s'orientent vers des politiques nationales de contrôle des drogues plus libérales, qui ne sont pas conformes aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. Par exemple, quelques États parties ont autorisé l'utilisation de troussees visant à assurer un usage plus sûr du crack, l'existence de "coffee shops" ainsi que la création et l'exploitation de "salles d'injection de drogues". L'OICS a fait valoir que ces politiques encourageaient la tolérance sur le plan social et juridique à l'égard du trafic et de l'usage illicite de drogues et allaient donc à l'encontre des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

8. L'OICS constate que dans certains pays, ces changements d'orientation ont eu lieu au niveau des états et/ou des provinces, de sorte qu'il est souvent difficile pour le gouvernement fédéral de respecter les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. Aux États-Unis, par exemple, bien que l'usage, la vente et la possession de cannabis demeurent illégaux en vertu de la loi fédérale, un nombre croissant d'États ont approuvé des lois visant à dépénaliser la possession de cannabis réservé à l'usage personnel et/ou établi des dérogations pour l'usage de "cannabis médical". En Australie, les autorités locales de l'État de la Nouvelle-Galles du Sud ont autorisé la création d'une "salle d'injection de drogues", alors même que la politique nationale australienne n'était pas favorable à la création de telles structures. Au Canada, les cours supérieur et d'appel de l'État d'Ontario ont à maintes reprises contesté les lois relatives au cannabis promulguées à l'échelle fédérale, faisant valoir que ces lois étaient dénuées d'effet. En outre, alors que le Gouvernement fédéral s'était déclaré favorable à l'idée de mettre un terme aux activités de Insite (une "salle d'injection de drogues") à Vancouver, la Cour suprême du Canada a décidé de confirmer la dérogation dont bénéficiait Insite à l'égard de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, et d'autoriser cette structure à rester ouverte pour une durée indéterminée. Dans d'autres cas, comme en Inde, le Gouvernement fédéral a eu des difficultés à respecter ses obligations en matière de communication d'informations en vertu des traités internationaux

relatifs au contrôle des drogues et ce en raison des différentes lois et réglementations en vigueur au niveau des états.

9. Les situations exposées ci-dessus font qu'il est difficile pour les gouvernements de ces pays de s'acquitter de leurs obligations en vertu des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et d'en assurer l'exécution sur l'intégralité de leur territoire. Certains des gouvernements concernés ont indiqué que leur système juridique interne les empêchait d'appliquer pleinement les traités, car les structures et compétences législatives et judiciaires au niveau des états et/ou des provinces étaient indépendantes et l'emportaient sur leur législation et leurs compétences à l'échelle nationale ou fédérale.

10. L'OICS souligne le fait que certains pouvoirs, mandats et compétences délégués sur le plan étatique, régional et/ou provincial sont expressément accordés et garantis dans le cadre constitutionnel de quelques États parties. En adhérant aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, ces États devraient adopter des stratégies et mesures nationales leur permettant de se conformer pleinement aux traités. Ces obligations conventionnelles valent pour l'ensemble du territoire de chaque État partie, y compris ses états et/ou provinces fédérés.

11. De plus, conformément au droit international, ainsi qu'aux obligations internationales de toutes les parties aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, les mesures et initiatives d'ordre législatif et/ou judiciaire prises au niveau des états et/ou des provinces doivent être conformes aux politiques et obligations de chaque État à l'échelle internationale. Si un État, quels que soient son cadre constitutionnel et son système juridique, conclut un accord international en adhérant aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, il doit veiller à ce qu'aucune des politiques et mesures adoptées au niveau des états et/ou des provinces ne compromette sa lutte contre l'usage illicite de drogues et le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseur.

12. L'OICS tient à faire observer que les modifications apportées aux politiques et aux lois relatives au cannabis sont principalement le fait de pays développés. L'écart croissant entre les politiques publiques déclarées à l'échelle internationale et l'exécution incomplète des dispositions pertinentes à l'échelle nationale demeure un sujet de préoccupation. Alors que de nombreux pays en développement ont consacré leurs maigres ressources à l'éradication de plants

de cannabis et à la lutte contre le trafic de cette substance, il est choquant de constater que certains pays développés ont dans le même temps décidé de tolérer la culture, le commerce et l'usage de cannabis à des fins autres que celles prévues par les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. L'OICS tient à rappeler aux États parties que, lorsque ces traités ont été adoptés, la communauté internationale a souligné le principe d'universalité, étant entendu que toute atteinte par un État au consensus réalisé à l'échelle internationale pourrait mettre en péril l'application des traités par les autres États.

13. L'OICS est préoccupé par la décision de la Cour suprême du Canada d'autoriser une "salle d'injection de drogues" à Vancouver à poursuivre ses activités. Conformément au droit international, et en vertu du principe de la hiérarchie des normes, les dispositions du droit interne ne peuvent être invoquées pour justifier le non-respect des dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues auquel un État a adhéré. Ces traités n'autorisent l'utilisation des substances placées sous contrôle qu'à des fins médicales ou scientifiques exclusivement.

14. L'OICS tient à rappeler que les mesures de contrôle et les mesures de lutte contre le trafic et l'usage illicite de drogues ne peuvent être efficaces que si elles sont appliquées universellement, de façon concertée et coordonnée, conformément aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. Il demande à tous les États parties de faire le nécessaire pour que ces traités soient intégralement appliqués sur l'ensemble de leur territoire. La structure de tous les États parties (qu'elle soit fédérale, étatique, régionale ou provinciale) doit permettre la mise en place et l'évaluation régulière d'un régime complet de procédures de coordination intergouvernementale afin que les lois et politiques relatives au contrôle des drogues soient cohérentes.

iii. ^{vii}Obligations conventionnelles applicables à l'ensemble du territoire d'un État partie

15. Au cours des dernières décennies, la majorité des États parties aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues ont appliqué des mesures de contrôle adéquates, comme le prévoient les traités, afin que les stupéfiants et les substances psychotropes ne

soient utilisés qu'à des fins médicales et scientifiques.

16. Malgré l'application quasi universelle des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, l'Organe a noté avec préoccupation qu'un certain nombre d'États parties aux traités s'étaient orientés vers des politiques nationales non conformes aux traités et qu'ils avaient persisté dans cette voie. En particulier, il a noté qu'un certain nombre d'entre eux avaient autorisé l'utilisation de "trousses pour l'usage plus sûr du crack", l'usage "médical" du cannabis, l'ouverture de coffee shops et la création et le fonctionnement de lieux dits "salles d'injection de drogues", ce qui était contraire aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

17. En réponse aux mises en garde répétées de l'Organe estimant qu'il y avait un risque que ces mesures encouragent la tolérance sociale et légale à l'égard de l'usage et du trafic de drogues et qu'elles aillent à l'encontre des dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, ces États parties continuent de faire valoir que leurs systèmes juridiques internes les empêchent d'appliquer pleinement les conventions car les structures et compétences législatives et judiciaires au niveau étatique et/ou provincial sont autonomes et l'emportent sur leur législation et leurs compétences nationales ou fédérales.

18. L'Organe n'ignore pas que le droit international actuel reconnaît les différents systèmes et traditions juridiques nationaux. Il reconnaît en outre que tous les États parties aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues sont dotés de systèmes juridiques différents et ont des traditions juridiques en vertu desquelles, dans certains cas, la relation entre les questions législatives, judiciaires et juridictionnelles au niveau étatique ou provincial, d'une part, et au niveau national ou fédéral, d'autre part, est très complexe, délicate, voire controversée.

19. À cet égard, L'Organe tient à rappeler les principes fondamentaux du droit international énoncés dans les dispositions des articles 26 (les parties doivent s'acquitter de leurs obligations conventionnelles de bonne foi) et 27 (le droit international l'emporte sur la législation nationale) de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁵⁰ de même que dans les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

20. En outre, la Convention de 1961 et cette même convention telle que modifiée par le

⁵⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232.

Protocole de 1972 énonce des mesures de contrôle très strictes et incontournables pour le cannabis, limitant l'usage de cette substance à des fins médicales et scientifiques en la définissant comme une drogue visée à l'article premier (Définitions) et en l'incluant au Tableau I. Outre ces dispositions générales, les Parties sont tenues de se conformer à des obligations particulières concernant le contrôle du cannabis (art. 28) et l'application de dispositions pénales (art. 36). La Convention de 1988 va beaucoup plus loin dans le détail des dispositions pénales concernant le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (art. 3) et, grâce à une clause de non-dérogação (art. 25), réfute tous les arguments possibles sur toute contradiction apparente vis-à-vis des autres traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

21. L'Organe n'ignore pas que certains pouvoirs, mandats et compétences délégués sur le plan étatique, régional et/ou provincial sont expressément accordés et garantis dans le cadre constitutionnel de certains États parties. Les textes de lois et les règles adoptés par les provinces ou états fédérés sont édictés conformément à la Constitution de l'État partie. L'adhésion aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues devrait se traduire par l'adoption par les États parties de stratégies et de mesures nationales permettant à ces États de se conformer pleinement aux traités. Ces obligations conventionnelles sont applicables sur l'ensemble du territoire de chaque État partie, y compris ses états fédérés et/ou provinces.

22. Conformément au droit et aux pratiques acceptées internationalement, ainsi qu'aux obligations internationales de toutes les Parties

aux traités relatifs au contrôle international des drogues, les mesures et actions législatives et/ou judiciaires au niveau étatique et/ou provincial doivent être conformes aux politiques et obligations de l'État à l'échelle internationale. De l'avis de l'Organe, si un État, quels que soient son cadre constitutionnel et son système juridique, conclut un accord international en adhérant aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, cet État doit veiller à ce que toutes les politiques et mesures prises au niveau étatique et/ou provincial ne compromettent pas sa lutte contre l'abus des drogues et le trafic de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs.

23. L'Organe tient à souligner que la structure de tous les États parties (qu'elle soit fédérale, étatique, régionale ou provinciale) doit permettre la mise en place et l'évaluation régulière d'un régime complet de procédures de coordination intergouvernementale afin que les lois et politiques nationales relatives au contrôle des drogues soient cohérentes.

24. L'Organe rappelle qu'en vertu de l'article 4 de la Convention de 1961 et de cette Convention telle que modifiée par le Protocole de 1972, les États parties sont tenus de "limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants", et que l'article 35 de la Convention oblige les États parties à assurer "sur le plan national une coordination de l'action préventive et répressive contre le trafic illicite" de drogues.

II. Disponibilité des substances placées sous contrôle international à des fins médicales et scientifiques

i. Obstacles à l'offre de substances placées sous contrôle international à des fins scientifiques^{viii}

1. L'OICS s'est à maintes reprises employé à sensibiliser la communauté internationale à l'importance du rôle joué par les laboratoires d'analyse des drogues et à la nécessité de veiller à ce que ces laboratoires aient accès aux échantillons d'essai dont ils ont besoin. Dans l'exercice de son mandat, il a engagé les États à envisager d'adopter des mesures pour faciliter l'accès aux échantillons d'essai et de référence, tout en leur rappelant que ces mesures devaient être conformes aux dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

2. Cette question a été examinée par l'OICS dans son rapport annuel pour 2005⁵¹. En 2007, l'OICS a publié les *Principes directeurs pour l'importation et l'exportation d'étalons de référence de drogues et de précurseurs à l'usage des laboratoires nationaux d'analyse des drogues et des autorités nationales compétentes*⁵², dans lesquels il a reconnu l'importance des laboratoires de criminalistique ainsi que la nécessité de veiller à ce que ces laboratoires aient accès aux installations et aux outils dont ils avaient besoin pour s'acquitter de leur tâche, y compris à des étalons de référence de grande qualité. Dans les principes directeurs, l'OICS a recensé certains des obstacles auxquels les laboratoires se heurtaient le plus souvent pour obtenir des échantillons de référence dans les délais voulus, et il a donné des orientations sur les moyens susceptibles de lever ces obstacles.

3. Depuis la publication des principes directeurs, quelques progrès ont été accomplis. Les États ont presque tous reconnus qu'il importait d'assurer l'offre d'échantillons d'essai et de référence et de nombreuses mesures ont été adoptées à cette fin à l'échelle nationale et régionale. Malgré ces progrès, un grand nombre de laboratoires éprouvent toujours des difficultés à obtenir tous les échantillons d'essai et

de référence dont ils ont besoin et/ou les reçoivent tardivement.

4. Préoccupée par ces problèmes récurrents, la Commission des stupéfiants a adopté la résolution 54/3 intitulée "Veiller à ce que des échantillons de référence et d'essai de substances placées sous contrôle soient disponibles dans les laboratoires d'analyse des drogues à des fins scientifiques", dans laquelle elle a prié les États Membres de revoir, en consultation avec l'OICS et l'UNODC, les procédures nationales afin de faciliter l'accès aux substances placées sous contrôle international utilisées comme échantillons d'essai et de référence par les laboratoires d'analyse des drogues.

5. La Commission a mentionné l'importance du rôle joué par l'OICS pour ce qui était d'assurer une disponibilité suffisante des substances placées sous contrôle international à des fins scientifiques, ainsi que le rôle de l'UNODC dans la réalisation des initiatives d'assurance qualité. Dans sa résolution 54/3, elle a invité l'OICS et l'UNODC à collaborer en vue de mettre en place des mécanismes envisageables pour faciliter la mise à disposition d'échantillons de référence et d'essai de substances placées sous contrôle en quantités minimales mais suffisantes dans les laboratoires d'analyse des drogues.

6. L'OICS et l'UNODC ont établi deux questionnaires pour demander aux autorités nationales compétentes et aux laboratoires d'analyse des drogues des renseignements sur les obstacles persistants à l'accès aux échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international afin de définir des moyens de lever ces obstacles.

7. Les réponses communiquées par les laboratoires d'analyse des drogues confirment que nombre d'entre eux continuent d'éprouver des difficultés pour obtenir les échantillons d'essai et de référence dont ils ont besoin, en particulier si ces échantillons ne sont pas disponibles sur le marché local et doivent être importés. Les quatre difficultés les plus souvent signalées par ces laboratoires avaient trait à l'expédition, à l'approbation des importations par les autorités compétentes, au dédouanement et aux coûts.

8. Il ressort des réponses communiquées par les autorités nationales compétentes que, lorsque la procédure de demande d'autorisation d'importation est méconnue ou n'est pas entièrement respectée par les laboratoires d'analyse des drogues, les autorisations peuvent être retardées, voire refusées. Les difficultés souvent citées par les autorités nationales compétentes avaient trait au manque de

⁵¹ *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2005* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.XI.2), par. 216 à 218.

⁵² Publication des Nations Unies, numéro de vente: M.08.XI.6; consultables à l'adresse: http://www.incb.org/documents/Reference_standard_guidelines/reference-standards_fr.pdf.

connaissances, de la part des laboratoires, de la procédure à suivre pour les autorisations d'importation, à la communication d'informations incomplètes ou erronées dans les demandes d'autorisation d'importation et à l'insuffisance de pièces justificatives. L'une des principales raisons invoquées pour refuser l'importation ou l'exportation d'échantillons d'essai et de référence était que les laboratoires d'analyse des drogues ne respectaient pas les procédures établies et/ou ne remplissaient pas les formulaires et ne communiquaient pas non plus les documents demandés. L'OICS invite les autorités nationales compétentes à envisager de collaborer avec les laboratoires d'analyse des drogues afin de leur faire mieux connaître les procédures régissant les demandes d'autorisation d'importation et d'exportation, et d'établir des points de contact au sein de leurs services administratifs pour aider les laboratoires à formuler leurs demandes.

9. Les laboratoires d'analyse des drogues ont indiqué dans l'enquête que les formalités liées à l'approbation de l'importation et de l'exportation d'échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international représentaient un obstacle majeur à l'accès aux échantillons dont ils avaient besoin pour mener leurs travaux. Lorsqu'ils veulent importer plusieurs substances auprès du même fournisseur, ces laboratoires sont souvent tenus de soumettre et de régler plusieurs demandes d'autorisation d'importation, d'où des retards et un alourdissement de la charge financière. Dans certains cas, les autorisations d'importation et d'exportation sont valables pour une période limitée et les retards dans l'approbation font que le délai de validité des documents expire avant même que les laboratoires aient pu acquérir les échantillons demandés. Afin d'accélérer le processus d'approbation et de réduire les coûts, l'OICS invite les autorités nationales compétentes à envisager de donner la priorité au traitement des demandes d'autorisation d'importation qui sont déposées par les laboratoires d'analyse des drogues et de supprimer les frais correspondants. Les autorités nationales compétentes pourraient également envisager d'offrir aux laboratoires la possibilité de demander l'importation de plusieurs substances sur le même formulaire afin de réduire le nombre des pièces justificatives requises, de faire en sorte que les documents d'autorisation d'importation et d'exportation soient valables pour une période de six mois ou plus, et de charger leurs autorités douanières d'accorder la priorité aux demandes d'envois d'échantillons d'essai et de référence destinés aux laboratoires d'analyse des drogues.

10. Les répondants à l'enquête adressée aux laboratoires d'analyse des drogues comptaient également parmi eux les laboratoires participant à l'exercice conjoint international, qui est une composante du programme international d'assurance-

qualité de l'UNODC. Les participants à cette initiative ont signalé avoir éprouvé beaucoup moins de difficultés et de retards dans l'obtention d'échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international que les non-participants. Les laboratoires d'analyse des drogues, en particulier ceux des pays où l'accès à des échantillons de référence et d'essai est limité, voudront peut-être envisager de participer à l'exercice conjoint international ou à un programme d'assurance qualité analogue. L'OICS invite les gouvernements qui en ont les moyens à apporter un appui à ces initiatives et à les doter de ressources suffisantes.

11. L'OICS a fait observer que, si les autorités nationales compétentes ne prenaient pas conscience de l'importance des échantillons d'essai et de référence pour les laboratoires d'analyse des drogues ou du travail effectué par ces laboratoires, elles risquaient inutilement de retarder ou de refuser des importations, entravant ainsi l'accès aux échantillons demandés. Il rappelle à tous les États que toutes les parties intervenant dans l'acquisition d'échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international devraient être informées de l'importance cruciale de ces échantillons pour le travail des laboratoires d'analyse des drogues et devraient coopérer en vue de faciliter l'accès à ces échantillons. Parmi les mesures de sensibilisation à envisager, on pourrait prévoir de désigner un coordonnateur national pour l'achat et la distribution d'échantillons de référence; d'institutionnaliser des modalités de coopération entre les organismes publics, notamment en constituant un groupe de travail interorganisations; et de créer un organe de coordination chargé de classer les nouvelles drogues qui sont saisies et d'en distribuer des échantillons aux laboratoires du pays.

12. Plusieurs autorités nationales compétentes ont déclaré qu'elles avaient refusé des importations d'échantillons d'essai et de référence lorsque leur volume dépassait celui des évaluations communiquées à l'OICS pour les substances en question. D'autres ont indiqué que ces importations n'avaient pas été refusées mais qu'elles avaient été retardées en attendant qu'une évaluation supplémentaire concernant lesdites substances soit envoyée à l'OICS. Afin d'éviter que des importations soient refusées au motif que les évaluations ne tiennent pas compte des besoins des laboratoires d'analyse des drogues, l'OICS invite tous les États parties aux conventions internationales relatives au contrôle des drogues à consulter lesdits laboratoires lors de l'établissement des évaluations de leurs besoins annuels de substances placées sous contrôle international. L'OICS rappelle aussi aux États parties qu'ils peuvent, à tout moment, soumettre des évaluations supplémentaires si leurs évaluations initiales doivent être revues à la hausse

pour répondre à des besoins imprévus, y compris ceux des laboratoires d'analyse des drogues.

13. Les réponses communiquées par les laboratoires d'analyse de drogues ont confirmé que les difficultés de transport restaient un obstacle majeur à l'accès aux échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international. La grande majorité des autorités nationales compétentes qui ont répondu à l'enquête ont indiqué qu'elles n'avaient prévu aucune règle de procédure concernant l'importation et l'exportation d'échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international par les services postaux et les compagnies de transport. L'OICS invite les États parties à envisager d'établir des règles claires sur le transport des échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international afin d'éviter que des envois ne soient inutilement refusés en raison de l'application de lignes directrices trop vagues, et à faire preuve de discernement à l'égard des procédures d'approbation. Toute révision des règles en vigueur devrait également viser à prévenir les détournements des échantillons moyennant la mise en place de garanties, notamment à travers l'utilisation de services de messagerie.

14. L'OICS note qu'en proposant d'éventuels mécanismes visant à faciliter l'accès aux échantillons d'essai et de référence, plusieurs États membres de l'Union européenne ont fait valoir que la décision 2001/419/JAI du Conseil de l'Union européenne relative à la transmission d'échantillons de substances placées sous contrôle pourrait servir de point de départ pour trouver des solutions appropriées. La décision prévoit un système approprié pour la transmission d'échantillons de substances placées sous contrôle entre les États membres de l'Union européenne, sous réserve de certaines exigences formelles, à savoir que les échantillons doivent être utilisés à des fins de détection des infractions pénales ainsi que d'enquête et de poursuites en la matière ou d'analyse médico-légale d'échantillons. Par ailleurs, la quantité de l'échantillon ne doit pas dépasser la quantité réputée nécessaire à des fins répressives et judiciaires. Dans sa décision, le Conseil a prévu la désignation de points de contact nationaux, qui pourraient être les seules instances compétentes pour autoriser la transmission d'échantillons. La transmission des échantillons est décidée d'un commun accord entre les points de contact nationaux

des États expéditeurs et destinataires par le biais d'un formulaire normalisé, et les points de contact nationaux des éventuels États de transit sont également dûment et préalablement informés de la transmission. La décision précise que les échantillons doivent être transportés de façon sûre et elle donne des lignes directrices sur les moyens de transport considérés comme sûrs. Dans la recherche de solutions au problème de la disponibilité d'échantillons d'essai et de référence au niveau international, l'OICS invite tous les États à partager les meilleures pratiques qui ont été adoptées aux niveaux national et régional et qui ont effectivement contribué à assurer un meilleur accès aux échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international.

15. L'OICS rappelle que pour lever les obstacles à l'accès aux échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international il faut impérativement mener des activités de sensibilisation et faite en sorte que s'exerce une coopération interorganisations, et il invite tous les États à renouveler leurs efforts pour que les laboratoires d'analyse des drogues aient accès aux outils dont ils ont besoin pour mener à bien la tâche indispensable qui leur incombe.

16. Pour résumer, il ressort de l'enquête menée par l'OICS qu'il existe un certain nombre de moyens d'action qui peuvent être mis à profit pour améliorer l'accès des laboratoires d'analyse de drogues aux échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international. Les principes directeurs établis par l'OICS renferment des recommandations pour surmonter les obstacles rencontrés en ce qui concerne l'expédition, l'approbation des importations par les autorités nationales compétentes, le dédouanement et les coûts. L'OICS engage vivement les gouvernements à appliquer ces principes directeurs pour faire en sorte que les laboratoires d'analyse de drogues aient accès aux échantillons d'essai et de référence de substances placées sous contrôle international. L'enquête a également permis à l'OICS de recenser d'autres moyens d'action qui peuvent être utilisés pour faciliter l'accès à ces échantillons. Ces moyens d'action, ainsi que les principes directeurs, sont consultables sur le site Web de l'OICS (www.incb.org).

III. Nouvelles substances dont il est fait abus

i. Nouvelles substances psychoactives^{ix}

1. Le terme “nouvelles substances psychoactives” désigne des substances faisant l’objet d’abus qui ne sont pas soumises au contrôle international mais qui produisent des effets analogues à ceux de drogues placées sous contrôle. Ce terme générique recouvre des substances tout juste apparues parfois appelées “nouvelles drogues de synthèse”, “herbal highs”, “research chemicals” et “legal highs”. Il recouvre aussi des substances qui ne sont pas forcément nouvelles mais dont l’abus se développe depuis peu.

2. Ces dernières années, les avertissements au sujet des dangers présentés par les nouvelles substances psychoactives se sont multipliés. Les responsables de la santé publique et de la lutte contre les drogues s’efforcent depuis un moment de faire prendre conscience de l’apparition de nouvelles substances qui restent un certain temps hors du champ d’application du contrôle international. Dans son rapport annuel pour 2010, l’OICS a mis en garde les gouvernements contre cette menace croissante et recommandé qu’ils prennent des mesures concrètes pour surveiller l’apparition de nouvelles substances psychoactives et adopter des mesures de contrôle national visant à endiguer la fabrication, l’exportation, l’importation, la distribution et la vente de ces substances.

3. L’OICS constate que la communauté internationale a pris note du problème et cherché des moyens d’y faire face. Il rappelle par ailleurs aux gouvernements qu’en vertu des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, les États parties sont expressément autorisés à adopter toutes les mesures de contrôle national qu’ils pourront juger nécessaires en plus de celles en vigueur au niveau international. À cet égard, l’OICS salue l’adoption, dans de nombreux États, de mesures législatives et réglementaires visant la mise en place de mécanismes destinés à les prémunir contre les dangers que l’apparition de nouvelles substances psychoactives présente pour la santé publique.

4. En mars 2012, la Commission des stupéfiants a adopté la résolution 55/1, intitulée “Promouvoir la coopération internationale face aux problèmes posés par les nouvelles substances psychoactives”, dans laquelle elle encourageait les États à prendre, individuellement et collectivement, un certain nombre de mesures énergiques pour parer à la menace que faisaient planer les nouvelles substances psychoactives. Par cette résolution, la Commission reconnaissait que la capacité des États à s’attaquer efficacement aux nouvelles substances psychoactives

était fonction de leur capacité à détecter ces substances en temps voulu, afin que des mesures préventives puissent être prises, et – compte tenu de l’envergure mondiale du problème – à échanger ce type d’informations avec d’autres États et acteurs concernés, afin qu’une action concertée puisse être menée.

5. On a observé ces dernières années une augmentation sans précédent des cas d’apparition de nouvelles substances psychoactives non visées par les conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Les plus courantes de ces substances entrent dans les catégories des cannabinoïdes de synthèse, des cathinones de synthèse, des pipérazines et des phénéthylamines. L’OEDT indique que le nombre de nouvelles substances psychoactives qui lui étaient signalées était en moyenne de cinq par an entre 2000 et 2005; en 2011, il était de 49, ce qui signifie qu’en moyenne, une nouvelle substance était mise sur le marché chaque semaine ou presque. S’il est impossible de savoir exactement combien de nouvelles substances psychoactives sont proposées sur le marché, les spécialistes estiment qu’elles pourraient facilement être plusieurs milliers. À mesure que l’abus de ces substances augmente, le nombre d’usagers en subissant des conséquences graves pour leur santé, voire décédant par suite de leur consommation, progresse lui aussi. Dans de nombreux pays, l’usage de ces substances a donné lieu à une hausse marquée des admissions aux urgences pour cause de troubles provoqués par l’ingestion de nouvelles substances psychoactives, ainsi qu’à un accroissement sensible du nombre d’appels reçus par les centres antipoison.

6. L’OICS encourage tous les gouvernements à mettre en place des mécanismes officiels de collecte d’informations sur les nouvelles substances psychoactives, notamment sur leur composition chimique, les caractéristiques de l’abus, les techniques de vente, les noms sous lesquels elles sont vendues, les méthodes de distribution et de détournement et les pays d’origine. De plus en plus d’éléments donnent à penser que beaucoup de nouvelles substances psychoactives sont fabriquées en Chine et en Inde. L’OICS prie instamment les Gouvernements de la Chine et de l’Inde d’enquêter sur la question et de prendre des mesures énergiques pour empêcher la fabrication de nouvelles substances psychoactives sur leur territoire.

7. L’OICS note que plusieurs États ont mis en place des systèmes d’alerte précoce qui sont déterminants dans les efforts menés à l’échelle nationale pour détecter les nouvelles substances psychoactives et les placer sous contrôle. À l’échelle

régionale, il salue le rôle moteur joué dans ce domaine par l'OEDT, qui a notamment établi un système européen d'alerte rapide. L'OICS encourage les États qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de créer un système d'alerte précoce et de mettre en place des mécanismes leur permettant d'échanger les informations ainsi obtenues avec d'autres États et avec des acteurs multilatéraux, dont l'OMS, INTERPOL, l'ONUDC et lui-même. Il prie instamment ces acteurs multilatéraux de continuer d'analyser des aspects spécifiques du problème des nouvelles substances psychoactives et de porter leurs constatations à la connaissance de la communauté internationale. L'OICS salue par ailleurs le rôle particulièrement important joué par l'OMS, qui surveille ce nouveau phénomène qu'est l'abus de substances non placées sous contrôle et recommande l'inscription de ces substances aux Tableaux des Conventions lorsqu'il le juge utile.

8. L'OICS accueille avec particulièrement de satisfaction les dispositions prises par l'ONUDC comme suite à la résolution 55/1 de la Commission des stupéfiants pour recueillir des informations sur les nouvelles substances psychoactives, notamment l'élaboration et la distribution aux laboratoires nationaux d'un questionnaire sur le sujet. Il encourage l'ONUDC à faire office de centre de coordination sur la question et à recueillir auprès des États des informations au sujet des nouvelles substances faisant l'objet d'abus et des mesures prises pour y faire face. L'OICS encourage par ailleurs les États à continuer de soutenir les activités menées par l'ONUDC dans le domaine des nouvelles substances psychoactives, tel le Programme mondial de surveillance des drogues synthétiques: analyse, situation et tendances (SMART)⁵³.

9. Les efforts déployés par les gouvernements pour que les nouvelles substances psychoactives soient soumises au contrôle national se heurtent notamment à la difficulté qu'il y a à détecter ces substances assez tôt vu la succession rapide des nouvelles apparitions sur le marché, vu l'hétérogénéité de la composition chimique des substances et vu le manque de données techniques et pharmacologiques et de matériaux de référence, ainsi que de capacités en matière criminalistique et toxicologique dans certains États. L'OICS prend acte de la recommandation formulée par la Commission des stupéfiants dans sa résolution 55/1, tendant à ce que l'ONUDC continue de fournir aux États qui en font la demande une assistance technique pour les aider à renforcer la capacité de leurs institutions à faire face au problème des nouvelles substances psychoactives. Il encourage aussi le resserrement de la coopération entre États aux

niveaux bilatéral et multilatéral, et la fourniture d'une assistance technique au besoin.

10. Afin de faire mieux connaître les dangers que présentent nombre de nouvelles substances psychoactives pour la santé publique et, plus particulièrement, de rectifier l'idée fausse que ces substances, n'étant pas soumises à contrôle, sont sans danger, l'OICS invite tous les gouvernements à faire en sorte que tous les programmes de prévention existants couvrent ces substances et à concevoir, s'ils le jugent nécessaire, des actions de prévention portant spécifiquement sur ce phénomène. L'OICS rappelle aux États qu'il est impossible de prendre la mesure de l'abus des nouvelles substances psychoactives sans disposer de données complètes sur la prévalence et les caractéristiques de cet abus et sur les populations les plus à risque. Il encourage les gouvernements à veiller à ce que les enquêtes nationales sur l'abus de drogues abordent les nouvelles substances psychoactives et à ce que leurs conclusions soient bien diffusées auprès de tous les acteurs concernés, ainsi qu'auprès de la population, de manière à renforcer encore la prise de conscience.

11. L'OICS encourage également les États à collaborer à la mise au point d'étalons de référence devant permettre d'identifier les nouvelles substances psychoactives et à mettre ces étalons à la disposition des laboratoires d'analyse de drogues au besoin. En l'absence de tels étalons, il encourage les États à mettre en commun les résultats d'analyse. L'OICS n'ignore pas que, dans bien des cas, la tâche des laboratoires d'analyse en matière d'identification de nouvelles substances est compliquée par l'existence d'obstacles à la disponibilité d'échantillons d'essai et de référence des substances soumises au contrôle international. Il encourage les États à se reporter aux recommandations qu'il a faites dans ses *Principes directeurs pour l'importation et l'exportation d'étalons de référence de drogues et de précurseurs à l'usage des laboratoires nationaux d'analyse des drogues et des autorités nationales compétentes*⁵⁴ et aux "Mesures supplémentaires à l'appui des Principes directeurs pour l'importation et l'exportation d'étalons de référence de drogues et de précurseurs à l'usage des laboratoires nationaux d'analyse des drogues et des autorités nationales compétentes"⁵⁵, disponibles sur son site Web.

12. La distribution de nouvelles substances psychoactives par Internet constitue un obstacle supplémentaire. L'OICS encourage les gouvernements

⁵³ Disponible à l'adresse www.unodc.org/unodc/fr/scientists/smart.html.

⁵⁴ Publication des Nations Unies, numéro de vente: M.08.XI.6 (disponible à l'adresse www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/NAR_Guidelines_reference-standards_en.pdf).

⁵⁵ Disponible à l'adresse www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/Additional_courses_of_action_ref_standards_EN.pdf.

à surveiller les activités des sites Web basés sur leur territoire, ou dans d'autres pays, qui vendent des nouvelles substances psychoactives et des produits en contenant et d'échanger des informations sur le sujet avec les autorités compétentes des pays d'où ces sites opèrent. Il invite les gouvernements à donner suite à celles des recommandations qu'il a formulées dans ses *Principes directeurs à l'intention des gouvernements pour la prévention de la vente illégale via l'Internet de substances placées sous contrôle international*⁵⁶ qui présentent un intérêt aux fins de la lutte contre la vente de nouvelles substances psychoactives sur Internet.

13. En plus des mesures mentionnées ci-dessus, des États ont pris différentes dispositions législatives et réglementaires visant à réduire l'offre de nouvelles substances psychoactives sur leur territoire.

14. Habituellement, les mesures prises par les pays pour lutter contre les nouvelles substances psychoactives relèvent avant tout du domaine de la législation relative au contrôle des drogues. Compte tenu de la rapidité avec laquelle de nouvelles substances sont conçues, fabriquées et mises sur le marché, les associations de trafiquants parviennent souvent à conserver une longueur d'avance sur les normes législatives et réglementaires qui peuvent être posées à l'échelle nationale et, ainsi, à devancer la mise en place de contrôles. La situation est encore compliquée par le fait que c'est généralement aux États qu'il revient de déterminer et d'évaluer les dommages que les nouvelles substances psychoactives risquent de provoquer, et qu'il est dans beaucoup de cas impossible de faire quoi que ce soit pour placer la substance sous contrôle tant que ce processus n'a pas été mené à bien.

15. La mise en place de mesures de contrôle national traditionnelles est un processus souvent long et onéreux qui s'est montré, dans bien des cas, peu adapté en présence d'un phénomène aussi dynamique. Conscients de cet état de fait, les États conçoivent de plus de plus de solutions novatrices au problème des nouvelles substances psychoactives en complétant les mesures traditionnelles par un ensemble de pouvoirs de contrôle d'urgence, de mesures de protection des consommateurs et de mécanismes destinés à garantir la sécurité des aliments et des médicaments, de manière à soumettre rapidement les nouvelles substances à des mesures de contrôle.

16. Parmi les méthodes employées par les États pour lutter contre l'apparition de nouvelles substances psychoactives figure le classement "générique" ou "des analogues". Le classement des analogues consiste à faire en sorte qu'une substance structurellement similaire à une autre déjà placée sous

contrôle et produisant un effet psychoactif similaire ou plus puissant soit considérée comme un analogue de la ladite substance et, à ce titre, comme également soumise à contrôle. Les mesures de classement générique, elles, permettent de soumettre à contrôle certaines variantes déterminées d'une structure moléculaire de base. Les substances n'ont ainsi pas besoin d'être traitées au cas par cas, et de nouveaux types de substances peuvent être soumis à contrôle par ces moyens. Il n'en demeure pas moins que, pour classer des analogues, il est indispensable de disposer de données pharmacologiques démontrant la similarité de leurs effets psychoactifs.

17. Dans leur souci de protéger la population de substances potentiellement nocives, les États ont aussi de plus en plus recours à des procédures de "classement d'urgence" grâce auxquelles ils peuvent intervenir rapidement pour retirer une substance du marché dans l'attente d'une décision quant à la mise en œuvre de mesures de contrôle permanentes. Ce type de mesures d'urgence s'est avéré très efficace pour veiller à ce que la population ne coure pas de risque inutile tant que les autorités nationales n'ont pas encore réalisé d'évaluation approfondie de la substance.

18. Pour limiter les dangers que certaines des nouvelles substances psychoactives présentent pour la santé publique, des États choisissent aussi de soumettre ces substances à des règles comparables à celles qui sont imposées aux fabricants de médicaments. Ainsi, pour qu'une nouvelle substance psychoactive puisse être considérée comme légale et obtienne une autorisation de mise sur le marché, elle doit passer par un rigoureux processus d'approbation, avec données toxicologiques, essais médicaux, etc. à l'appui. Les États ayant opté pour cette solution ont indiqué que les coûts associés au processus d'approbation avaient un réel effet dissuasif sur les fabricants de nouvelles substances psychoactives.

19. Dans de nombreux pays, on se prévaut des dispositions des lois relatives à la protection des consommateurs et à la protection de la santé imposant certaines exigences eu égard à l'indication des ingrédients, à l'étiquetage et à la notice d'utilisation pour confisquer les produits ne respectant pas les règles en question et fermer les points de vente où ceux-ci sont proposés.

20. Comme cela a été mentionné plus haut, le cadre juridique établi par les conventions internationales relatives au contrôle des drogues donne aux États la possibilité d'adopter des mesures de contrôle national allant au-delà de ce qui est exigé au niveau international. Pour décider du type de mesures à appliquer, chaque État tient compte de la situation concrète, sur le terrain, à laquelle les mesures sont censées remédier, ainsi que des normes et dispositifs juridiques et réglementaires en place. L'OICS

⁵⁶ Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.09.XI.6.

réaffirme que chaque État doit chercher à adopter des mesures adaptées à sa situation spécifique, mais il demeure aussi convaincu que, pour trouver des réponses appropriées à l'apparition de nouvelles substances psychoactives, les États auraient intérêt à mettre en commun les bonnes pratiques en la matière

21. Un problème mondial tel que la prolifération de nouvelles substances psychoactives appelle des solutions mondiales. L'OICS prend note des efforts qui ont été entrepris aux niveaux national, régional et international pour trouver des moyens efficaces de faire face à ce problème de taille et encourage les États et les organisations internationales à poursuivre leur collaboration en matière d'échange d'informations, d'élaboration de stratégies conjointes et de mise en commun des bonnes pratiques. Conformément à son mandat, l'OICS se tient à la disposition des gouvernements pour les aider.

ii. Agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes^x

22. Ces dernières années, les agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes sont devenus une nouvelle classe de substances qui font l'objet d'un usage illicite et qui méritent l'attention des spécialistes de la réglementation pharmaceutique. Ajoutées à des mélanges de plantes, ces substances sont commercialisées sous des noms comme "Spice", puis vendues sur l'Internet et dans des magasins spécialisés. Celles qui ont été détectées dans les mélanges de plantes ne sont pas placées sous contrôle international. Toutefois, en 2009, préoccupées par les risques sanitaires que posait leur usage illicite, les autorités de plusieurs pays ont dû adopter des mesures nationales pour le prévenir. Quelques pays ont ajouté certains agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes, notamment le JWH-018 et le CP 47497 et leurs homologues, le plus souvent identifiés dans les échantillons saisis de mélanges de plantes, à la liste des substances placées sous contrôle dans leur législation nationale. Toutefois, la synthèse d'un grand nombre d'agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes s'est faite de sorte que ceux qui ne sont pas placés sous contrôle pourraient apparaître sur le marché. Pour empêcher qu'un tel problème ne se produise, quelques États, comme le Royaume-Uni, ont adopté des mesures pour le contrôle de groupes d'agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes structurellement proches

23. Préoccupée par le fait que les mélanges de plantes contenant des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes se vendaient de plus en plus via divers circuits, la Commission des stupéfiants a adopté la résolution 53/11, intitulée "Encourager la mise en commun d'informations sur

les risques d'usage illicite et de trafic d'agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes". Dans cette résolution, elle s'est félicitée que l'OICS ait appelé l'attention des États Membres sur l'usage illicite de mélanges de plantes contenant des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes, en incluant dans son rapport pour 2009⁵⁷ des informations sur cette question et elle a prié de continuer à contribuer à recueillir auprès des États Membres des informations sur les agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes, notamment sur les nouveaux types de ces substances qui ne sont pas placés sous contrôle international, et d'en faire part aux autres États Membres et à l'Organisation mondiale de la Santé.

24. Pour donner suite à cette demande, l'OICS a envoyé aux gouvernements de plusieurs pays de toutes les régions une lettre les priant de lui fournir des informations sur les nouvelles tendances concernant l'usage illicite des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes et sur la présence sur le marché des nouveaux types de ces substances. L'OICS a étudié les éléments d'information communiqués par les gouvernements, ainsi que d'autres rapports officiels sur les mesures mises en œuvre pour faire face au problème de l'usage illicite des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes dans différentes parties du monde.

25. La disponibilité sur le marché de produits contenant des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes continue d'être un sujet de préoccupation pour les gouvernements. En 2010, plusieurs gouvernements ont introduit ou entendent introduire des mesures pour en prévenir le trafic. Dans des pays comme le Bélarus et l'Ukraine, plusieurs agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes ont été ajoutés à la liste des substances placées sous contrôle dans la législation nationale, alors qu'en Irlande, ce sont des groupes d'agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes structurellement proches qui l'ont été. Aux États-Unis, seul le cannabinoïde synthétique HU-210 est placé sous contrôle du fait que, de par sa structure, il est un analogue du THC. Toutefois, préoccupés par le fait qu'aux États-Unis, l'on puisse se procurer ces derniers temps des mélanges de plantes contenant des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes dans des magasins spécialisés, les législateurs de plusieurs États ont adopté une législation sur le contrôle de l'utilisation et du commerce de certains agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes, notamment le JWH-018 et le CP 47497 et quelques-uns de leurs homologues.

⁵⁷ Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2009..., par. 242 à 248.

26. Les gouvernements de quelques pays qui avaient déjà adopté une législation nationale pour contrôler certains agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes ont informé l'OICS que, depuis l'adoption de cette législation, leurs services de détection et de répression détectaient des agonistes non placés sous contrôle dans des échantillons de mélanges de plantes saisis sur leur territoire. Par exemple, le JWH-250 a été détecté récemment dans des mélanges de plantes saisis dans la Fédération de Russie, en France et au Japon. Un autre agoniste synthétique des récepteurs cannabinoïdes, le JWH-081, a été détecté dans des échantillons prélevés de mélanges de plantes saisis en Finlande, en France et en Suède.

27. L'OICS engage les gouvernements à continuer de surveiller l'usage illicite des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes et à adopter des mesures pour prévenir ce phénomène et le trafic. À cet égard, tous les gouvernements concernés sont encouragés à appliquer la résolution 53/11 de la Commission des stupéfiants. L'OICS invite les gouvernements à continuer de lui fournir des informations sur l'ampleur de l'usage illicite et du trafic de produits contenant des agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes, ainsi que sur les mesures qui ont été adoptées pour lutter contre l'usage illicite.

iii. Drogues de synthèse récemment recensées^{xi}

28. L'expression "drogues de synthèse" est utilisée pour décrire les substances qui font l'objet d'un usage illicite et qui ont été mises au point pour éviter les mesures de contrôle existantes, y compris celles prévues par les conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Bien souvent, leur fabrication résulte d'une modification mineure de la structure moléculaire de substances placées sous contrôle, qui donne une nouvelle substance présentant les mêmes effets pharmacologiques. On peut les fabriquer facilement, parce que des instructions concernant leur fabrication et une description de leurs effets pharmacologiques se trouvent souvent sur l'Internet.

29. L'usage illicite de la 4-méthylméthcathinone, drogue de synthèse également appelée "méphédrone" ou "4-MMC", a été signalé dans un nombre croissant de pays et de régions. La méphédrone est un dérivé de la méthcathinone qui, elle-même, est chimiquement proche de la cathinone, un des principes actifs psychoactifs du khat (*Catha edulis*). Sa structure chimique est également proche de celle des amphétamines. Ses effets seraient les mêmes que ceux d'autres stimulants comme la cocaïne, les amphétamines et la MDMA ("ecstasy"),

bien qu'il n'existe guère de recherche sur sa pharmacologie et sa toxicité.

30. L'usage illicite de la méphédrone a été noté pour la première fois en 2007, au Royaume-Uni. En 2008, ce phénomène est devenu si répandu en Europe qu'il a été signalé à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) pour être surveillé au moyen du mécanisme d'alerte précoce de l'Union européenne. Dans un petit nombre de cas, l'usage illicite de la méphédrone, notamment en combinaison avec d'autres substances, s'est révélé mortel. En 2010, un nombre croissant de saisies et de cas d'usage illicite de méphédrone ont été signalés dans des régions autres que l'Europe – dans des pays d'Amérique du Nord, d'Asie du Sud-Est et d'Océanie, en particulier en Australie et en Nouvelle-Zélande.

31. La méphédrone peut s'obtenir facilement sur l'Internet et elle a été commercialisée dans certains pays dans des points de vente au détail (les "smart shops"). Les groupes criminels organisés sont impliqués dans son trafic et sa distribution. La méphédrone a été présentée comme sel de bain, engrais et produit chimique utilisé pour la recherche, sans doute pour échapper à la détection par les services chargés du contrôle des drogues et pour éviter que ne soient engagées des actions en justice contre sa commercialisation. Elle ne semble pas faire l'objet d'une utilisation légitime.

32. Dans nombre de pays où elle n'était pas déjà placée sous contrôle en tant qu'analogue de la méthcathinone, la méphédrone a été placée assez rapidement sous contrôle dans la législation nationale. D'autres gouvernements prévoient de la placer sous contrôle dans leur législation nationale ou ont déjà pris des dispositions dans ce sens. En outre, en Europe, région où l'usage illicite de la méphédrone a commencé et s'est le plus répandu à ce jour, le Conseil de l'Europe a pris une décision pour entreprendre une évaluation formelle des risques liés à la substance. L'OICS se félicite des mesures prises, qui montrent que les gouvernements peuvent répondre rapidement aux tendances nouvelles en matière d'usage illicite de drogues.

33. La méphédrone n'est toutefois pas le seul stimulant de synthèse qui fait l'objet d'un usage illicite. Par exemple, rien qu'en Europe, quelque 15 autres cathinones de synthèse sont actuellement sous surveillance par l'OEDT. Au nombre de celles-ci, la méthédrone et la méthylone, analogues de la méthcathinone, qui font l'objet d'un usage illicite au Royaume-Uni. Par ailleurs, la naphyrone, autre composé synthétique qui a des effets stimulants mais qui n'est pas proche de la cathinone, fait l'objet d'un usage illicite en Europe.

34. Dans les pays où la législation nationale ne permet pas un classement générique, la liste des

substances soumises au contrôle doit être modifiée pour chaque drogue de synthèse nouvellement recensée ou pour chaque autre substance identifiée comme posant problème. Par exemple, au Japon, 51 drogues (y compris la méphédronne et la salvinorine-A, substance obtenue à partir de la plante *Salvia divinorum*) ont été récemment placées sous contrôle dans la législation nationale. Le Bélarus, le Brésil et la Finlande ont également jugé nécessaire de modifier leur législation nationale en matière de contrôle de drogues et d'inscrire plusieurs drogues de synthèse dans la liste des substances placées sous contrôle.

35. Les gouvernements sont conscients que l'usage illicite des nouvelles substances peut se propager à l'intérieur des régions et entre celles-ci. L'OICS recommande que tous les gouvernements suivent de près les tendances de l'usage illicite de drogues sur leur territoire, afin d'identifier les nouvelles substances touchées par le phénomène, notamment les stimulants de synthèse. À cet égard, pour recenser les substances qui pourraient remplacer la méphédronne parce qu'elle est placée sous contrôle dans la législation nationale d'un nombre croissant de pays, les gouvernements devraient surveiller les forums sur Internet. Ils sont priés de communiquer à l'OICS et à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) des renseignements sur toute nouvelle tendance d'usage illicite de substances. S'il y a lieu, les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait devraient prendre des mesures immédiates pour placer la méphédronne et d'autres drogues de synthèse sous contrôle dans leur législation nationale, afin de pouvoir poursuivre les personnes chargées d'assurer leur distribution. À cette fin, les gouvernements devraient envisager un classement générique, lorsque la législation nationale le permet.

36. En outre, la méphédronne faisant l'objet d'un usage illicite dans plusieurs régions et semblant passer en contrebande d'une région à l'autre, les gouvernements pourraient envisager de signaler au Secrétaire général les problèmes que pose cet usage illicite sur leur territoire, afin que la substance puisse être ajoutée à l'une des listes de la Convention de 1971. À cet égard, l'OICS note que depuis un certain temps, l'OMS n'a pu convoquer son Comité d'experts de la pharmacodépendance pour évaluer les substances en vue de leur inscription éventuelle à un Tableau de la Convention de 1961 ou de la Convention de 1971, situation qui a des répercussions graves pour le système international de contrôle des drogues.

37. L'OICS invite donc instamment les gouvernements et les organisations internationales comme l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), par l'intermédiaire de sa Section scientifique et du laboratoire, et l'OMS d'élaborer des mesures efficaces pour faire face au

problème des drogues de synthèse. Compte tenu de la responsabilité qui incombe à l'OMS en vertu de la Convention de 1961 et de la Convention de 1971, l'OICS engage l'OMS, dans une première étape, à reprendre dès que possible ses activités visant à évaluer les nouvelles substances.

iv. Usage illicite de composés organiques volatiles appelés "poppers"^{xii}

38. L'OICS note que les gouvernements de certains pays, en particulier d'Amérique latine, ont connu des problèmes d'usage illicite par inhalation de composés organiques volatiles contenant des nitrites d'alkyl comme l'amyle. Ces mélanges, que l'on appelle communément "poppers", sont actuellement placés sous contrôle international. Ce ne sont pas des drogues de synthèse; leur usage illicite suscite toutefois des préoccupations quant à leurs effets négatifs sur la santé. Face à ces faits nouveaux, la Commission a, dans sa résolution 53/13 intitulée "Les "poppers", tendance nouvelle de l'usage illicite de drogues dans certaines régions", invité les États Membres à lutter contre le problème potentiel que pose l'usage de "poppers" et à échanger des informations sur les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience pour faire échec à cette nouvelle tendance. Dans cette résolution, elle a également invité les États Membres à partager avec l'Organe international de contrôle des stupéfiants et d'autres parties intéressées les informations dont ils disposent sur l'usage illicite de "poppers". Compte tenu des préoccupations que suscitent les effets négatifs que provoque l'usage illicite de "poppers" sur la santé, l'OICS recommande que les États Membres partagent avec l'OMS les informations sur les questions de santé liées à ce phénomène.

v. Mélanges de plantes contenant des cannabinoïdes synthétiques^{xiii}

39. Les mélanges de plantes connus sous le nom de "Spice" ont récemment attiré l'attention des autorités sanitaires et des spécialistes de la réglementation pharmaceutique dans de nombreux pays. Bien que présentés dans les publicités comme des mélanges de plantes non destinés à la consommation humaine, les produits Spice sont fumés et induiraient chez le fumeur des effets psychoactifs similaires à ceux que produit le cannabis. L'identification de petites quantités de cannabinoïdes synthétiques dans ces mélanges de plantes a conduit à s'interroger sur leurs effets potentiels sur la santé et sur les risques d'abus.

40. Pour être plus amplement informé sur l'abus des produits Spice, l'Organe a adressé une lettre aux

gouvernements de certains pays dans toutes les régions pour leur demander des informations concernant la prévalence de l'utilisation de ces produits, les problèmes de santé découlant de leur utilisation, le profil des utilisateurs et le risque d'abus dans la population. L'Organe a étudié les éléments d'information communiqués par les gouvernements ainsi que les rapports sur les produits Spice établis par des instances de surveillance de l'abus de substances, telles que l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.

41. Les produits Spice sont achetés principalement via Internet et sont également écoulés dans des commerces de quelques grandes villes. Ils sont présentés comme étant des mélanges de plusieurs espèces végétales mais, selon certaines informations, les éléments végétaux présentés comme des ingrédients pourraient ne pas être présents dans certains produits. Les analyses criminalistiques effectuées dans plusieurs pays européens et aux États-Unis pour déterminer les composants psychoactifs des produits Spice ont révélé la présence de plusieurs cannabinoïdes synthétiques, à savoir JWH-018, CP 47 497 et ses homologues, et HU-210 – autant de substances qui ne sont pas placées sous contrôle international. Ces cannabinoïdes synthétiques ne sont pas présents dans tous les produits Spice ou lots d'un même produit. Bien que l'on puisse acheter des produits Spice dans de nombreux pays, on ne sait pas aujourd'hui où ils sont fabriqués.

42. Les informations sur les effets psychoactifs de l'utilisation des produits Spice proviennent essentiellement de messages non vérifiables affichés sur des forums Internet où des consommateurs de ces produits disent avoir ressenti une sensation d'euphorie semblable à celle que produit le cannabis. Les cannabinoïdes synthétiques détectés dans des produits Spice ont été produits initialement pour la recherche sur les récepteurs endocannabinoïdes et n'ont pas été mis au point à des fins pharmaceutiques. Aussi sait-on peu de choses sur leurs effets toxicologiques chez les être humains. Toutefois, bien que l'on ne dispose pas d'informations provenant d'études sur les effets des cannabinoïdes synthétiques sur l'organisme humain, des études *in vitro* de leurs effets sur des animaux donnent à penser que ces substances pourraient être encore plus puissantes que le cannabis. D'où des inquiétudes sur les risques potentiels pour la santé associés à l'utilisation de ces cannabinoïdes de synthèse et à la consommation de quantités inconnues de ces substances subrepticement introduites dans des mélanges de plantes tels que les produits Spice.

43. L'Organe note que des préoccupations de santé publique ont amené les autorités de plusieurs pays à adopter des textes réglementant l'utilisation et le

commerce de certains cannabinoïdes synthétiques et des produits qui en contiennent. Dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Luxembourg et la Pologne, une partie ou la totalité des cannabinoïdes synthétiques le plus couramment détectés dans des produits Spice (JWH-018, CP 47 497 et ses trois homologues, et HU-210) ont été ajoutés à la liste nationale des substances placées sous contrôle. Aux États-Unis, HU-210 était déjà placé sous contrôle parce que sa structure est analogue à celle du THC.

44. En plus des cannabinoïdes synthétiques détectés dans les produits Spice, de nombreuses autres substances synthétiques sont connues pour se comporter comme des agonistes des récepteurs endocannabinoïdes et avoir potentiellement des effets similaires à ceux du cannabis. La structure chimique de nombre de ces cannabinoïdes synthétiques est différente de celle du THC; aussi ces substances ne peuvent-elles être détectées à l'aide des méthodes classiques de dépistage. On pourrait voir apparaître sur le marché des cannabinoïdes synthétiques qui ne sont pas placés sous contrôle et qui permettraient ainsi de contourner les règlements en vigueur de contrôle des drogues. Pour remédier à ce problème, le Conseil consultatif sur l'abus de drogues a recommandé au Gouvernement du Royaume-Uni d'adopter une législation ciblant des groupes de cannabinoïdes structurellement proches plutôt que des cannabinoïdes spécifiques. De même, au Luxembourg, tous les agonistes synthétiques des récepteurs cannabinoïdes ont été ajoutés à la liste des substances psychotropes placées sous contrôle.

45. L'Organe prie instamment les gouvernements de suivre de près l'évolution de la situation concernant l'abus de cannabinoïdes synthétiques, qui sont souvent commercialisés comme des produits inoffensifs tels que l'encens à base de plantes pour éviter qu'ils ne soient détectés par les autorités chargées du contrôle des drogues. En surveillant les forums d'utilisateurs sur Internet et les magasins en ligne, les autorités nationales pourraient prendre connaissance de l'abus de produits pouvant contenir des cannabinoïdes synthétiques dès leur apparition sur le marché. En outre, il faudrait diligenter des enquêtes pour déterminer le lieu d'implantation des fabricants de produits Spice et, en particulier, la source des cannabinoïdes synthétiques utilisés dans ces produits. L'Organe invite tous les gouvernements à lui communiquer et à communiquer également à l'OMS toutes les informations disponibles sur l'utilisation abusive dans leur pays de mélanges de plantes comme les produits Spice et les cannabinoïdes synthétiques qu'ils contiennent.

vi. Contrôle de la kétamine^{xiv}

46. Au cours des dernières années, l'Organe a pris note avec préoccupation d'informations faisant état de l'abus et du trafic de kétamine, substance qui n'est pas actuellement placée sous contrôle international. À travers ses rapports annuels, il a maintes fois appelé l'attention des gouvernements sur les problèmes que posaient l'abus largement répandu de kétamine, surtout chez les jeunes, en Asie de l'Est et du Sud-Est, et le trafic de cette substance dans cette région et dans d'autres régions, notamment dans les Amériques.

47. Selon l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), le trafic et l'abus de kétamine constituent un nouveau sujet de préoccupation. L'abus de cette substance progresse dans certains pays européens, en particulier en Espagne et au Royaume-Uni. Les groupes criminels organisés s'intéressent au trafic de la kétamine en raison du taux élevé de rentabilité qu'elle leur procure: des centaines de kilogrammes de cette substance sont saisis chaque année en Europe et dans d'autres régions.

48. En mars 2006, le Comité d'experts de la pharmacodépendance de l'OMS a procédé à l'examen critique de la kétamine. Toutefois, il est alors parvenu à la conclusion que les informations qui lui étaient présentées sur la kétamine n'étaient pas suffisantes pour justifier son inscription parmi les substances placées sous contrôle international.

49. À la lumière de cette évolution, la Commission des stupéfiants a adopté la résolution 49/6 intitulée "Inscription de la kétamine parmi les substances placées sous contrôle", afin que les gouvernements puissent prendre des mesures appropriées contre le détournement et l'abus de kétamine. Dans cette résolution, la Commission priait instamment les États Membres d'envisager de surveiller l'utilisation de la kétamine en l'inscrivant sur la liste des substances placées sous contrôle en vertu de leur législation nationale, lorsque la situation interne l'exigeait.

50. Dans son rapport pour 2006⁵⁸, l'Organe s'est réjoui de l'adoption de la résolution 49/6 par la Commission des stupéfiants et a engagé tous les gouvernements à l'appliquer sans tarder. En particulier, il a encouragé tous les gouvernements concernés à prendre des dispositions pour déterminer la taille de la population qui faisait abus de kétamine et, chaque fois que cela se justifiait, à placer cette substance sous le contrôle de la législation nationale. Il a en outre prié instamment tous les gouvernements de lui communiquer, ainsi qu'à l'OMS, toutes les informations dont ils disposaient sur l'abus de

kétamine dans leurs pays pour aider le Comité d'experts de la pharmacodépendance de l'OMS dans sa tâche d'évaluation de cette substance en vue de son inscription éventuelle à un Tableau de la Convention de 1971.

51. En mars 2007, la Commission des stupéfiants a adopté la résolution 50/3, dans laquelle elle encourageait les États Membres à envisager l'adoption d'un système de mesures de précaution à l'usage de leurs services administratifs en vue de faciliter la détection rapide du détournement de kétamine.

52. En août 2008, l'Organe a adressé un questionnaire à tous les gouvernements en leur demandant de lui communiquer des informations sur les mesures juridiques ou administratives spécifiques adoptées conformément à la résolution 49/6 de la Commission des stupéfiants, notamment des données sur les mesures prises pour contrôler la kétamine et sur les importations, les exportations, les saisies, l'abus et le trafic de cette substance.

53. Au 1^{er} novembre 2009, l'Organe avait reçu les informations demandées de 87 pays et 7 territoires. Au total, 48 gouvernements ont signalé que la kétamine était déjà inscrite sur la liste des substances placées sous contrôle en vertu de leur législation nationale, conformément à la résolution 49/6 de la Commission des stupéfiants, et 43 ont indiqué que des dispositions juridiques ou des mesures administratives avaient été adoptées pour donner suite à cette résolution. Parmi les pays et territoires qui n'avaient pas encore placé la kétamine sous contrôle, 12 ont fait observer que leur situation interne exigerait une telle mesure, en raison surtout de l'ampleur de l'abus de cette substance.

54. En ce qui concernait le contrôle du commerce international licite, 50 des pays ayant répondu au questionnaire avaient rendu obligatoires les autorisations d'importation et d'exportation pour la kétamine et 1 pays s'appropriait à le faire; 2 autres pays n'avaient rendu obligatoires que les autorisations d'importation. La grande majorité (67) des pays et territoires ayant répondu étaient en mesure de communiquer des renseignements précis sur le volume total, par année, de la fabrication, des importations et des exportations de kétamine. Au total, 31 pays et territoires ayant répondu ont communiqué des renseignements détaillés sur l'abus et le trafic illicite de kétamine, y compris des informations sur les saisies de cette substance. Si la plupart ont fait état de nombreuses saisies de petites quantités de kétamine, certains, dont l'Allemagne, la Chine, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande, ont déclaré en avoir saisi de grandes quantités.

55. L'Organe a continué de communiquer à l'OMS régulièrement les informations reçues des gouvernements afin de l'aider à déterminer s'il

⁵⁸ Rapport de l'Organe internationale de contrôle des stupéfiants pour 2006..., par. 202.

conviendrait d'inscrire la kétamine à l'un des Tableaux des conventions internationales relatives au contrôle des drogues. L'Organe invite tous les gouvernements à continuer de lui communiquer, ainsi qu'à l'OMS, toutes les informations pertinentes sur le trafic et l'abus de kétamine dans leur pays.

56. L'Organe a commencé à afficher, sur une page sécurisée de son site Web, des informations sur les prescriptions nationales déjà en place dans différents pays pour autoriser l'importation et l'exportation de kétamine.

IV. Détournement et abus de substances placées sous contrôle international

i. Pharmacies opérant illégalement sur Internet et saisies de substances fabriquées licitement, commandées sur Internet et livrées par courrier^{xv}

1. Ces dernières années, l'OICS a rappelé aux gouvernements qu'il leur fallait collaborer pour mener des enquêtes sur les cyberpharmacies illégales, mettre un terme à leur activité et saisir les substances illégalement commandées sur Internet et passées en contrebande par la voie postale. Afin de renforcer les efforts entrepris pour s'attaquer à ce problème, l'OICS a travaillé avec les gouvernements pour mieux comprendre le fonctionnement des cyberpharmacies illégales et mieux appréhender les mesures prises par les États pour les combattre. En particulier, et il a recueilli des informations sur l'application de ses *Principes directeurs à l'intention des gouvernements pour la prévention de la vente illégale via l'Internet de substances placées sous contrôle international*, sur les saisies de substances placées sous contrôle international envoyées par courrier et sur d'importantes évolutions concernant le commerce illégal sur Internet de ces substances. Afin d'évaluer le degré d'application des principes directeurs, l'OICS a adressé un questionnaire à toutes les autorités compétentes pour leur demander de fournir des renseignements détaillés sur la mesure dans laquelle chaque principe était appliqué. La plupart des pays dont les autorités ont indiqué que les principes directeurs de l'OICS étaient intégralement appliqués étaient ceux qui avaient promulgué des lois interdisant les cyberpharmacies ou autorisant les activités de ces pharmacies dans certaines conditions uniquement. L'OICS constate qu'un certain nombre de pays ont interdit soit toutes les activités des cyberpharmacies, soit la vente via Internet de substances placées sous contrôle international. Toutefois, même lorsque des lois ont été promulguées pour donner suite à ces principes directeurs, le degré d'application et de contrôle reste variable.

2. Selon les réponses reçues, les États et territoires qui avaient déjà adopté des lois et règlements visant les activités des cyberpharmacies étaient ceux qui avaient appliqué le plus grand nombre de recommandations.

Plusieurs pays ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure d'appliquer intégralement tous les principes directeurs. Les difficultés le plus souvent mentionnées avaient trait à l'absence d'un cadre législatif ou de règles régissant la vente de médicaments sur Internet. En outre, les autorités de plusieurs pays ont signalé qu'elles ne disposaient pas des techniques, des ressources humaines et des connaissances spécialisées nécessaires pour repérer et contrecarrer ces activités illégales. Ce manque de capacités souligne l'importance des principes directeurs pour ce qui est de l'échange de connaissances spécialisées et la fourniture d'une assistance technique. En outre, l'insuffisance de la coopération internationale, l'absence de coopération avec les fournisseurs de services Internet et les difficultés en matière de coordination et coopération entre les divers organismes nationaux concernés ont été souvent mentionnées.

a) Mesures à prendre

3. Selon l'une des principales propositions formulées par les répondants au questionnaire, il fallait que les gouvernements qui avaient déjà appliqué les principes directeurs fassent part de leur expérience à ceux qui ne les avaient pas appliqués afin de pouvoir recenser les bonnes pratiques. Selon une autre proposition, il fallait que les gouvernements qui avaient appliqué ces principes dispensent une formation aux autres pays afin que les agents concernés soient mieux à même de détecter et de déjouer les activités des cyberpharmacies illégales. Il ressort des réponses au questionnaire que la grande majorité des gouvernements qui possédaient une expérience de la lutte contre les cyberpharmacies illégales n'avaient pas à ce jour offert une assistance technique aux gouvernements qui en avaient fait la demande. Un exemple de l'assistance technique actuellement octroyée à l'échelle internationale était l'initiative "Project Drug.net" de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL). Plusieurs gouvernements ont proposé que soient mises en œuvre des opérations conjointes pour améliorer les procédures et les contrôles. Une telle approche pourrait également contribuer à répondre aux préoccupations exprimées par plusieurs gouvernements selon lesquelles les actions visant les sites Web en infraction ne pouvaient être engagées que sur leur territoire, et les sites Web basés dans d'autres pays

ne pouvaient pas faire l'objet de mesures contraignantes.

4. Autre problème également mentionné: il arrive parfois que certaines cyberpharmacies illégales prétendent être situées dans un pays donné alors qu'elles sont en fait enregistrées dans d'autres pays ou inscrites dans un registre situé en dehors du pays concerné, lequel est ainsi dans l'impossibilité de régir leurs activités en vertu de son droit interne. L'OICS estime qu'il serait dans l'intérêt de tous les pays que ceux qui disposent des capacités pour bloquer des sites Web, filtrer les contenus sur Internet et surveiller régulièrement le comportement des utilisateurs ne s'emploient pas uniquement à recenser les sites Web qui opèrent depuis leur propre territoire, mais recensent également tous les autres sites en infraction et communiquent les informations recueillies aux autorités concernées. À cet égard, il note avec préoccupation le degré d'application relativement faible de ses principes directeurs 24 et 25 dans lesquels il est précisé que les États devraient répondre en temps utile aux demandes de coopération émanant d'autres États et que les gouvernements devraient élaborer des normes appropriées pour les enquêtes et la communication de données à leur sujet. Il prie instamment les gouvernements d'appliquer ces principes directeurs car les mesures qu'ils préconisent pourraient sensiblement stimuler les efforts déployés par la communauté internationale pour lutter contre les cyberpharmacies illégales.

5. Une partie importante des activités des cyberpharmacies illégales consiste à passer en fraude les produits destinés aux consommateurs, à trouver un hébergement pour leur site Web et à convaincre les consommateurs que leur activité est en fait légitime. Face à cette situation, plusieurs gouvernements ont estimé qu'il faudrait renforcer le contrôle du courrier et des services de messagerie. Certains gouvernements ont proposé de mettre en place des mécanismes d'alerte et de contrôle adéquats aux points d'arrivée et de départ du courrier dans les pays et d'améliorer les connaissances des services de détection et de répression en matière de contrôle. Toutefois, il a été admis, compte tenu du volume du courrier entrant dans un pays et en sortant, qu'il serait très difficile de donner suite à ces propositions. Des gouvernements ont également recommandé d'identifier systématiquement les fournisseurs de services Internet hébergeant des sites Web qui se livraient à un commerce illégal et de coopérer avec eux en vue d'obtenir le retrait de ces sites. Enfin, plusieurs gouvernements ont proposé l'organisation de campagnes de sensibilisation du public visant à donner des informations sur l'achat de médicaments en ligne.

6. L'OICS tient à rappeler aux gouvernements que les recommandations énoncées dans les principes directeurs 7 et 8, qui ont trait à la législation régissant les substances placées sous contrôle international, doivent être intégralement appliquées par tous les pays, car elles renvoient aux obligations contractées par les gouvernements conformément aux dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, ainsi qu'aux résolutions pertinentes du Conseil économique et social. En particulier, l'OICS fait observer qu'en l'absence d'application universelle de ces principes directeurs, les cyberpharmacies illégales peuvent être en mesure de poursuivre leurs activités tout simplement en se déplaçant dans les pays où les mesures de contrôle sont moins strictes. Il tient à rappeler que pour que les efforts menés par la communauté internationale contre les cyberpharmacies illégales soient efficaces, tous les gouvernements doivent veiller à ce que des mesures globales soient en place pour empêcher ces cyberpharmacies d'opérer à partir de leur territoire. Il demande donc aux gouvernements de continuer à appliquer les principes directeurs, de s'employer à améliorer la coopération internationale et de fournir une assistance technique aux pays qui en font la demande.

b) Informations sur les saisies de substances placées sous contrôle international envoyées par courrier

7. En application de la résolution 50/11 de la Commission des stupéfiants, l'OICS recueille des informations sur les saisies de substances placées sous contrôle international envoyées par courrier, y compris celles commandées sur Internet. À ce jour, il a reçu des données concernant plus de 12 000 saisies de substances placées sous contrôle international envoyées par courrier. Bien qu'il eût demandé aux gouvernements de recenser, si possible, les substances saisies qui avaient été commandées sur Internet, la grande majorité des gouvernements n'ont pas été en mesure de le faire.

8. Compte tenu des informations communiquées à l'OICS, les principaux pays et territoires d'origine des préparations pharmaceutiques saisies étaient l'Inde (58 % de substances saisies), suivie par les États-Unis, la Chine et la Pologne. Outre les services postaux nationaux, il a été indiqué qu'un certain nombre de services de messagerie et services de livraison exprès avaient été utilisés pour passer des substances en contrebande, aussi bien des préparations pharmaceutiques que des drogues illicites. Les substances psychotropes licites les

plus fréquemment saisies étaient le diazépam et la phentermine, les stupéfiants licites les plus fréquemment saisis étaient la méthadone et la codéine, les précurseurs le plus fréquemment saisis étaient l'éphédrine et la pseudoéphédrine et les drogues d'origine illicite le plus fréquemment saisis étaient le cannabis, le khat, l'amphétamine, la cocaïne et le JWH-122 (un cannabinoïde synthétique).

c) **Faits nouveaux concernant les cyberpharmacies opérant illégalement**

9. La vente de substances placées sous contrôle international par des cyberpharmacies illégales se poursuit et la gamme des moyens utilisés par ces pharmacies semble s'être élargie. Après que plusieurs moteurs de recherche eurent refusé l'utilisation de marques déposées de médicaments de prescription dans leurs liens sponsorisés, les cyberpharmacies illégales ont eu de plus en plus souvent recours aux forums Internet et aux réseaux sociaux pour faire de la publicité pour leur site. Elles ont également continué à se faire connaître par des courriels non sollicités envoyés dans des messages électroniques plutôt qu'à travers des sites de réseaux sociaux; près de 25 % de tous les courriels non sollicités sont en fait des messages publicitaires pour des médicaments. Les cyberpharmacies illégales utilisent un certain nombre de méthodes pour se faire passer pour des pharmacies légitimes, consistant notamment à présenter des déclarations et des photos de prétendus médecins et à afficher frauduleusement un certain nombre de logos, y compris les logos d'organismes nationaux de réglementation des médicaments. Selon les données de l'OMS, plus de 50 % des médicaments commandés à des cyberpharmacies illégales sont contrefaits.

10. Un certain nombre d'organisations et d'associations nationales et internationales ont pris des mesures contre les cyberpharmacies illégales, visant notamment à certifier les pharmacies légitimes et à tenir un registre des cyberpharmacies homologuées auxquelles les consommateurs potentiels peuvent s'adresser. Des campagnes de sensibilisation aux dangers associés à l'achat de médicaments à des cyberpharmacies illégales ont également été organisées. Ces activités tendant à sensibiliser le grand public ont été entreprises par les gouvernements et le secteur privé. Dans certains pays, des entreprises du secteur privé, y compris des registraires de noms de domaine, des fournisseurs de services d'hébergement, des sociétés de cartes de crédit et des fournisseurs de moteurs de recherche, ont décidé d'échanger leurs informations sur les activités des cyberpharmacies illégales afin de

permettre aux entreprises concernées de prendre des mesures pour que ces pharmacies ne fassent pas un usage abusif de leurs services. L'OICS se félicite de ces initiatives et recommande aux gouvernements d'encourager les entreprises à refuser aux cyberpharmacies illégales l'accès aux services commerciaux légitimes dont elles ont besoin pour mener leurs activités.

ii. Pharmacies illégales sur Internet^{xvi}

11. Les Principes directeurs à l'intention des gouvernements pour la prévention de la vente illégale via l'Internet de substances placées sous contrôle international⁵⁹, arrêtés par l'Organe, ont été lancés en mars 2009, lors de la cinquante-deuxième session de la Commission des stupéfiants. Ces principes ont ensuite été portés à la connaissance des autorités compétentes de tous les pays. L'Organe espère qu'ils aideront chaque gouvernement à déterminer les mesures de contrôle les plus appropriées pour son pays. Certaines des recommandations en question devront être mises en œuvre par tous les gouvernements, en particulier les recommandations relatives aux dispositions des trois traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. En outre, afin d'assurer une action concertée à l'échelle internationale, des règles de base sur l'échange d'informations et la coopération devraient être respectées par tous les États. L'Organe invite tous les gouvernements à mettre en œuvre sans délai et dans toute la mesure possible les recommandations énoncées dans les Principes directeurs. À l'aide d'un questionnaire qui sera distribué en 2010 à tous les gouvernements, l'Organe mesurera les progrès accomplis dans la suite donnée aux Principes directeurs.

12. En application de la résolution 50/11 de la Commission des stupéfiants, l'Organe a distribué en février 2009 un formulaire à tous les gouvernements pour qu'ils puissent signaler les saisies de substances placées sous contrôle international qui ont été commandées sur Internet et livrées par courrier. L'Organe a reçu une première série de réponses, contenant des données pour 2008, qui montrent la vaste répartition géographique des envois de diverses préparations pharmaceutiques contenant des substances placées sous contrôle qui sont vendues illégalement. Il continuera de recueillir des informations sur les saisies et présentera, dans ses rapports annuels, une analyse détaillée des informations reçues. Il

⁵⁹ Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.09.XI.6.

invite les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à créer des mécanismes nationaux de collecte de données et à lui communiquer ces données comme la Commission l'a demandé dans sa résolution 50/11.

13. L'Organe note avec satisfaction que, dans certains pays, des textes ont été adoptés pour lutter contre la vente illégale, par des cyberpharmacies, de substances placées sous contrôle. Aux États-Unis, la loi de 2008 dite Ryan Haight Online Pharmacy Consumer Protection Act (voir par. 411 ci-dessous), promulguée en octobre 2008, a modifié la loi relative aux substances placées sous contrôle et la loi sur l'importation et l'exportation de substances placées sous contrôle en leur ajoutant plusieurs dispositions nouvelles visant à empêcher la distribution et la délivrance illégales par Internet de substances placées sous contrôle. En janvier 2009, la Belgique a adopté une nouvelle loi contenant des dispositions qui s'appliquent expressément aux cyberpharmacies et qui interdisent la vente sur Internet de médicaments délivrés sur ordonnance.

14. Un nombre croissant d'opérations commerciales transfrontières illégales de substances placées sous contrôle international tire parti des technologies modernes de l'information et de la communication, comme Internet et les centres d'appels internationaux. L'Organe demande aux gouvernements de prendre des mesures appropriées pour empêcher l'usage abusif des technologies modernes de la communication. Il prie en outre tous les gouvernements de réfléchir à des mesures qui permettraient d'influer sur les responsables de la gestion des sites Web Internet et d'autres technologies modernes de communication afin de prévenir les activités illégales sur Internet ou d'y mettre fin.

iii. Abus de préparations pharmaceutiques contenant des stupéfiants ou des substances psychotropes^{xvii}

15. Au fil des années, l'OICS a appelé à plusieurs reprises l'attention des gouvernements sur l'abus croissant de médicaments de prescription contenant des substances placées sous contrôle. Il a notamment traité de ce problème au titre des thèmes spéciaux de son rapport annuel pour 2009 afin de mettre en avant le fait que les gouvernements devaient y accorder une attention plus soutenue et prendre les mesures qui s'imposaient. Depuis 2009, l'abus de

médicaments de prescription continue de se répandre dans toutes les régions du monde, et il pose désormais de graves problèmes sanitaires et sociaux dans certains pays. En Amérique du Nord et en Asie du Sud et du Sud-Est, ainsi que dans certains pays d'Europe et d'Amérique du Sud, ce phénomène a pris beaucoup d'ampleur ces dernières années. Aux États-Unis, par exemple, il est plus fréquent que l'abus de toute autre substance placée sous contrôle international, excepté le cannabis. En Allemagne et en Fédération de Russie, les sédatifs et tranquillisants à base de benzodiazépines constituent le deuxième des groupes de substances faisant le plus couramment l'objet d'abus. Les substances dont l'abus est le plus fréquent, selon les informations disponibles, sont les opioïdes (buprénorphine, codéine, hydrocodone, méthadone et oxycodone), les sédatifs et tranquillisants (benzodiazépines, barbituriques ou GHB) et les stimulants.

16. Des cas d'abus de médicaments de prescription par injection, pratique qui augmente les risques de contracter le VIH, l'hépatite B ou l'hépatite C, ont également été signalés par de nombreux gouvernements. Le problème est plus particulièrement observé en Asie du Sud, où les médicaments de prescription le plus couramment injectés comprennent diverses benzodiazépines et la buprénorphine. Les usagers de drogues par injection de la région sont peu suivis par les services de santé, ce qui accroît la probabilité qu'ils partagent leur matériel d'injection.

17. Parmi les sujets préoccupant spécialement l'OICS figure l'augmentation, depuis quelques années, de l'abus de médicaments de prescription contenant des substances psychotropes qui est signalé. Selon un récent rapport de la CICAD consacré à l'abus de drogues dans les Amériques, la prévalence au cours des 12 mois écoulés de l'abus de tranquillisants obtenus sans ordonnance parmi les élèves du secondaire était supérieure à 6 % dans l'État plurinational de Bolivie, au Paraguay et en Colombie. À Singapour, le Gouvernement a fait état d'une forte progression de l'abus de sédatifs et de tranquillisants contenant des benzodiazépines. Une augmentation des décès liés à l'abus de substances psychotropes a été signalée par un certain nombre de pays.

18. Si de plus en plus de gouvernements savent désormais que l'abus de médicaments de prescription contenant des substances psychotropes s'est accru, le problème n'en reste pas moins largement sous-estimé à l'échelle mondiale, comparé à celui de l'abus de médicaments de prescription contenant des stupéfiants. De plus, l'OICS craint que la population dans son ensemble, et les jeunes en

particulier, ne soient pas suffisamment informés des effets nocifs de cet abus.

19. De même que l'abus de médicaments de prescription d'une manière générale, l'abus de médicaments de prescription contenant des substances psychotropes gagne du terrain, du fait principalement que cet abus est moins stigmatisé que celui de drogues fabriquées illicitement, que ces médicaments sont perçus comme pouvant être obtenus légalement (par l'intermédiaire de membres des professions de santé, par exemple) et que ceux qui en font abus croient, à tort, que cet usage n'est pas nocif pour la santé.

20. L'OICS s'inquiète par ailleurs du rôle joué par les membres des professions de santé, qui peuvent, intentionnellement ou non, contribuer de différentes manières au problème de l'abus de médicaments de prescription. Selon la dernière Enquête nationale sur l'usage de drogues et la santé qui a été menée aux États-Unis, la majorité des personnes ayant fait abus de médicaments de prescription obtenus auprès d'amis ou de parents a indiqué que les amis ou parents en question se les étaient eux-mêmes procurés au moyen d'une ordonnance légitime. Des études ont montré que la formation dispensée aux membres des professions de santé concernant la prescription et la délivrance de substances placées sous contrôle et la détection des cas d'abus était insuffisante dans de nombreux pays. De plus, le fait que des pharmaciens délivrent des médicaments de prescription sans exiger la présentation de l'ordonnance requise contribue à alimenter l'usage illicite de ces médicaments dans certaines régions, dont l'Asie du Sud.

21. Face aux problèmes que pose l'abus croissant de médicaments de prescription, de nombreux gouvernements ont pris des mesures. Le Gouvernement de Singapour, par exemple, impose aux médecins de communiquer, lorsqu'ils prescrivent des médicaments sur ordonnance à des personnes soupçonnées d'être toxicomanes, des informations comme la durée du traitement, le dosage et les quantités en cause. Les Gouvernements de l'Allemagne et des États-Unis ont élaboré des plans d'action ciblés qui doivent permettre de surveiller et de réduire l'abus de médicaments de prescription. Il reste toutefois beaucoup à faire.

22. Dans un premier temps, et c'est une étape décisive, il faut acquérir une meilleure connaissance de la nature et de l'ampleur de l'abus de médicaments de prescription de manière à concevoir une réponse adaptée. Un certain nombre d'études et de travaux de recherche consacrés à ce phénomène ont été publiés récemment, mais la connaissance du problème

demeure extrêmement limitée dans la plupart des pays. Le manque d'informations sur l'ampleur de l'abus est particulièrement préoccupant en Afrique, où il semble que la disponibilité de médicaments de prescription sur les marchés non réglementés échappant au contrôle des autorités sanitaires constitue un grave problème. Comme l'OICS l'a indiqué dans son rapport annuel pour 2009, les gouvernements devraient faire en sorte que les enquêtes nationales sur l'abus de drogues portent également sur les médicaments de prescription contenant des substances placées sous contrôle, de manière à ce que des informations sur la nature et l'ampleur de l'abus soient recueillies. Dans certains pays où cela a déjà été fait, les questions sur l'abus de médicaments de prescription posées lors de ces enquêtes tendent à être assez génériques, ce qui empêche d'en tirer de solides conclusions. Dans d'autres pays, ces enquêtes ne comprennent pas de questions relatives à l'abus de substances psychotropes, du fait peut-être que l'abus d'analgésiques opioïdes y est, par son ampleur, plus inquiétant. Dans tous les cas, il faudrait revoir les enquêtes pour y inclure des questions qui couvrent l'ensemble du phénomène et qui ciblent spécifiquement le type de substance dont il est fait abus.

23. Ensuite, même si des progrès notables ont été faits dans certains pays pour ce qui est de sensibiliser les esprits aux effets nocifs de l'abus de médicaments de prescription, il n'en demeure pas moins que beaucoup de monde, y compris au sein du corps médical, ignore toujours que l'abus de médicaments de prescription contenant des substances placées sous contrôle peut être aussi dangereux que l'usage illicite de drogues comme l'héroïne et la cocaïne. Il est donc impératif que les gouvernements élaborent et mettent en œuvre des stratégies de prévention efficaces s'adressant à la population et aux membres du corps médical, qui ont besoin d'être plus au fait des dangers associés à l'abus de médicaments de prescription. Les autorités sanitaires et les associations professionnelles devraient rédiger des directives et des codes de conduite et renforcer la formation des membres des professions de santé, afin de favoriser des pratiques de prescription et de délivrance rationnelles et de réduire l'abus de médicaments soumis à prescription.

24. Dans certains pays, les médicaments de prescription faisant le plus fréquemment l'objet d'abus ont été retirés du marché ou remplacés par des variantes moins susceptibles de donner lieu à abus. Ces solutions peuvent s'inscrire dans une stratégie efficace de lutte contre l'abus de certains de ces médicaments sur le long terme, mais il convient de les employer avec prudence considérant qu'elles risquent de limiter la

disponibilité des substances en question sur le marché licite. En outre, les personnes dépendantes à ces produits peuvent passer à d'autres formes d'abus pour remplacer la ou les substances consommées jusque-là, et les substances de remplacement risquent d'être encore plus dangereuses. Une approche équilibrée s'impose donc pour prévenir l'abus tout en veillant à la disponibilité des médicaments de prescription pour les besoins licites.

25. Enfin, et ce n'est pas le moins important, si l'on veut s'attaquer au problème de l'abus de médicaments soumis à prescription, il faut prendre des mesures pour empêcher l'offre illicite. Parallèlement aux cas de détournement depuis les circuits licites, des cas de fabrication clandestine de préparations pharmaceutiques contenant des substances placées sous contrôle ont été découverts dans plusieurs pays, ce qui donne à penser que l'abus de certains de ces médicaments serait si répandu que les trafiquants rechercheraient de nouveaux moyens de satisfaire la demande. L'OICS prie donc tous les gouvernements de prendre des mesures pour prévenir le détournement et la fabrication illicite de médicaments de prescription afin d'empêcher qu'il n'en soit fait abus.

26. Certaines substances psychotropes, qui sont toutes des stimulants du système nerveux central, sont utilisées principalement dans le traitement du trouble déficitaire de l'attention avec hyperactivité (TDAH), trouble mental et comportemental qui entraîne généralement des problèmes d'apprentissage, entre autres. Le méthylphénidate est la plus connue et la plus prescrite des substances ainsi employées, voire la seule dans certains pays. Le dexméthylphénidate, le plus puissant des stéréo-isomères du méthylphénidate (également placé sous contrôle au titre de la Convention de 1971), est de plus en plus fréquemment importé et utilisé dans certains pays. L'amphétamine et la dexamphétamine, seules ou en association, sont aussi utilisées dans le traitement du TDAH. Les trois substances susmentionnées sont inscrites au Tableau II de la Convention de 1971 au motif qu'elles n'ont qu'une utilité thérapeutique faible ou moyenne et que les probabilités qu'il en soit fait abus constituent un risque important en matière de santé publique. À une bien moindre échelle, la pémoline, substance inscrite au Tableau IV de la Convention de 1971, est également utilisée dans le traitement du TDAH. Plus récemment, la lisdexamphétamine, bioprécurseur de la dexamphétamine (après absorption, elle se métabolise en dexamphétamine) qui n'est pas soumis au contrôle international, a été mise au point. Cette substance est considérée comme étant moins susceptible

d'abus que les amphétamines et le méthylphénidate, et son emploi dans le traitement du TDAH se répand dans certains pays. Plusieurs autres substances non placées sous contrôle international sont aussi utilisées à cette fin.

27. Le diagnostic de TDAH, en particulier chez les enfants, est long à poser, et il ne devrait l'être qu'à l'issue d'un examen approfondi des paramètres liés à la santé, au développement et à l'apprentissage, de manière à ce que soit exclue toute possibilité que les problèmes de comportement et d'apprentissage observés ne découlent d'autres troubles ou ne tiennent à la situation familiale ou au milieu. Les cas de diagnostic de TDAH et de traitement par stimulants du système nerveux central, principalement chez les enfants, ont commencé à se multiplier en Amérique du Nord il y a une vingtaine d'années, et cette tendance s'est ensuite étendue à de nombreux pays et régions. Les substances utilisées pour traiter le TDAH améliorant les résultats scolaires et atténuant les problèmes de comportement, il a été fait état de pressions exercées par les écoles ou les parents en faveur de leur prescription aux écoliers et étudiants alors même qu'il n'était pas posé de diagnostic de TDAH en bonne et due forme. Le TDAH était auparavant considéré comme touchant majoritairement les enfants d'âge scolaire; or, un nombre croissant d'enfants d'âge préscolaire et d'adultes sont aujourd'hui visés par ce diagnostic et traités par des stimulants tels que le méthylphénidate.

28. En raison, pour partie, des évolutions décrites ci-dessus, l'utilisation des substances employées dans le traitement du TDAH a augmenté ces 20 dernières années au niveau mondial, même si les quantités des différentes substances utilisées ont pu varier. Alors que la fabrication et l'utilisation d'amphétamines a augmenté au niveau mondial dans les années 1990, au cours desquelles les quantités en cause étaient toujours très supérieures à celles de la fabrication et de l'utilisation de méthylphénidate, elles suivent une tendance à la baisse depuis 2000 environ. Le volume de la fabrication et de l'utilisation de pémoline, lui aussi très important dans les années 1990, diminue depuis. En revanche, toujours au niveau mondial, la fabrication de méthylphénidate, qui a plus que décuplé pour passer de 4,2 tonnes en 1992 à 45,2 tonnes en 2011, dépassant en 2009 la fabrication de toutes les amphétamines confondues, continue d'augmenter. La consommation mondiale calculée est passée au cours de la même période de 4,2 tonnes (139 millions de doses quotidiennes déterminées à des fins statistiques (S-DDD)) à 51 tonnes (1,5 milliard de S-DDD). Si l'OICS ne

dispose pas d'informations directes au sujet des niveaux d'utilisation des nombreux stimulants qui, telle la lisdexamfétamine, ne sont pas placés sous contrôle international, il semblerait selon certains indices que le volume total de la fabrication et de l'utilisation de stimulants du système nerveux central aux fins du traitement du TDAH ne diminue pas.

29. La forte demande émanant des États-Unis, où l'emploi de méthylphénidate et d'autres substances dans le traitement du TDAH fait l'objet d'une publicité considérable – y compris directement auprès des consommateurs potentiels – et est encouragé dans les écoles, est la toute première cause du niveau de fabrication et d'usage du méthylphénidate. Traditionnellement, les États-Unis sont le plus gros fabricant et consommateur de méthylphénidate, en plus d'être le principal importateur d'amphétamines utilisées dans la fabrication de préparations servant à traiter le TDAH. Dans ce pays, les niveaux de consommation calculée⁶⁰ de méthylphénidate ont régulièrement et sensiblement augmenté, pour passer de 1,5 S-DDD pour 1 000 habitants et par jour en 1992 à 10,8 S-DDD pour 1 000 habitants et par jour⁶¹ en 2011.

30. L'emploi de méthylphénidate pour le traitement du TDAH s'est répandu dans un certain nombre d'autres pays. En 1992, la part des États-Unis dans l'usage total calculé de méthylphénidate était de 86 %; en 2011, ce chiffre est tombé à 69 %. En 1992, 63 pays et territoires au total déclaraient utiliser du méthylphénidate; ces dernières années, ils étaient plus d'une centaine dans ce cas. En 2011, le Canada et l'Islande ont, pour la deuxième année consécutive, enregistré des niveaux de consommation calculés par habitant supérieurs à celui des États-Unis. Des pays d'Europe et d'Océanie⁶² enregistrant des niveaux très élevés

de consommation de méthylphénidate par habitant sont également parmi les pays où la consommation d'amphétamines par habitant est très importante.

31. Il convient de noter que, au niveau mondial, environ la moitié des pays et territoires ne signale aucun usage des substances psychotropes habituellement employées dans le traitement du TDAH. En particulier, de nombreux pays dont la population est beaucoup plus jeune que celle des pays déclarant des niveaux élevés de consommation de stimulants employés dans le traitement du TDAH, et enregistrant a priori un niveau élevé de TDAH, n'emploient quasiment pas ces stimulants.

32. L'augmentation de la disponibilité et de l'usage des substances employées pour traiter le TDAH, en particulier du méthylphénidate, s'est accompagnée de fréquents signalements de détournement et d'abus de préparations pharmaceutiques contenant ces substances, notamment dans les pays où les niveaux de consommation étaient élevés. L'abus de ce type de préparations est habituellement le fait de deux groupes: a) les élèves qui veulent améliorer leurs résultats et qui semblent ignorer les risques auxquels ils exposent leur santé en consommant ces substances hors supervision médicale; et b) les usagers de stimulants de type amphétamine qui écrasent puis inhalent, dissolvent ou s'injectent les substances en question (méthylphénidate par exemple), ou les mélangent avec des drogues de rue pour obtenir ce qu'on appelle un "speedball". Aux États-Unis, au milieu des années 1990, les niveaux de l'abus de substances employées pour traiter le TDAH n'étaient pas inférieurs à ceux de l'abus de stimulants fabriqués illicitement⁶³. Tandis que la plupart des autres stimulants de type amphétamine sont fabriqués illicitement, le méthylphénidate disponible sur les marchés illicites serait en totalité détourné des circuits de distribution intérieurs.

33. Diverses méthodes de détournement des préparations ont été détectées. Ainsi, le méthylphénidate est parmi les substances qui sont le plus fréquemment acquises par l'intermédiaire de cyberpharmacies illégales. Dans plusieurs pays, les adolescents et les jeunes adultes ont indiqué n'avoir guère de difficultés à obtenir des préparations à base de méthylphénidate ou d'amphétamines auprès d'amis ou de camarades de classe. Il est en outre arrivé que des personnes

⁶⁰ La Convention de 1971 n'impose pas aux gouvernements de communiquer à l'OICS de statistiques concernant la consommation de substances psychotropes. En 2011, la Commission des stupéfiants a, dans sa résolution 54/6, prié les gouvernements de communiquer à l'OICS des données sur la consommation des substances psychotropes afin de lui permettre d'analyser la disponibilité de ces substances dans les différents pays et régions. Certains gouvernements ont commencé à communiquer des statistiques sur le sujet, mais les données reçues sont pour l'instant insuffisantes pour permettre d'établir des comparaisons d'un pays ou d'une année à l'autre.

⁶¹ Les États-Unis communiquent depuis 2010 des données statistiques sur la consommation. Ces données font elles aussi état de niveaux de consommation excessivement élevés.

⁶² À savoir l'Australie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-

Bas et la Suède.

⁶³ *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2006* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.XI.11), par. 87.

pénètrent par effraction dans des établissements scolaires pour y voler des stocks de médicaments. Dans certains pays, il a été signalé que du méthylphénidate pouvait être obtenu sans ordonnance, en violation des dispositions de la Convention de 1971. Au moins un réseau criminel impliqué dans la falsification de commandes de préparations contenant du méthylphénidate a été identifié⁶⁴.

34. L'OICS a bien conscience de l'utilité des stimulants pour le traitement du TDAH lorsqu'ils sont prescrits sur la base d'un diagnostic rigoureux et approprié et que le traitement est correctement évalué. Il n'en a pas moins exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation concernant le haut niveau de consommation du méthylphénidate et des autres substances employées dans le traitement du TDAH, qui a donné lieu à de très nombreux cas de détournement et d'abus de préparations pharmaceutiques contenant ces substances. L'OICS a prié les pays concernés de veiller à ce que les mesures de contrôle prévues par la Convention de 1971 soient appliquées aux stimulants inscrits au Tableau II de cette Convention et de prendre au besoin des mesures supplémentaires pour empêcher à la fois le détournement depuis les circuits de distribution licites et l'abus de préparations contenant ces substances⁶⁵. L'OICS a aussi souligné à maintes occasions à quel point il importait de sensibiliser et de former les professionnels de la santé à l'usage rationnel des substances psychoactives pour prévenir l'abus de médicaments de prescription. À cet égard, il a noté que la progression sensible de l'emploi de stimulants pour le traitement du TDAH dans de nombreux pays pouvait s'expliquer par un surdiagnostic et une surprescription.

35. Les cas de détournement de méthylphénidate et d'autres substances employées dans le traitement du TDAH, les annonces publicitaires adressées directement à la population pour promouvoir l'usage de ces substances et la très large diffusion auprès de la population d'informations sur le mésusage et l'abus de ces substances, ainsi que sur les sources auprès desquelles elles peuvent être obtenues, ont contribué à faire naître un marché illicite des préparations contenant ces substances. L'OICS s'inquiète par conséquent du fait que la

consommation de méthylphénidate continue imperturbablement d'augmenter dans un certain nombre de pays. La présence de stocks insuffisamment surveillés à des endroits tels que des établissements scolaires, des domiciles privés ou des cyberpharmacies illégales, ainsi que la méconnaissance persistante, de la part des personnes susceptibles d'en faire abus, des risques que ces stimulants présentent pour la santé, sont propices à une augmentation de cas de détournement et d'abus.

36. Considérant ce qui précède, l'OICS rappelle que les gouvernements doivent surveiller de près les niveaux de consommation de tous les stimulants qui sont employés dans le traitement du TDAH et veiller à ce que ces substances soient prescrites conformément à la bonne pratique médicale, comme ils y sont tenus en vertu du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de 1971 et comme il convient dans un souci d'utilisation rationnelle des médicaments psychoactifs, selon les recommandations de l'OMS. Les autorités compétentes des pays concernés devraient redoubler de vigilance à l'égard du détournement, du trafic et de l'abus de stimulants inscrits au Tableau II employés pour le traitement du TDAH. Là où c'est nécessaire – dans les établissements scolaires par exemple – des mesures devraient être prises pour s'assurer que ces substances sont stockées et distribuées en toute sécurité. Les professionnels de la santé qui prescrivent des substances pour le traitement du TDAH et les autorités sanitaires devraient avertir le public, les étudiants et plus particulièrement les parents des jeunes patients des risques et conséquences de l'abus de ces substances. L'OICS engage tous les gouvernements à porter à sa connaissance tout fait nouveau concernant le détournement, le trafic et l'abus de ces substances.

iv. Coopération internationale contre l'administration dissimulée de substances psychoactives pour faciliter les agressions sexuelles et d'autres actes criminels^{xviii}

37. On le sait, les substances placées sous contrôle international, ainsi que quelques substances non placées sous contrôle, sont utilisées pour faciliter les agressions sexuelles ou d'autres actes criminels. Elles sont dissimulées dans les aliments ou, plus souvent, dans des boissons dans des doses supérieures à celles

⁶⁴ *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2009* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.10.XI.1), par. 98.

⁶⁵ Par exemple, dans la recommandation 24 du *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2009*.

administrées à des fins thérapeutiques, afin d'affaiblir la résistance des victimes et de s'assurer que par la suite, elles ne se souviennent pas de ce qui s'est passé. Un des faits les plus remarquables a été l'usage généralisé du flunitrazépam comme une drogue dite "drogue du viol". L'OICS n'a cessé d'évoquer ce phénomène et les mesures prises par les gouvernements et l'industrie pour y faire face⁶⁶.

38. Dans sa résolution 52/8, la Commission des stupéfiants s'est penchée sur l'utilisation de produits pharmaceutiques pour faciliter les agressions sexuelles ("viol par une connaissance"). Dans son rapport pour 2009, l'OICS s'est félicité que la Commission ait adopté la résolution 52/8 et a engagé tous les gouvernements à l'appliquer dès que possible. Il a évoqué les cas où les produits pharmaceutiques avaient été utilisés pour voler les victimes, par exemple, pour obtenir des informations sur leur carte de crédit ou pour utiliser leurs véhicules, et a invité la communauté internationale à envisager d'appliquer la résolution 52/8 de la Commission pour lutter contre les infractions facilitées par la drogue, notamment les agressions sexuelles⁶⁷. L'OICS note que, par voie de conséquence, le public et les médias sont désormais conscients du risque d'utilisation, avec une intention délictueuse, de produits pharmaceutiques pour affaiblir la résistance des victimes potentielles. En particulier, dans de nombreux pays et régions, les informations diffusées par les médias en 2010 ont souligné le fait que les agressions sexuelles sont souvent facilitées par les "drogues du viol" et qu'à ce jour, des mesures efficaces n'ont pas été prises pour lutter contre ce phénomène.

39. À la lumière de ces faits et pour obtenir plus d'informations sur l'ampleur du problème et les mesures prises à ce jour pour y faire face, la Commission des stupéfiants a adopté la résolution 53/7, comme suite à sa résolution 52/8. Dans cette résolution 53/7, elle a engagé les États à s'attaquer au phénomène, notamment en s'attachant à faire mieux connaître à la population les modes opératoires des agresseurs et les mécanismes d'aide vers lesquels les victimes peuvent se tourner, et encouragé les États à faire part à l'OICS et à l'UNODC de toute expérience et conclusion de recherches dans ce domaine. Elle a en outre invité les États à promouvoir les travaux de recherche dans ce domaine en vue de mesurer l'étendue du phénomène, de déterminer le

mode opératoire des agresseurs et d'identifier les substances, placées ou non sous contrôle international, qui sont employées. Par ailleurs, elle a prié instamment les organisations internationales compétentes, dont l'OICS, l'UNODC et l'OMS, de réunir des informations et d'analyser plus avant le phénomène, afin de mettre au point des définitions et des normes communes, notamment des lignes directrices pour les analyses criminalistiques destinées à identifier la présence de substances psychoactives administrées pour commettre des agressions sexuelles ou d'autres actes criminels.

40. En application de la résolution 53/7 de la Commission des stupéfiants, l'OICS a contacté tous les gouvernements en juillet 2010, pour appeler leur attention sur la résolution et les prier de lui fournir les informations qui y sont demandées. Au 1^{er} novembre 2010, 47 gouvernements avaient répondu à l'OICS.

41. Les réponses reçues à la date susmentionnée indiquent que plusieurs pays et régions ont enregistré des actes criminels facilités par la drogue. Les informations disponibles laissent entendre que des substances psychoactives ont été utilisées pour commettre des agressions sexuelles principalement sur les jeunes femmes. Toutefois, dans plusieurs pays, on signale aussi des cas de vol et de fraude à la propriété dont les victimes sont généralement des hommes. La plupart des gouvernements ont indiqué qu'ils ont du mal à fournir des données exactes sur la question, du fait du manque d'éléments criminalistiques et d'autres éléments de preuve concernant ces infractions. Il est donc difficile de déterminer l'étendue réelle du problème, auquel, selon toute vraisemblance, la plupart des pays n'accordent guère d'intérêt.

42. La raison pour laquelle il est difficile de réunir ces données est que, peut-être, les victimes elles-mêmes n'ont pas conscience qu'un crime a été commis, ou ne sont pas disposées à porter plainte publiquement ou ne sont pas en mesure de le faire. Premièrement, il est possible qu'elles ne se souviennent pas de ce qui s'est passé parce qu'elles ont pris des substances. Deuxièmement, les préparations utilisées par les agresseurs étant insipides, incolores et inodores, les victimes pourraient ne pas soupçonner qu'on y a mis des drogues et, de ce fait, ne pas envisager de faire faire une analyse de leur sang ou de leur urine. Troisièmement, des substances comme le *gamma*-butyrolactone (GBL) et l'acide *gamma*-hydroxybutyrique (GHB) sont métabolisées très rapidement et pourraient, après quelques heures, ne pas laisser de trace dans le sang ou dans l'urine. En outre, en cas d'agression sexuelle,

⁶⁶ Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2005 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.XI.1), par. 37 à 39.

⁶⁷ Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2009..., par. 260 à 268.

dans certaines cultures, il est difficile pour la victime, vu la nature du crime, de solliciter l'aide d'un professionnel, surtout si elle connaissait l'agresseur avant que celui-ci ne commette son forfait. La honte et la crainte de se voir attribuer la faute, et aussi le fait que certaines sociétés stigmatisent les victimes de telles infractions, peuvent également les dissuader de les signaler. Les responsables des services de répression qui s'occupent des affaires d'infractions facilitées par la drogue doivent donc recevoir une formation spéciale pour procéder à l'interrogatoire des victimes. L'OICS compte donc que les gouvernements ne limiteront pas la collecte de données aux informations officielles sur les antécédents judiciaires, mais qu'ils continueront aussi de recueillir des données empiriques, par exemple, auprès des travailleurs sociaux, y compris les services spécialisés et les centres de crise pour les femmes, et auprès du corps médical, pour obtenir des estimations réalistes de l'étendue du problème.

43. L'OICS note avec satisfaction que de nombreux pays ont introduit des mesures pour lutter contre ce problème, conformément à la recommandation faite par la Commission dans sa résolution 53/7. À cet égard, il se félicite des initiatives lancées par quelques gouvernements en coopération avec l'industrie pour prévenir le détournement et l'utilisation de médicaments pour commettre des infractions facilitées par la drogue, comme ce fut le cas pour le flunitrazépam dans les années 1990, sans que ces initiatives n'aient un impact négatif sur la biodisponibilité et l'usage médical des préparations visées. L'OICS invite les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait et ceux dont les pays sont touchés par ces problèmes, à envisager de prendre des mesures appropriées pour prévenir l'administration dissimulée de substances psychoactives pour commettre des agressions sexuelles et autres actes criminels.

44. L'OICS prend note des initiatives prises par l'UNODC et les gouvernements intéressés pour élaborer des définitions et lignes directrices communes pour les analyses criminalistiques, en vue d'identifier la présence des substances psychoactives utilisées pour commettre des agressions sexuelles et autres actes criminels. Il se félicite de ces initiatives et y apportera son appui dans le cadre de son mandat. Il continuera en outre de suivre l'évolution des problèmes posés par la criminalité facilitée par la drogue, de partager les informations collectées avec l'UNODC et d'autres organismes internationaux comme l'OMS, de prendre, si nécessaire, de nouvelles initiatives pour élaborer des mesures de lutte appropriées, et, le cas échéant, d'inclure dans ses futurs rapports annuels des informations actualisées sur le sujet.

v. Abus de médicaments sur ordonnance contenant des substances placées sous contrôle^{xix}

45. En application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, les États ont l'obligation de prévenir le trafic et l'abus de stupéfiants et de substances psychotropes. Cette obligation vise également les préparations pharmaceutiques contenant des substances placées sous contrôle. Pour la plupart de ces produits, une ordonnance est obligatoire conformément aux traités applicables et à la législation en vigueur dans chaque pays.

46. Dans de nombreux pays, on a constaté une réduction sensible de l'approvisionnement illicite de médicaments sur ordonnance contenant des stupéfiants ou des substances psychotropes à travers les anciennes grandes filières, comme les détournements du commerce international. Les gouvernements, agissant en coopération avec l'Organe, ont fait obstacle aux tentatives de détournement à partir de cette source. Toutefois, dans certain pays, l'Organe a noté une augmentation des détournements de médicaments sur ordonnance à partir des circuits de distribution nationaux. En outre, de nouvelles filières de trafic se sont ouvertes, telles que les officines opérant illégalement sur Internet et l'utilisation du courrier postal à des fins de contrebande.

47. Comme l'Organe l'a indiqué dans son rapport pour 2006⁶⁸, les détournements de préparations pharmaceutiques à partir des circuits de distribution nationaux ne sont pas toujours systématiquement signalés. Bien que l'abus de médicaments délivrés sur ordonnance soit un problème de plus en plus répandu dans le monde, il est difficile d'obtenir des renseignements détaillés sur l'ampleur réelle du phénomène car, dans la plupart des pays, on ne recueille pas systématiquement des données. Les informations existantes sur l'abus de ce type de médicaments se limitent essentiellement à des éléments non vérifiables ou aux données recueillies pour une ou deux substances précises (comme la morphine ou la méthadone).

48. En 2009, le problème de l'abus de médicaments de prescription a été porté à l'attention du public à la suite du décès d'artistes de renom. Néanmoins, le public et les médias restent insuffisamment sensibilisés à la nature de

⁶⁸ *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2006* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.XI.11), par. 54 à 58.

ce phénomène. Très souvent, l'abus de ces médicaments est décrit comme l'utilisation inappropriée de préparations pharmaceutiques administrées pour traiter la douleur, la dépression, l'insomnie et l'anxiété. Le risque d'abus inhérent à ces médicaments contenant des stupéfiants ou des substances psychotropes, qui conduit à leur utilisation comme drogues récréatives ou à la toxicomanie, est souvent négligé. Ce problème, outre le fait que les produits en question sont largement répandus, contribue à l'augmentation de l'abus de ces substances placées sous contrôle.

49. Il ressort des informations communiquées par les pays au Secrétaire général au moyen du questionnaire destiné aux rapports annuels que presque tous les pays sont confrontés au trafic et à l'abus de médicaments délivrés sur ordonnance. La plupart des pays ne recueillent pas systématiquement de données sur l'abus et/ou le trafic des préparations pharmaceutiques contenant des substances placées sous contrôle. Dans les pays où l'abus de ces médicaments fait l'objet d'un suivi systématique à travers les enquêtes sur la population en général ou sur certains groupes de population, il ressort des données recueillies que cet abus est répandu et qu'il constitue bien souvent un problème majeur.

50. Dans de nombreux pays, ces médicaments sont la deuxième ou la troisième catégorie de substances faisant le plus communément l'objet d'abus. Les opioïdes de prescription le plus souvent mentionnés sont la buprénorphine et la méthadone. Les autres opioïdes expressément cités sont la morphine, la codéine et la péthidine, plusieurs gouvernements ayant signalé l'abus de drogues de la catégorie "Autres opioïdes". Les catégories signalées dans la quasi-totalité des pays comme faisant l'objet d'abus sont les sédatifs et les tranquillisants, les substances les plus souvent mentionnées étant les benzodiazépines comme l'alprazolam, le clonazépam, le diazépam, le flunitrazépam et le lorazépam.

51. L'abus des benzodiazépines, seules ou en association avec de l'alcool et/ou des drogues fabriquées illicitement comme la cocaïne, l'héroïne ou la MDMA ("ecstasy"), est un problème dont l'ampleur reste largement méconnue dans la plupart des pays. Dans le questionnaire destiné aux rapports annuels, de nombreux gouvernements ont indiqué que, dans leur pays, des personnes suivaient un traitement pour abus de benzodiazépines ou de substances non précisées de type sédatifs, et que l'abus des benzodiazépines était en hausse, même si on ne disposait pas de données fiables à cet égard.

52. Dans certains pays, la collecte de données sur l'abus de médicaments délivrés sur

ordonnance est plus systématique et l'on y dispose donc d'informations plus précises. Ainsi, selon l'Enquête nationale sur l'usage des médicaments et la santé (2008) réalisée aux États-Unis, 6,2 millions de personnes abusent de médicaments délivrés sur ordonnance, soit un chiffre supérieur au nombre total de personnes qui font usage de cocaïne, d'héroïne, d'hallucinogènes, de MDMA et de produits à inhaler. Le Canada a signalé une situation similaire. Les données pour 2005 indiquent que la plupart des utilisateurs de drogues de rue dans presque toutes les grandes villes du Canada (hormis Vancouver et Montréal) utilisent sans indication médicale des opioïdes délivrés sur ordonnance. On estime que de 1 à 3 % de la population du pays abuse d'opioïdes de prescription. En Allemagne, on évalue entre 1,4 million et 1,9 million le nombre des personnes présentant une dépendance aux préparations pharmaceutiques. Les autorités allemandes ont lancé un programme de lutte contre l'abus de préparations pharmaceutiques parmi les clients des centres de traitement de la toxicomanie. En France, où un dispositif national d'évaluation de la dépendance aux préparations pharmaceutiques est en place depuis de nombreuses années, il est fait état de l'abus de préparations pharmaceutiques, notamment celles qui contiennent des benzodiazépines, de la buprénorphine et de la méthadone. Des informations similaires ont été communiquées par les gouvernements de plusieurs pays scandinaves.

53. L'abus croissant de médicaments sur ordonnance constaté chez les jeunes générations ces dernières années suscite des préoccupations particulières. Aux États-Unis par exemple, les analgésiques opioïdes sont consommés de manière abusive principalement par des jeunes adultes (18-25 ans) et des adolescents (12-17 ans). Il ressort des données recueillies pour le rapport 2007 du Projet européen d'enquête en milieu scolaire sur l'alcool et d'autres drogues que, dans plusieurs pays européens, quelque 15 % de l'ensemble de la population scolaire et universitaire consomment des sédatifs ou des tranquillisants sans ordonnance.

54. Dans les pays où l'abus de médicaments sur ordonnance fait l'objet d'un suivi systématique, on a constaté que ces médicaments étaient les substances le plus souvent mises en cause dans les décès par surdose. Aux États-Unis par exemple, la commission des médecins légistes de Floride a indiqué que l'abus de médicaments sur ordonnance contenant une substance placée sous contrôle international (hydrocodone, oxycodone ou méthadone) avait entraîné le décès de 2 184 personnes en 2008. Au Royaume-Uni, la méthadone était en 2008 la principale substance

en cause dans 27 % des décès liés à la drogue chez les personnes de 16 à 24 ans.

55. Les méthodes utilisées pour détourner des préparations pharmaceutiques contenant des substances placées sous contrôle le plus fréquemment citées sont les fausses ordonnances, les ordonnances vendues, le vol (dans les pharmacies, les hôpitaux et les cabinets médicaux) et le “nomadisme médical”. Ces dernières années, cependant, les groupes criminels organisés ont pris conscience du marché potentiel offert par le trafic de médicaments sur ordonnance et ont ajouté les médicaments sur ordonnance détournés à leur offre de drogues. Les officines opérant illégalement sur Internet jouent un rôle majeur sur le marché illicite en expansion des médicaments sur ordonnance.

56. L'Organe est d'avis que les autorités nationales compétentes doivent accorder plus d'attention au problème de l'abus de médicaments sur ordonnance lorsqu'elles arrêtent leurs politiques de santé publique. Il invite les gouvernements à envisager la possibilité d'adopter les mesures ci-après pour lutter contre le problème croissant de l'abus des médicaments sur ordonnance contenant des substances placées sous contrôle international. Les gouvernements devraient inclure, dans la mesure du possible, l'abus de médicaments sur ordonnance dans leurs enquêtes nationales sur l'abus de drogues afin de recueillir des informations sur l'ampleur du phénomène et sur les types de substances en cause, ce qui leur permettrait de mettre en place les stratégies les plus appropriées de contrôle des drogues. Il faudrait en outre que les services de répression fassent régulièrement rapport sur les saisies de préparations pharmaceutiques aux autorités chargées du contrôle, en plus de faire rapport aux organisations internationales compétentes sur les saisies de produits pharmaceutiques contenant des substances placées sous contrôle international.

57. L'Organe invite les gouvernements à mettre en place des programmes de surveillance des médicaments sur ordonnance ou à les étoffer s'ils existent déjà. En outre, afin de lutter contre les dérives en matière de prescription, les autorités devraient envisager de renforcer les programmes visant à promouvoir un usage rationnel des médicaments délivrés sur ordonnance. L'Organe propose que soient lancés des programmes pour faire comprendre aux services nationaux et internationaux de répression que l'abus des médicaments délivrés sur ordonnance est un problème de contrôle des drogues comparable à celui que posent les drogues illicites. Lorsque des actes illégaux de la part de médecins ou

pharmaciens sont détectés, des sanctions appropriées doivent s'appliquer. L'Organe tient à rappeler aux gouvernements que la vente de substances placées sous contrôle international par les cyberpharmacies devrait être interdite ou strictement réglementée (voir par. 269 à 272 ci-dessous). Les autorités devraient être conscientes du fait que des infléchissements dans les tendances en matière d'abus de drogues peuvent appeler des ajustements des programmes de traitement de la toxicomanie. Si une substance placée sous contrôle faisant l'objet d'une utilisation abusive est contenue dans un médicament délivré sur ordonnance, des options thérapeutiques adéquates devront être définies et mises en œuvre.

vi. Suivi de la résolution 51/13 de la Commission des stupéfiants: réponse à la menace que constitue la distribution sur le marché non réglementé de drogues placées sous contrôle international^{xx}

58. La distribution de drogues placées sous contrôle international sur le marché non réglementé, souvent le fait de réseaux criminels organisés et de plus en plus facilitée par Internet, est devenue un problème mondial, qui affecte principalement les pays en développement. L'utilisation de médicaments contenant des substances placées sous contrôle international obtenues sur le marché non réglementé, qu'ils aient été détournés des circuits licites ou contrefaits, expose la santé des patients à des risques élevés, y compris la dépendance, et peut parfois avoir des conséquences fatales.

59. Dans le passé, l'Organe a appelé l'attention de la communauté internationale sur cette pratique très répandue de la distribution de médicaments sur le marché non réglementé et a recommandé que des mesures concertées soient prises par tous les gouvernements, l'industrie pharmaceutique, les associations professionnelles et les organisations internationales pour faire face à ce problème⁶⁹. En 2007, la Commission des stupéfiants a adopté la résolution 51/13 pour s'attaquer au problème de la distribution de substances placées sous contrôle international par l'intermédiaire du marché non réglementé et a invité les organismes internationaux compétents,

⁶⁹ Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2006..., par. 1 à 39.

comme l'OMS, INTERPOL et l'UNODC, à aider les États membres dans leurs efforts visant à régler ce problème, le cas échéant.

60. Le concours de l'industrie pharmaceutique et des associations professionnelles est nécessaire pour obtenir des résultats durables et réduire la distribution de médicaments sur les marchés non réglementés dans le monde entier et, en particulier, réduire les ventes de médicaments contrefaits. L'Organe salue les efforts déployés par le Groupe spécial international chargé de la lutte contre les contrefaçons de produits médicaux de l'OMS et par INTERPOL, l'Organisation mondiale des douanes, l'UNODC et d'autres partenaires concernés, y compris les associations professionnelles de l'industrie pharmaceutique, pour lutter contre les problèmes liés aux marchés non réglementés et pour empêcher le commerce et la distribution de produits de contrefaçon ou de médicaments de mauvaise qualité. L'Organe constate avec satisfaction que l'UNODC a réalisé un rapport sur l'état de droit et l'évaluation de la menace liée au trafic transnational en Afrique de l'Ouest, qui traite notamment du problème des médicaments contrefaits dans cette sous-région, l'une des plus touchées par ce problème. Il se félicite du fait que l'UNODC continue de s'employer à formuler une riposte efficace à ce problème.

61. L'Organe rappelle qu'il incombe à toutes les parties intéressées d'appliquer strictement les mesures de contrôle prévues au titre des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et de faire respecter la législation en vigueur pour que les substances placées sous contrôle ne soient pas illégalement fabriquées, importées ou exportées et ne soient pas détournées au profit du marché non réglementé. Tous les gouvernements devraient continuer à appliquer les recommandations sur ce sujet qui figurent dans le rapport de l'Organe pour 2006⁷⁰. L'Organe note que la gamme des produits qui peuvent être trouvés sur les marchés non réglementés, y compris ceux qui contiennent des stupéfiants ou des substances psychotropes, est en expansion et que les autorités nationales compétentes, dont les administrations des douanes, méconnaissent souvent les variétés de médicaments qui entrent dans leur pays pour y être distribués sur le marché non réglementé. En outre, souvent ces autorités n'ont pas l'expertise nécessaire pour identifier les envois de médicaments contrefaits qui peuvent être destinés au marché non réglementé. L'Organe invite donc tous les gouvernements à envisager de dispenser une formation et d'adopter des technologies appropriées à l'intention des

autorités douanières pour les aider à identifier les médicaments contrefaits.

vii. Utilisation de produits pharmaceutiques pour faciliter les agressions sexuelles et d'autres infractions^{xxi}

62. L'Organe se félicite de l'adoption par la Commission des stupéfiants de la résolution 52/8 dans laquelle la Commission a instamment prié les États Membres d'adopter des mesures pour lutter contre le phénomène nouveau de l'utilisation de substances pour faciliter les agressions sexuelles ("viol par une connaissance"). Les substances visées par cette résolution incluent le cannabis, stupéfiant placé sous contrôle en vertu de la Convention de 1961, les substances telles que l'alprazolam, le clonazépam, le diazépam, le flunitrazépam, le GHB, le lorazépam, le méprobamate, le midazolam, la phencyclidine, le sécobarbital, le témazépam, le triazolam et le zolpidem, qui sont placées sous contrôle en vertu de la Convention de 1971, ainsi que l'alcool, le 1,4-butanediol, le *gamma*-butyrolactone (GBL), l'hydrate de chloral, la kétamine et la scopolamine, substances qui ne sont pas placées sous contrôle international. En outre, dans sa résolution 52/8, la Commission a instamment prié les États Membres de prendre des mesures de sensibilisation du public, d'envisager d'appliquer à ces substances des mesures de contrôle plus strictes, ou de prendre d'autres mesures visant à décourager leur usage pour faciliter des agressions sexuelles, y compris en ce qui concernait celles de ces substances qui n'étaient pas placées sous contrôle international, et d'échanger, à l'échelle bilatérale, régionale et internationale, des informations concernant les nouvelles tendances de l'utilisation de drogues pour commettre de telles infractions. Par ailleurs, la Commission invitait les secteurs d'activité concernés à mettre au point des formulations comprenant des éléments de sûreté, tels que des colorants et des aromatisants, destinés à signaler aux victimes potentielles que leur boisson avait été altérée, sans compromettre la biodisponibilité des principes actifs des spécialités pharmaceutiques.

63. L'utilisation abusive de substances, qu'elles aient été fabriquées illicitement ou détournées des circuits légitimes, pour commettre une agression sexuelle ou d'autres types d'infraction n'est pas nouvelle. En particulier, les benzodiazépines, dont bon nombre sont placées sous contrôle en vertu de

⁷⁰ Ibid., par. 37 à 39.

la Convention de 1971, ont été utilisées de manière abusive comme l'attestent abondamment les ouvrages scientifiques et juridiques. Elles ont été utilisées avec une intention délictueuse pour affaiblir la résistance d'individus, par exemple pour en exploiter les biens ou le corps avec leur consentement apparent, sans qu'ils aient par la suite le moindre souvenir de ce qui leur est arrivé. Parmi les actes ou comportements involontaires induits par la consommation non soupçonnée de benzodiazépines on citera la communication d'informations liées à des cartes de crédit, des achats dans divers magasins et la signature de chèques ou le débit de cartes bancaires, le don d'un véhicule automobile (avec les clés et les papiers d'immatriculation) et le fait de ressentir le viol comme une expérience agréable. Les doses de drogue utilisées pour favoriser ce type d'activités délictueuses sont plus élevées que celles administrées à des fins thérapeutiques, et de la nourriture ou des boissons servent à masquer les drogues, qui sont souvent consommées avec de l'alcool. Ces infractions peuvent être commises non seulement dans des lieux comme les bars, restaurants, discothèques et aéroports, mais aussi dans un cadre privé, par exemple chez un ami.

64. Parmi les benzodiazépines, le flunitrazépam était naguère si souvent utilisé pour commettre des agressions sexuelles qu'il était dénommé "drogue du viol". Cette substance a été inscrite au Tableau IV de la Convention de 1971 en 1984, puis transféré au Tableau III, en 1995, à la suite de quoi on a pu mettre fin à son détournement à partir du commerce international⁷¹. Toutefois, le détournement de flunitrazépam à partir des circuits de distribution nationaux s'est poursuivi dans les années 1990. L'action concertée des gouvernements de tous les pays qui étaient d'importants fabricants et importateurs de cette substance et leur étroite coopération avec l'industrie pharmaceutique ont fini par être efficaces et le nombre de déclarations de saisies de flunitrazépam détourné a beaucoup diminué à compter de 2004⁷². Parmi les mesures prises par l'industrie pharmaceutique pour mettre fin à l'utilisation abusive du flunitrazépam pour commettre des agressions sexuelles, on citera: l'arrêt de la fabrication et de la distribution au niveau mondial de comprimés fortement dosés; la mise au point et la commercialisation d'un nouveau comprimé faiblement dosé; et l'ajout, à l'intérieur et dans l'enrobage de ce nouveau

comprimé, d'un colorant pour le rendre facilement détectable dans les liquides et en prolonger le temps de dissolution.

65. Malgré ces succès, l'usage abusif d'un certain nombre de substances pour commettre des agressions sexuelles et d'autres infractions perdure dans de nombreux pays. Les délinquants ont tendance à se tourner vers d'autres substances pour faciliter la commission de leurs actes, dont le GHB, substance qui n'est pas encore entièrement placée sous contrôle national dans tous les pays, en dépit du fait qu'elle a été placée sous contrôle international en 2001. Les délinquants ont aussi tendance à utiliser des substances qui ne sont pas actuellement placées sous contrôle international, comme la kétamine, le 1,4-butanediol et le GBL car on peut se les procurer facilement par des canaux légitimes. Les trafiquants les obtiennent par le truchement des cyberpharmacies et du courrier, ou à travers la fabrication illicite.

66. L'Organe prie instamment tous les gouvernements de donner suite dès que possible à la résolution 52/8 de la Commission des stupéfiants pour faire face à l'usage de plus en plus répandu de diverses substances facilitant la commission d'infractions pénales. Surtout, il engage les gouvernements à sensibiliser le public (et, le cas échéant, les groupes sociaux vulnérables vivant sur leurs territoires) au fait que des aliments ou des boissons laissés sans surveillance peuvent être contaminés par certaines substances destinées à faciliter la perpétration d'autres infractions, comme les agressions sexuelles.

67. Les gouvernements doivent appeler l'attention des services de détection et de répression et des autorités judiciaires sur l'existence de ces pratiques afin qu'ils puissent définir une riposte appropriée, dans toute la mesure possible en application de la législation nationale. Dans de nombreux pays, l'utilisation de substances destinées à faciliter la commission d'une infraction ne constitue pas une infraction pénale et ne peut donc pas être dûment réprimée. L'Organe engage tous les gouvernements qui sont déjà touchés par l'utilisation abusive de substances à de telles fins à prendre toutes les mesures requises pour adopter dès que possible une législation nationale qui leur permettra de lutter contre ce problème ou pour amender la législation en vigueur.

68. L'Organe tient à rappeler à tous les gouvernements la nécessité de veiller à ce que toutes les mesures de contrôle exigées en vertu des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, telles que l'exigence d'une ordonnance et le système d'inspection des opérateurs, soient strictement appliquées aux substances placées

⁷¹ Le flunitrazépam était détourné principalement pour la consommation des héroïnomanes. Seule une petite partie du flunitrazépam détourné servait à commettre des agressions sexuelles.

⁷² *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2005...*, par. 37 à 39.

sous contrôle international afin d'empêcher que ces substances ne soient utilisées à des fins délictueuses. L'Organe invite les gouvernements à envisager, conformément à la résolution 52/8 de la Commission des stupéfiants, d'appliquer des mesures de contrôle plus strictes que celles qui sont prévues actuellement en vertu des traités internationaux de contrôle des drogues, si nécessaire, pour prévenir le détournement de substances des circuits nationaux de distribution dans le but de commettre des infractions. À titre d'exemple, la kétamine étant l'une des substances le plus souvent utilisées pour commettre des infractions, les gouvernements devraient envisager de la contrôler en l'inscrivant sur la liste des substances placées sous contrôle en vertu de leur législation nationale, si la situation sur leur territoire l'exige.

69. La coopération des secteurs d'activité concernés a été très précieuse pour limiter l'utilisation abusive, comme "drogue du viol", de flunitrazépam fabriqué licitement. L'Organe invite l'industrie pharmaceutique et l'industrie chimique à contribuer à lutter contre l'utilisation abusive naissante d'autres substances dans le but de commettre une infraction et à envisager des mesures correctives appropriées. Il engage les

gouvernements à veiller à ce que toutes les entreprises industrielles et commerciales situées sur leur territoire qui font le commerce des substances susmentionnées soient informées du fait que ces substances peuvent être utilisées pour faciliter la commission d'infractions. Il les engage en outre à mobiliser l'assistance des entreprises en question pour faire face à ce problème.

70. Il n'existe aucun moyen systématique de recueillir des informations sur ces infractions aux niveaux national et international parce que, bien souvent, elles ne sont pas prises en compte dans la législation nationale et les activités correspondantes ne sont pas couvertes par les enquêtes sur l'abus de drogues. L'ampleur du problème n'est donc pas connue. L'Organe invite tous les gouvernements à faire part aux autres gouvernements et aux organismes internationaux, notamment l'Organe lui-même, de tous les éléments dont ils pourraient disposer sur les nouvelles tendances liées à l'utilisation de substances pour commettre des agressions sexuelles ou autres infractions, sachant que la communauté internationale devra se forger une idée plus précise de l'étendue du problème pour pouvoir décider si des mesures supplémentaires doivent être prises pour prévenir ces abus.

V. Questions diverses

i. Usage de graines de cannabis à des fins illicites^{xxii}

1. La Commission des stupéfiants, dans sa résolution 52/5 intitulée “Analyse de tous les aspects liés à l’usage de graines de cannabis à des fins illicites”, s’est penchée sur l’utilisation de graines de cannabis pour la culture illicite de plantes de cannabis. Dans cette résolution, elle a prié l’OICS, dans le cadre du mandat qui lui incombe en vertu des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et, selon qu’il conviendra, en coopération avec d’autres organes internationaux compétents, de recueillir auprès des États Membres des informations sur les réglementations concernant les graines de cannabis, notamment la vente de graines de cannabis via l’Internet, et de communiquer ces informations aux États Membres.

2. L’OICS a ainsi envoyé à tous les gouvernements un questionnaire sur la réglementation des graines de cannabis afin de déterminer s’il existe, dans la législation ou la réglementation administrative nationale, des dispositions qui visent à prévenir l’utilisation de graines de cannabis pour la culture illicite de plantes de cannabis, et d’obtenir une description des différentes réglementations appliquées dans le monde dans ce domaine. Les organisations internationales ont également été priées de fournir des informations sur toute réglementation du même ordre obtenues dans le cadre de la mise en œuvre de leurs mandats et de leurs programmes.

3. La Commission européenne a donné une vue d’ensemble de la législation de l’Union européenne sur les graines de chanvre, qui prévoit que seules les variétés de cannabis figurant au catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles de la Commission et dont la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) ne dépasse pas 0,2 % peuvent bénéficier des paiements de soutien direct à l’agriculture. Aussi l’importation dans l’Union européenne de graines de cannabis destinées à l’ensemencement n’est-elle autorisée que si les graines justifient d’un taux de THC inférieur à 0,2 %. Les graines de cannabis destinées à un usage autre que l’ensemencement ne peuvent être importées que si elles sont non viables (c’est-à-dire devenues inexploitable pour l’ensemencement) et mélangées à d’autres graines destinées à la nutrition animale ou à la

réexportation vers un pays hors de l’Union européenne.

4. Sur 211 gouvernements, 104 (49 %) ont répondu au questionnaire sur la réglementation des graines de cannabis envoyé par l’OICS. D’une manière générale, les réponses ont mis en évidence une large diversité des approches réglementaires mises en œuvre dans les différents pays.

5. Dans leur majorité (59 %), les gouvernements qui ont répondu ont déclaré avoir mis en place des lois ou des réglementations administratives nationales sur la production de graines de cannabis. Une approche réglementaire consiste à inclure les graines de cannabis dans la définition juridique du cannabis (approche signalée par les pays suivants: Anguilla, Australie, El Salvador, Guyana, Hong Kong (Chine), Lituanie, Malaisie, Malte, Maurice, Mexique, Nouvelle-Zélande et Zimbabwe), en les plaçant ainsi sous contrôle dans les lois pertinentes sur les stupéfiants et en réglementant leur production en tant que stupéfiant. D’autres approches ne placent sous contrôle national que les graines de cannabis viables (Canada, États-Unis d’Amérique et Malte), autorisent la production de graines de cannabis justifiant d’une teneur en THC inférieure à un seuil établi (plusieurs États membres de l’Union européenne) ou autorisent l’importation de graines de cannabis seulement à titre spécial (Colombie et Inde).

6. Pour ce qui est du commerce international de graines de cannabis, la moitié des gouvernements ayant répondu ont indiqué avoir des dispositions pour en contrôler l’importation (53 %). Environ la moitié ont fait savoir également qu’ils avaient des dispositions pour en contrôler l’exportation (47 %). Dans la plupart des pays concernés, une autorisation d’importation ou d’exportation est requise. Dans les pays où les graines de cannabis sont des substances placées sous contrôle, le commerce international est réglementé conformément aux dispositions relatives au commerce de stupéfiants. Dans quelques pays, les importations ou les exportations se limitent à certains types de graines de cannabis, comme celles ayant subi un traitement antigermination (Japon), les variétés ayant une teneur en THC inférieure à un niveau spécifié ou les graines figurant dans un catalogue des espèces approuvés (plusieurs États membres de l’Union européenne). L’importation ou l’exportation de graines de cannabis est interdite

dans quelques pays (Argentine, Brésil, Chine, Guatemala, Islande, Liban, Panama et Zambie).

7. Près de la moitié des gouvernements qui ont répondu (51 %) règlementent, au plan national, la vente, l'achat, la publicité ou la possession de graines de cannabis. Dans les pays où elles sont soumises au régime national de contrôle des drogues, la vente, l'achat et la possession illicites de graines de cannabis relèvent des infractions liées à la drogue. Dans certains pays (Chypre, Estonie, Finlande, Hongrie et Japon), il est illégal de posséder, d'acheter et/ou de vendre des graines de cannabis si elles doivent être utilisées pour la culture illicite de plantes de cannabis. Dans ces cas, la possession et le commerce de ces graines, considérés comme des actes préparatoires, tombent sous le coup des dispositions contre la culture illicite de plantes de cannabis. Quelques pays (Brésil, États-Unis, Israël, Japon, Mexique, République dominicaine et Zimbabwe) ont interdit la publicité en faveur des graines de cannabis ou ont rendu la publicité en faveur des drogues illicites illégale. La vaste majorité des gouvernements qui ont répondu (87 %) ont déclaré n'avoir aucune réglementation spécifique sur la vente de graines de cannabis sur Internet. Toutefois, beaucoup ont souligné que ce type de vente était couvert par des dispositions générales sur la vente de graines de cannabis, applicables quel que soit le mode de vente. Un tiers des gouvernements qui ont répondu (33 %) ont fait savoir qu'ils avaient noté des transactions suspectes portant sur des graines de cannabis qui devaient être utilisées à des fins illicites ou qu'ils avaient effectué des saisies de graines de cannabis, la plupart du temps en petites quantités.

8. Un certain nombre de gouvernements ont estimé que pour prévenir l'utilisation de graines de cannabis dans la culture illicite de plantes de cannabis, des mesures globales s'imposaient, notamment dans les domaines de la détection et de la répression, de la coopération entre organismes publics, du partage des informations au niveau international et de la sensibilisation. Pour ce qui est des mesures possibles en matière de contrôle, il a été proposé qu'une distinction soit faite entre graines de cannabis pouvant germer et graines de cannabis non viables. On a également estimé que, lorsqu'elle examine les mesures de contrôle, la communauté internationale devrait chercher à éviter qu'elles aient un impact négatif sur l'utilisation légitime des graines de cannabis.

9. L'OICS note que la grande disponibilité des graines de cannabis, qui ne sont pas placées sous contrôle en vertu des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, favorise la culture illicite des plantes de cannabis. Au vu des approches

réglementaires décrites dans les réponses aux questionnaires concernant les graines de cannabis, l'OICS encourage tous les gouvernements à continuer de recenser les meilleures pratiques pour lutter contre l'utilisation de graines de cannabis à des fins illicites. Il les invite à envisager, au niveau national, des mesures appropriées pour prévenir de manière efficace cette activité, notamment l'imposition de restrictions commerciales sur les graines de cannabis pouvant germer ou les variétés ayant une teneur en THC dépassant un certain seuil.

10. L'OICS est préoccupé par la vente généralisée de graines de cannabis à des fins illicites, en particulier sur l'Internet. Ceux qui utilisent des sites Web et la publicité en ligne pour vendre ces graines incitent bien évidemment les gens à se lancer dans la culture illicite de plantes de cannabis. C'est pourquoi l'OICS a prié plusieurs gouvernements de lui fournir des informations sur la vente de graines de cannabis sur l'Internet, y compris sur les transactions détectées, les opérateurs de sites Web impliqués et les sources et destinations des envois, ainsi que les mesures prises par les gouvernements pour résoudre ce problème. Des réponses reçues, il ressort que les gouvernements ne disposent pas souvent d'informations concernant les transactions sur l'Internet relatives à la vente de graines de cannabis destinées à des fins illicites. L'OICS invite donc les gouvernements à surveiller de plus en plus les cas d'utilisation de l'Internet pour la vente de graines de cannabis destinées à des fins illicites et à redoubler d'efforts pour mettre un terme à cette activité. À cet égard, il demande aux gouvernements d'appliquer le sous-alinéa iii) de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, qui oblige les États parties à ériger en infraction pénale le fait d'inciter ou d'amener autrui à se lancer, entre autres, dans la culture illicite de plantes de cannabis et à faire illicitement usage de cannabis.

ii. Matières végétales contenant des substances psychoactives^{xxiii}

11. Dans certains pays ou certaines régions, on utilise traditionnellement, notamment dans des rites religieux, de nombreuses plantes contenant des substances psychoactives ayant des propriétés stimulatrices ou hallucinogènes, ainsi que des préparations faites à partir de ces plantes. Conformément à la Convention unique sur les

stupéfiants de 1961, les plantes comme la plante de cannabis, le pavot à opium et le cocaïer, qui sont des sources de stupéfiants, sont soumises à des mesures de contrôle spécifiques. En revanche, bien que certains stimulants actifs ou principes actifs hallucinogènes contenus dans certaines plantes soient inscrits aux Tableaux de la Convention de 1971, aucune plante n'est actuellement placée sous contrôle en vertu de cette Convention ou en vertu de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Les préparations (décoctions à prendre par voie orale) faites à partir de plantes contenant ces principes actifs ne sont pas soumises non plus à un contrôle international.

12. Parmi ces plantes ou matières végétales, il y a le khat (*Catha edulis*) qui a comme principes actifs la cathinone et la cathine, inscrites respectivement aux Tableaux I et II de la Convention de 1971; l'ayahuasca, préparation faite à partir de plantes indigènes du bassin de l'Amazonie en Amérique du Sud, surtout d'un vin de la jungle (*Banisteriopsis caapi*) et d'une autre plante riche en tryptamine (*Psychotria viridis*) qui contiennent un certain nombre d'alcaloïdes psychoactifs, notamment la DMT; le cactus peyotl (*Lophophora williamsii*) qui contient de la mescaline; les champignons magiques (*Psilocybe*) qui contiennent de la psilocybine et de la psilocine; l'éphédra, qui contient de l'éphédrine; le kratom (*Mitragyna speciosa*), plante indigène d'Asie du Sud-Est qui contient de la mitragynine; le *Tabernanthe iboga* ou l'iboga, qui contient de l'ibogaïne, hallucinogène de l'ouest de l'Afrique centrale; les variétés du *Datura* qui contiennent de l'hyoscyamine (atropine) et de la scopolamine; et le *Salvia divinorum*, plante mexicaine contenant l'hallucinogène de la salvinorine-A.

13. L'OICS a noté un regain d'intérêt dans l'usage de ces matières à des fins récréatives.

Elles sont aussi utilisées souvent hors de leur contexte socioéconomique d'origine pour exploiter les toxicomanes. Comme elles peuvent être acheminées rapidement par avion vers n'importe quel pays du monde, leur usage ou les préparations faites à partir d'elles ne se limitent plus aux régions où elles sont cultivées, ni aux communautés qui traditionnellement les utilisent. Pour certaines d'entre elles, les toxicomanes potentiels obtiennent sur l'Internet des informations sur les propriétés hallucinogènes ou stimulatrices, le fait qu'elles ne sont pas placées sous contrôle international et les différents sites par lesquels ils peuvent se les procurer. On a ainsi noté un accroissement du commerce, de la consommation et du mésusage de ces matières dans de nombreux pays. Toutefois, leur consommation entraîne chez le toxicomane des effets négatifs indésirables comme la nausée, les vomissements, la somnolence, les intoxications et les flashbacks. En outre, les troubles ainsi occasionnés peuvent avoir des conséquences considérables sur le bien-être d'autres individus, comme c'est le cas par exemple lorsqu'une personne conduit sous l'emprise de substances psychoactives.

14. L'OICS note que certains gouvernements ont placé sous contrôle dans leur législation nationale quelques-unes de ces matières végétales et les préparations faites à partir d'elles, pour prévenir leur usage illicite et les risques sanitaires qui y sont liés. Il recommande aux gouvernements qui ne l'ont pas encore fait et qui sont confrontés aux problèmes de l'usage et du trafic de ces matières végétales, de rester vigilants parce que le risque lié à cet usage augmente avec le temps et de tenir l'OICS et l'Organisation mondiale de la Santé informés de ces problèmes. Il leur recommande en outre d'envisager de placer ces matières sous contrôle au niveau national lorsque la situation l'exige.

Troisième partie.
Contrôle des précurseurs

I. Vingt ans de contrôle international des précurseurs: progrès et défis^{xxiv}

1. L'OICS suit depuis 20 ans les progrès accomplis par la communauté internationale en matière de contrôle des précurseurs⁷³, et de nombreux résultats ont été obtenus depuis lors: la Convention de 1988 jouit d'une adhésion presque universelle, il a été élaboré des législations et des mécanismes de contrôle au plan national et la communication, de même que la coopération internationale, se sont intensifiées. L'on a beaucoup appris, l'on sait comment les précurseurs sont détournés et les mesures de contrôle appliquées au commerce international ont été adaptées et renforcées.

2. Pour l'essentiel, il est aujourd'hui plus difficile que précédemment de se procurer dans le commerce international des produits chimiques placés sous contrôle du fait du nombre croissant de pays ayant promulgué des lois relatives au contrôle des précurseurs, du renforcement des mécanismes de réglementation et de contrôle et de la prise de conscience croissante du problème par les industries pertinentes. Le resserrement des mesures de contrôle appliquées dans un nombre croissant de pays se reflète, par exemple, dans la complexité croissante des itinéraires de détournement et dans l'utilisation accrue de substances non inscrites, et en particulier de précurseurs immédiats n'ayant guère d'utilisations légitimes autrement que comme précurseurs intermédiaires dans l'industrie, qui sont actuellement disponibles dans le commerce et qui sont venus remplacer les produits chimiques traditionnels soumis à des mesures de contrôle plus rigoureuses.

3. Les gouvernements disposent d'une gamme d'outils efficaces de plus en plus complète, mais ces mesures, si la simplicité de leur conception leur permet d'être de plus en plus largement utilisées par toutes les autorités nationales compétentes, ne sont pas universellement appliquées. Les progrès accomplis par les différents pays ont été inégaux, et les pays à faible revenu, voire des régions tout entières, sont en retard à cet égard. Il subsiste des lacunes dans la couverture de ces mesures au plan mondial, l'assistance technique n'ayant pas reçu la priorité qu'elle mérite et ayant été insuffisante. À un moment où les organisations criminelles qui font le trafic de produits chimiques sont de mieux en mieux organisées et de plus en plus spécialisées et trouvent sans cesse de nouveaux moyens de tourner les

mesures de contrôle appliquées au plan international, il est indispensable pour les gouvernements et pour la communauté internationale dans son ensemble de s'adapter et de réagir.

A. Progrès accomplis

4. Depuis 1988, l'OICS a mis au point et introduit un questionnaire annuel sur les précurseurs (formulaire D), entrepris de compiler des informations, de les organiser et de les analyser, fourni une assistance aux gouvernements pour les aider à structurer et à coordonner leurs approches du suivi et du contrôle des précurseurs et a établi une banque de données sur les précurseurs.

5. La plupart des gouvernements ont mis en place des autorités nationales compétentes chargées de réglementer les précurseurs ou de faire respecter les mesures nationales de contrôle applicables. Si de telles autorités existent aujourd'hui dans 188 pays, 21 autres n'ont pas encore déclaré en avoir établi⁷⁴. Tel est le cas surtout en Afrique, où neuf pays, c'est-à-dire un sur six, n'ont pas désigné d'autorité nationale compétente en matière de contrôle des précurseurs au plan national, ce qui rend la région vulnérable aux tentatives des trafiquants de se procurer les produits chimiques à des fins illicites.

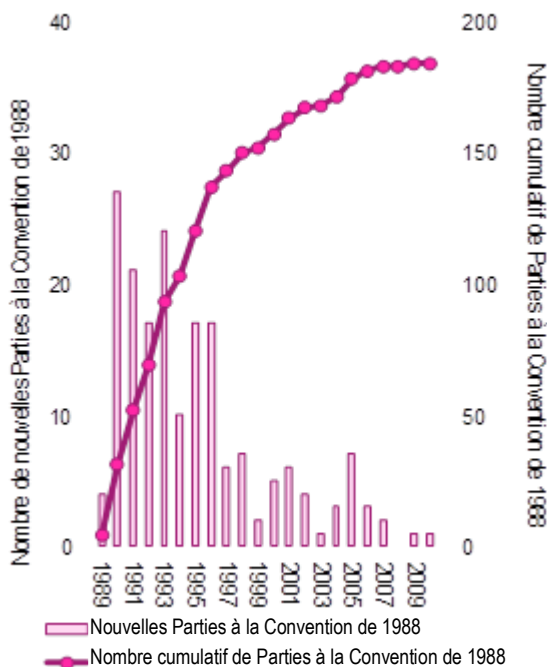
6. Les informations communiquées à l'OICS concernant les saisies de précurseurs, les détournements, la fabrication illicite de drogues ainsi que le commerce licite sont également beaucoup plus complètes aujourd'hui qu'il y a 20 ans, des systèmes de contrôle et de suivi et de collecte d'informations ayant été mis en place au plan national et les systèmes existants ayant été perfectionnés. En 1990, 104 gouvernements ont présenté le formulaire D, mais un sur cinq seulement a pu fournir des informations quelconques concernant les saisies de produits chimiques, plus rares encore étant les gouvernements en mesure de donner des renseignements touchant le détournement de précurseurs, les envois de produits chimiques ayant été stoppés ou les opérations clandestines de

⁷³ Le premier rapport de l'OICS sur l'application de l'article 12 a été publié en 1991 (E/CN.7/1991/21 et Corr.1)

⁷⁴ Les pays suivants n'ont pas fait savoir à l'OICS s'ils avaient mis en place des autorités nationales compétentes dans le contexte de la Convention de 1988: Albanie, Angola, Bélarus, Belize, Burundi, Comores, France (Martinique), Haïti, Îles Marshall, Libéria, Liechtenstein, Malawi, Mauritanie, Mongolie, Mozambique, Nauru, Palaos, Saint-Marin, Somalie, Sud-Soudan et Yémen

fabrication. En 2010, le nombre de gouvernements ayant présenté le formulaire D a atteint 132 et le pourcentage de ceux qui pouvaient fournir des informations concernant les saisies de précurseurs, comme ils en ont l'obligation en vertu de la Convention de 1988 a presque doublé pour atteindre 37 %. Des informations plus complètes ont été communiquées aussi au sujet du commerce légitime, le nombre de formulaires contenant des renseignements à ce sujet passant de 47 % du total en 1995 à 89 % en 2010, et un plus grand nombre de gouvernements ont donné des évaluations de leurs besoins légitimes annuels d'importations de différents précurseurs des stimulants de type amphétamine.

Figure XVII. Nombre de nouveaux États parties et nombre total de Parties à la Convention de 1988, 1989-2010



7. On peut identifier les transactions suspectes dans le contexte du commerce légitime en connaissant bien le marché et les opérateurs et en connaissant et comprenant les schémas normaux du commerce, les formalités légitimes à respecter, les sociétés qui font le commerce de précurseurs, les utilisations finales de ces produits et leurs utilisateurs. Pour pouvoir évaluer la légitimité d'une importation et lui opposer des objections en cas de doute, l'autorité nationale compétente du pays importateur doit avoir connaissance de la transaction envisagée. L'un des moyens les plus efficaces, à cet égard, est le système de notifications préalables à l'exportation. De plus en plus, les gouvernements exigent de telles notifications conformément au paragraphe 10 a) de l'article 12 de la Convention de

1988. Le nombre de gouvernements ayant demandé que notification leur soit adressée avant d'autoriser l'importation proposée a maintenant atteint 79. Néanmoins, bien que quelques pays se joignent peu à peu chaque année au système, 40 % seulement des pays exigent une notification quelconque. Comme 21 % seulement des pays à faible revenu exigent une notification préalable à l'exportation, entre 66 % et 40 % dans le cas des pays à revenu intermédiaire des tranches supérieure et médiane respectivement⁷⁵ les pays à faible revenu sont infiniment plus vulnérables aux tentatives de détournement.

8. Le lancement du système électronique d'échange de notifications préalables à l'exportation, en 2006, a beaucoup facilité le contrôle du commerce international de précurseurs. Grâce à ce système informatisé, les autorités nationales compétentes des pays exportateurs et importateurs peuvent désormais communiquer en temps réel au moyen d'un système centralisé pour confirmer la légitimité des transactions envisagées ou suspendre ou arrêter les envois suspects. Les notifications préalables à l'exportation adressées chaque année à 169 pays ou territoires par le système PEN Online sont aujourd'hui au nombre de plus de 20 000. À l'heure actuelle, 126 pays et territoires se sont fait inscrire pour utiliser ce système, que l'OICS met à leur disposition; cependant, 43 % seulement des pays à faible revenu se sont fait inscrire, soit une proportion beaucoup plus réduite que celle que représentent les pays à revenu intermédiaire des tranches aussi bien supérieures que moyennes (85 et 65 % respectivement).

9. Il importe de continuer à étendre le système PEN Online et à procéder, individuellement et collectivement, à une analyse des risques présentés par les produits dont l'expédition a été notifiée par ce système. Bien qu'il ne soit pas partie aux transactions envisagées entre les pays exportateurs et importateurs, l'OICS aide les gouvernements à vérifier les transactions faisant intervenir les pays, en particulier les pays et régions soit qui n'exigent pas de notifications, soit qui n'ont que des ressources et capacités limitées..

10. En outre, l'on a avancé dans l'application des réglementations formulées par l'Assemblée générale en vue d'améliorer les échanges d'informations touchant les transactions suspectes ainsi que de resserrer la coopération multilatérale en matière d'échange d'informations sur les importations et exportations de précurseurs et la diffusion

⁷⁵ Les catégories de revenu sont fondées sur les données publiées par la Banque mondiale en 2010 concernant le revenu national brut par habitant, en dollars É.-U. par la méthode Atlas, sur la base de la moyenne calculée pour la période 2006-2010

systématique d'informations au sujet des modi operandi des organisations de trafiquants de produits chimiques⁷⁶. L'OICS a appuyé différentes activités opérationnelles internationales ponctuelles visant à combattre le détournement de produits chimiques précurseurs et a mené des enquêtes en vue de remonter à la source des produits détournés: l'Opération "Purple" (1999-2005), l'Opération "Topaz" (2001-2005) et le Projet "Cohesion" – projet résultant de la fusion des deux autres opérations en 2005 – qui ont permis aux gouvernements de disposer d'informations stratégiques sur le trafic de permanganate de potassium et d'anhydride acétique, ainsi que le Projet "Prism", mené depuis 2002, qui est axé sur un certain nombre de précurseurs de stimulants de type amphétamine. Ces opérations multilatérales ont permis d'identifier, de signaler et de prévenir des détournements ou des tentatives de détournement des substances en question du commerce international vers les circuits illicites. Des exemples de ces succès sont illustrés dans la section H du chapitre III.

11. Les informations ainsi rassemblées, et celles qui sont communiquées chaque année, facilitent également le processus d'inscription et de transfert des substances aux Tableaux. L'OICS a déjà, à plusieurs occasions, proposé à la Commission des stupéfiants, compte tenu des tendances émergentes du trafic de fabrication illicite de drogues, d'inscrire plusieurs produits chimiques aux Tableaux ou de les transférer d'un Tableau à un autre. La noréphédrine, qui a commencé à être utilisée dans la fabrication illicite de stimulants de type amphétamine, a ainsi été ajoutée au Tableau I en 2000. Depuis lors, plusieurs autres produits ont été transférés du Tableau II au Tableau I, comme l'anhydride acétique en 2001, le permanganate de potassium en 2001 également et l'acide phénylacétique et ses sels en 2011.

Figure XVIII. Nombre de formulaires D présentés chaque année et communication d'informations sélectionnées, 1990-2010

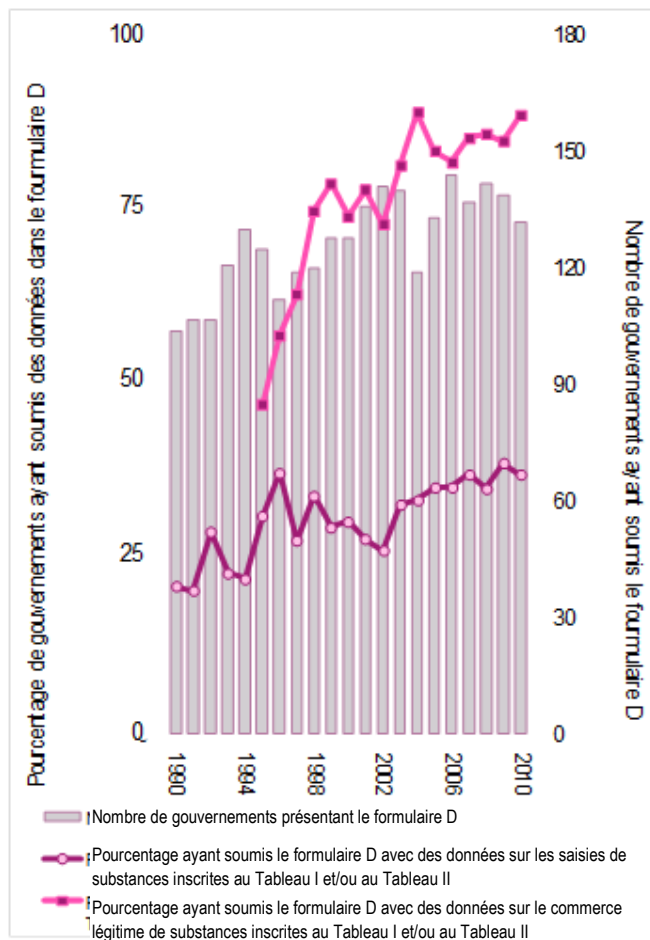
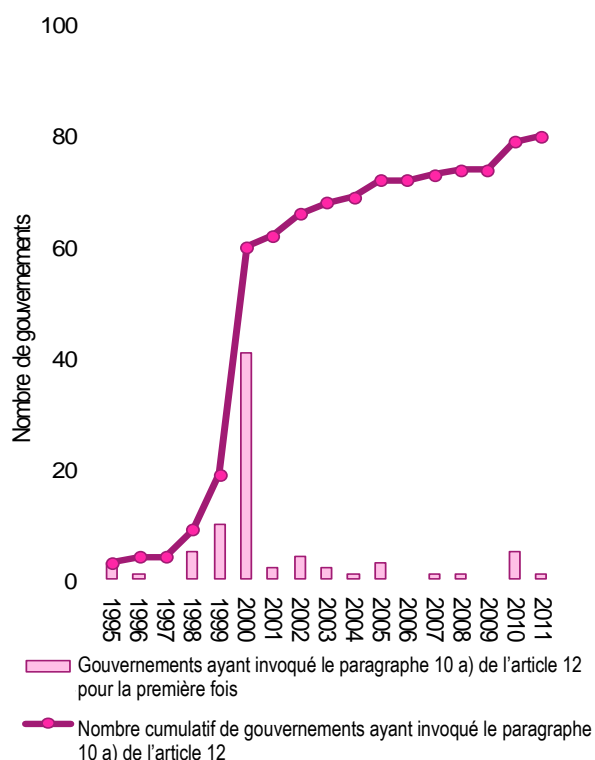
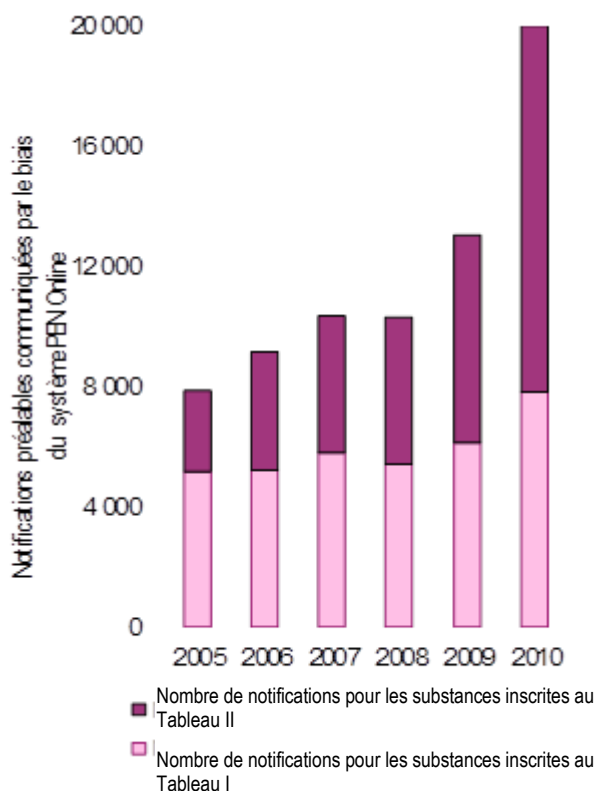


Figure XIX. Gouvernements ayant invoqué le paragraphe 10 a) de l'article 12 de la Convention de 1988 pour exiger des notifications préalables à l'exportation de produits chimiques, 1995-2011



⁷⁶ Résolution S-20/4B de l'Assemblée générale

Figure XX. Notifications préalables pour les substances inscrites aux Tableaux I et II communiquées par le biais du système PEN Online, 2005-2010



12. De plus en plus, les organisations de trafiquants de produits chimiques ont, au cours des quelques dernières années, commencé à se procurer directement auprès des fabricants d'autres produits chimiques, y compris des produits fabriqués sur commande. Face à cette situation, les gouvernements voient de plus en plus dans l'industrie un partenaire qui a un rôle critique à jouer pour prévenir les détournements. Les Lignes directrices pour l'élaboration à l'échelle nationale d'un code volontaire de bonnes pratiques pour l'industrie chimique établies par l'OICS et la liste de surveillance internationale spéciale limitée de substances non inscrites sont des outils qui peuvent être librement utilisés à cette fin. La liste de surveillance, établie en 1998 à la suite des préoccupations croissantes provoquées par l'utilisation de produits chimiques de remplacement, aide les gouvernements à faire porter leur attention, selon qu'il convient, sur les substances non placées sous contrôle qui risquent le plus d'être détournées du commerce légitime tout en prenant en compte les exigences de l'industrie légale. La liste s'est allongée pour englober 52 substances et est distribuée aux organismes de réglementation pour qu'ils l'utilisent en association avec l'industrie.

B. Difficultés rencontrées et perspectives d'avenir

13. Vingt ans de contrôle international des précurseurs ont démontré que le système international de contrôle offre plusieurs des instruments indispensables. L'expérience a cependant montré que ces instruments ne sont pas universellement appliqués et il demeure nécessaire de les appliquer plus systématiquement au plan national qu'à l'échelle mondiale. L'on trouvera au chapitre V ci-après quelques exemples de ces instruments.

14. Vingt ans de contrôle international des précurseurs ont également démontré que les organisations de trafiquants de produits chimiques savent s'adapter rapidement lorsque s'intensifie l'action des organes de réglementation et des services de répression. En particulier, ces organisations sont aujourd'hui mieux à même de se procurer des produits chimiques intermédiaires, des pré-précurseurs et des produits sur commande et l'étendue et la complexité de leurs opérations de fabrication se sont accrues, comme en témoigne la capacité d'utiliser d'autres matériaux de départ et des méthodes précédemment considérées comme trop complexes et trop coûteuses pour pouvoir être employées dans une fabrication illicite, ce que vient encore aggraver l'augmentation continue des types et des quantités de drogues synthétiques non basées sur des matières premières végétales et la rapidité sans précédent de ces changements. La flexibilité inhérente aux méthodes d'acquisition des précurseurs et de fabrication illicite signifie que les mécanismes mis en place pour y faire face doivent être flexibles aussi.

15. L'inscription d'une substance à un tableau est une mesure qui vient après coup et qui ne peut pas suivre l'apparition rapide de nouveaux précurseurs utilisés pour fabriquer illégalement des drogues. Il faut plutôt adopter une approche plus souple qui permette d'intervenir plus rapidement pour identifier les commandes suspectes et prévenir le détournement de nouveaux produits chimiques, ce qui n'est possible qu'en association avec l'industrie..

16. Simultanément, les législations doivent être plus souples aussi pour pouvoir, en vue d'entamer des poursuites, faire enquête sur les cas dans lesquels il y a lieu de soupçonner que de nouveaux produits chimiques sont destinés à être utilisés pour la fabrication illicite de substances. De même que les saisies de produits chimiques actuellement placés sous contrôle, les incidents qui font intervenir de nouveaux produits chimiques non inscrits doivent être considérés comme le point de départ d'une enquête plutôt que son aboutissement.

17. Il faut également que les gouvernements examinent la mesure dans laquelle l'acte criminel de trafic de produits chimiques correspond à la punition. Les sanctions pénales, civiles et administratives applicables doivent être proportionnelles au type et à la quantité de substances illicites qu'il était envisagé de fabriquer au moyen des nouveaux produits. Ainsi, il faut, dans le cas de précurseurs destinés à la fabrication illicite de drogues, que les sanctions tiennent compte de la quantité de drogues qui aurait été fabriquée.

18. Enfin, si l'on veut que la communauté internationale puisse tirer parti des renseignements

obtenus au sujet du dernier état de la question et prévenir les détournements à l'avenir, il importe au plus haut point d'améliorer la diffusion en temps réel des informations et des renseignements stratégiques touchant les commandes suspectes, les envois stoppés et les précurseurs saisis. Les organes de réglementation et les services de répression et les industries intéressées ont tous, aux échelons aussi bien national qu'international, un rôle également important à jouer s'agissant de mieux comprendre la dynamique et la complexité des détournements et du trafic, d'identifier les points faibles et de mettre au point des solutions appropriées.

II. Difficultés rencontrées dans le cadre du contrôle international des précurseurs^{xxv}

1. Le rapport de l'OICS sur les précurseurs pour 2011 décrivait plus particulièrement les succès et progrès relevés dans la mise en œuvre des exigences fondamentales prévues par la Convention de 1988, des résolutions connexes et des outils disponibles. Le présent chapitre renferme une analyse plus détaillée des lacunes constatées et donne un aperçu des problèmes qui se poseront à l'avenir en matière de contrôle des précurseurs. L'analyse faite par l'OICS de l'application de l'article 12 de la Convention de 1988 indique qu'actuellement, les grands défis en matière de contrôle des précurseurs ont trait à deux domaines principaux:

- L'application fragmentaire, au niveau national, des dispositions de la Convention de 1988 et des résolutions connexes (c'est-à-dire les contrôles internes);
- L'apparition de nouveaux problèmes qui ne sont pas suffisamment traités dans le cadre juridique existant.

A. Application fragmentaire, au niveau national, des dispositions de la Convention de 1988 et des résolutions connexes.

2. Les dispositions de l'article 12 de la Convention de 1988, complétées par les résolutions de la Commission des stupéfiants, du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, constituent l'ossature du régime international de contrôle des précurseurs. Au fil des ans, plus de 20 résolutions ont été consacrées exclusivement à des questions relatives aux précurseurs; elles visent l'adoption de mesures complémentaires dans ce domaine⁷⁷. En outre, des éléments du contrôle des précurseurs ont été mentionnés dans une dizaine d'autres résolutions, en rapport avec le contrôle des drogues en général, y compris dans la résolution 1817 (2008) du Conseil de sécurité sur la situation en Afghanistan. La Convention de 1988 prévoit également un certain nombre d'autres mesures afférentes à la prévention du détournement de matériels et d'équipements (art. 13) et visant à assurer l'intégrité des mouvements de cargaisons réalisés par

⁷⁷ Résolution S-20/4 de l'Assemblée générale; résolutions 1991/40, 1992/29, 1993/40, 1995/20, 1996/29, 1997/41, 1999/31, 2001/14, 2003/39 et 2004/38 du Conseil économique et social; résolutions 42/1, 42/2, 43/9, 43/10, 45/12, 48/11, 49/3, 49/7, 50/5, 50/6, 50/10, 51/10, 51/16, 53/15 et 54/8 de la Commission des stupéfiants.

des transporteurs commerciaux (art. 15), par mer (art. 17), dans les zones franches et les ports francs (art. 18) et par les services postaux (art. 19).

1. Mesures nationales de contrôle comme préalables à la prévention efficace des détournements

3. Des trois traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, la Convention de 1988 est à présent le texte qui compte le plus grand nombre d'États parties (187). Elle laisse une grande latitude à chaque Partie en ce qui concerne les mesures à prendre pour réaliser l'objectif primordial de l'article 12, à savoir prévenir le détournement de substances utilisées dans la fabrication illicite de drogues. Cette latitude est accordée tout particulièrement pour les diverses mesures destinées à contrôler la fabrication licite et la distribution nationale, compte tenu des différents rôles et de la situation des pays à l'égard de la nature et de l'ampleur de leurs industrie et commerce légitimes ainsi que de la fabrication illicite de drogues sur leur territoire. Il est essentiel d'avoir conscience du fait que la capacité à remplir les exigences posées dans la Convention de 1988 en matière de contrôle du commerce international est étroitement liée à l'existence, au niveau national, d'une base juridique correspondante, ainsi que d'un cadre réglementaire, de procédures et de mécanismes de fonctionnement appropriés. En l'absence d'informations relatives au marché intérieur et aux acteurs qui y interviennent, y compris aux utilisateurs finals, les Parties pourraient n'être pas à même d'exécuter leurs obligations en matière de prévention du détournement des précurseurs.

4. Ces informations stratégiques incluent notamment des renseignements sur les fabricants légitimes. Dans sa résolution 1995/20, le Conseil économique et social a prié les gouvernements de fournir des renseignements sur les fabricants de substances inscrites au Tableau I de la Convention de 1988. Cependant, depuis 2007, seuls 19 gouvernements ont fourni des informations sur ces substances⁷⁸

5. Parmi les autres points faibles, on peut citer l'inadéquation des systèmes nationaux d'enregistrement des opérateurs intervenant dans la

⁷⁸ Voir Fabrication de stupéfiants, de substances psychotropes et de leurs précurseurs: 2011 (publication des Nations Unies, numéro de vente: T.12.XI.6)

fabrication, la distribution et la commercialisation des substances inscrites aux Tableaux, leur courtage, leur importation et leur exportation et/ou leur utilisation, ou le recours peu régulier à ces systèmes.

2. Quantités de précurseurs chimiques en dessous desquelles les règles de surveillance relatives à l'importation, l'exportation ou la distribution nationale ne s'appliquent pas.

6. La détermination de seuils pour l'importation et la distribution de certaines substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988 constitue un autre sujet de préoccupation. Étant donné qu'il suffirait de détourner une très faible proportion des précurseurs commercialisés licitement pour approvisionner la fabrication illicite de drogues, la fixation de seuils par rapport aux quantités entrant dans le commerce légitime pourrait encore permettre d'importants détournements vers la fabrication illicite. Pour preuve, les détournements mis au jour et les saisies d'anhydride acétique ont été signalés essentiellement par des pays et/ou en rapport avec des régions caractérisés par des réglementations inadéquates ou peu contraignantes en matière de commerce intérieur, notamment en ce qui concerne les seuils et l'enregistrement des utilisateurs finals. Il s'agissait entre autres de la Hongrie, du Mexique et de la Slovaquie, qui ont été parmi les cinq principaux pays au monde à signaler des saisies d'anhydride acétique pendant la période 2007-2011. Selon les informations dont dispose l'OICS, les faiblesses recensées sont en voie d'être corrigées. Résultant en partie du contournement des limites d'achat relatives aux préparations pharmaceutiques qui contiennent de l'éphédrine ou de la pseudoéphédrine, la fabrication au Canada et aux États-Unis offre un autre exemple: aux États-Unis, les restrictions d'achat existantes permettent le développement de la fabrication illicite de méthamphétamine à petite échelle pour la consommation personnelle tandis qu'au Canada, les fabricants de drogues illicites ont recours à des produits de santé diététiques qui ne font généralement pas l'objet des contrôles plus rigoureux imposés aux préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine ou de la pseudoéphédrine.

3. Difficultés relatives à l'évaluation des besoins réels

7. Dans sa résolution 49/3, la Commission des stupéfiants a prié les États Membres d'adresser à l'OICS des évaluations annuelles de leurs besoins légitimes en ce qui concerne l'importation de quatre

précurseurs de stimulants de type amphétamine (voir par. 19 ci-dessus). Si le nombre de gouvernements ayant fourni ces informations et le nombre de substances pour lesquelles de telles évaluations sont communiquées ont augmenté régulièrement ces dernières années (actuellement 150 pays et territoires), l'OICS note toutefois que certains gouvernements ont des difficultés à fournir des évaluations adéquates. Trop souvent, les gouvernements intègrent une "marge de sécurité" très large pour garantir la prise en compte d'éventuelles augmentations au cours d'une année, plutôt que d'essayer d'établir des évaluations réalistes qui leur offriraient un outil supplémentaire pour s'acquitter de leurs fonctions réglementaires et de leur rôle dans la lutte contre les détournements. Par exemple, dans le cas des pays pour lesquels les deux séries de données sont disponibles, 45 d'entre eux ont importé en 2011 des quantités bien inférieures (au moins 40 % de moins) à leurs évaluations des besoins annuels en matière d'importation licite d'éphédrine ou de pseudoéphédrine (aussi bien à l'état brut que sous forme de préparations). Les écarts les plus considérables ont été relevés en Europe de l'Est, en Amérique centrale et dans les Caraïbes et en Asie du Sud pour la pseudoéphédrine, et en Asie du Sud et en Amérique du Nord pour l'éphédrine. En revanche, 16 gouvernements ont dépassé d'au moins 120 % leurs besoins légitimes annuels d'importation de ces substances.⁷⁹

8. L'OICS est conscient des difficultés que rencontrent certains pays pour établir des évaluations précises concernant ces précurseurs, particulièrement lorsque les produits sont importés non pour être utilisés dans le pays d'importation mais pour être réexportés (c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de pays comptant un nombre important d'entreprises commerciales et de réexportation). Cependant, s'agissant d'au moins deux des quatre précurseurs concernés (P-2-P et 3,4-MDP-2-P), le commerce licite est limité et les utilisations légitimes sont très restreintes. L'établissement d'évaluations pour ces utilisations restreintes ou l'interdiction d'importer ces substances ne devraient donc pas poser de difficultés particulières. De fait, 50 à 60 % des gouvernements ayant déclaré des besoins légitimes en matière d'importation les ont chiffrés à zéro pour les deux substances et deux gouvernements ont interdit l'importation de P-2-P; les gouvernements de sept autres pays (situés en Amérique latine) ont interdit l'importation d'éphédrine et/ou de pseudoéphédrine et de préparations en contenant⁸⁰. Il est rappelé à tous les

⁷⁹ Essentiellement des gouvernements de pays d'Europe du Sud-Est et d'Afrique dépassant leurs besoins en matière d'importation d'éphédrine..

⁸⁰ Il existe des exceptions pour des importations restreintes de préparations injectables et/ou de matière première en vrac servant à leur fabrication (pour de plus amples détails, voir www.incb.org/pdf/e/precursors/REQUIREMENTS/INCB_ALR_W

gouvernements qu'ils doivent échanger, entre eux et avec l'OICS, des renseignements sur leurs méthodes d'établissement des évaluations afin de les améliorer progressivement. Il leur est aussi rappelé qu'il convient de consulter le Guide sur l'évaluation des besoins de substances placées sous contrôle international, établi par l'OICS en coopération avec l'OMS, et la note d'orientation de l'OICS sur les questions à prendre en compte, le cas échéant, pour déterminer les besoins annuels légitimes en éphédrine et pseudoéphédrine; ces deux documents sont disponibles sur le site Web de l'OICS (www.incb.org).

4. Cloisonnement et manque de coopération au niveau national

9. Le cloisonnement du contrôle des précurseurs demeure l'un des obstacles à l'application plus généralisée de la Convention de 1988 et des résolutions connexes. Il ressort clairement des différents types de législation nationales s'appliquant aux questions de précurseurs et tient au fait que les substances en question sont de différentes natures, qui vont des produits chimiques industriels aux matières premières pharmaceutiques et aux produits médicaux. Il est aggravé par l'absence, dans de nombreux pays, d'autorité centrale chargée du contrôle des précurseurs, ainsi que par le manque de coopération et d'échange d'informations à des niveaux appropriés entre tous les organismes concernés à l'échelle nationale et leurs homologues d'autres pays. Pour résoudre les problèmes qui se poseront à l'avenir, les gouvernements devraient revoir les mécanismes d'échange d'informations et de travail en matière de précurseurs entre les organismes de réglementation concernés et les services de détection et de répression. Ils devraient veiller à ce qu'il n'y ait ni lacunes ni chevauchement de responsabilités qui pourraient être exploités par les organisations impliquées dans le trafic des précurseurs.

5. Marchés communs

10. L'amélioration ou la facilitation du commerce international rejaillit sur la circulation de tous les articles commerciaux, notamment les précurseurs. Le 1er janvier 2013, le marché unique de l'Union européenne célèbrera ses 20 ans et on constate un mouvement croissant vers la mise en place d'unions douanières dans d'autres parties du monde (par exemple, Marché et économie uniques de la CARICOM, Marché commun du Sud (MERCOSUR), Marché commun de la communauté africaine (Burundi, Kenya, Ouganda, République-Unie de Tanzanie et Rwanda) et déclaration des Gouvernements du Bélarus, de la Fédération de Russie et du Kazakhstan visant à

renforcer l'intégration économique mutuelle par l'instauration d'un espace économique commun en 2012), vers l'augmentation du volume des échanges et vers la réduction du nombre d'opérations commerciales internationales. La création de marchés communs internes pourrait poser des difficultés en matière de contrôle, dont les autorités nationale compétentes devraient être conscientes et qu'elles devraient s'attacher à résoudre de manière efficace. Par exemple, l'Union européenne adapte ses réglementations concernant l'anhydride acétique et les préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine.

11. De même, le développement des réseaux de transport, notamment du commerce conteneurisé, ainsi que des zones franches, pose parfois de nouveaux problèmes en matière de contrôle des précurseurs.

6. Équipements et matériels

12. L'article 13 e la Convention de 1988 concerne la prévention du commerce et du détournement de matériels et équipements utilisés pour la fabrication illicite de drogues. On considère que cet article a une large portée, allant des substances non inscrites au Tableau I ou au Tableau II de la Convention aux agents de coupage, diluants, excipients destinés aux comprimés, matériels d'emballage, équipements de fabrication tels la verrerie et autres matériels de laboratoire (notamment les presses à comprimés, y compris celles provenant de sources légitimes, neuves ou d'occasion, et les équipements spécialisés ou hors gabarit). Si les mesures spécifiques sont laissées à la discrétion des Parties, l'article exige néanmoins des États parties qu'ils coopèrent entre eux afin de prévenir non seulement l'utilisation de tels matériels et équipements sur le territoire national, mais aussi leur passage en contrebande dans d'autres pays en vue de leur utilisation dans la fabrication illicite de drogues.

13. Dans le contexte des succès obtenus en matière de contrôle du commerce international des substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, l'article 13 constitue un autre outil, complémentaire mais jusqu'à présent sous-utilisé, pour lutter contre la fabrication illicite de drogues. Certains pays et régions utilisent déjà les dispositions de l'article 13, à des fins à la fois de réglementation et d'enquête, par exemple pour la coordination des efforts au sein de l'Union européenne. Un code de conduite volontaire pour les entreprises qui produisent ces équipements ou en font le commerce (code qui serait similaire à celui destiné aux entreprises qui fabriquent des produits chimiques ou en font le commerce) pourrait être adopté.

B. Mesures de contrôle à l'échelle internationale

1. Pays n'utilisant pas les principaux outils

14. En vertu du paragraphe 10 a) de l'article 12 de la Convention de 1988, les États parties peuvent faire obligation aux pays exportateurs d'informer les pays importateurs de toute exportation prévue d'une quelconque substance inscrite au Tableau I. Depuis 1990, date à laquelle la Convention est entrée en vigueur, seuls 80 gouvernements ont appliqué cette disposition, ce qui laisse à la discrétion des pays exportateurs la décision de donner ou non notification des exportations à destination de plus de 100 pays. Une analyse plus approfondie montre que les lacunes de ce mécanisme sont en corrélation avec les régions et sous-régions qui sont actuellement la cible des trafiquants, notamment certaines parties d'Afrique, d'Amérique centrale et des Caraïbes, d'Asie centrale, d'Asie du Sud-Est et d'Europe du Sud-Est (voir carte 8). Les pays touchés doivent prendre conscience qu'ils ont la responsabilité de créer les conditions nécessaires pour être informés des exportations de précurseurs. Autrement, ils risquent de continuer d'être considérés comme des cibles faciles par les organisations qui font trafic de ces substances. Les dispositions du paragraphe 10 a) de l'article 12, si elles étaient utilisées et appliquées par tous, permettraient de créer un mécanisme solide et pratique de contrôle du commerce international des produits chimiques inscrits aux Tableaux.

15. Si l'on compare les envois de précurseurs ayant fait l'objet d'une notification préalable à l'exportation dans le système PEN Online aux importations effectivement réalisées pour une année particulière, on note d'importants écarts dans les deux sens. Si les exportations de grandes quantités précédées d'une notification dans le système PEN Online ne sont pas pour l'heure une source de préoccupation étant donné que toutes les importations prévues ne sont pas nécessairement menées à terme, l'OICS s'inquiète de ce qu'environ la moitié des 30 pays pour lesquels les deux données sont disponibles pour 2011 ont déclaré dans le formulaire D des importations en quantités supérieures à celles indiquées dans les notifications préalables à l'exportation. Les écarts sont particulièrement manifestes pour les substances inscrites au Tableau II de la Convention de 1988 et pour certaines des substances inscrites au Tableau I, en particulier l'anhydride acétique et l'acide phénylacétique.

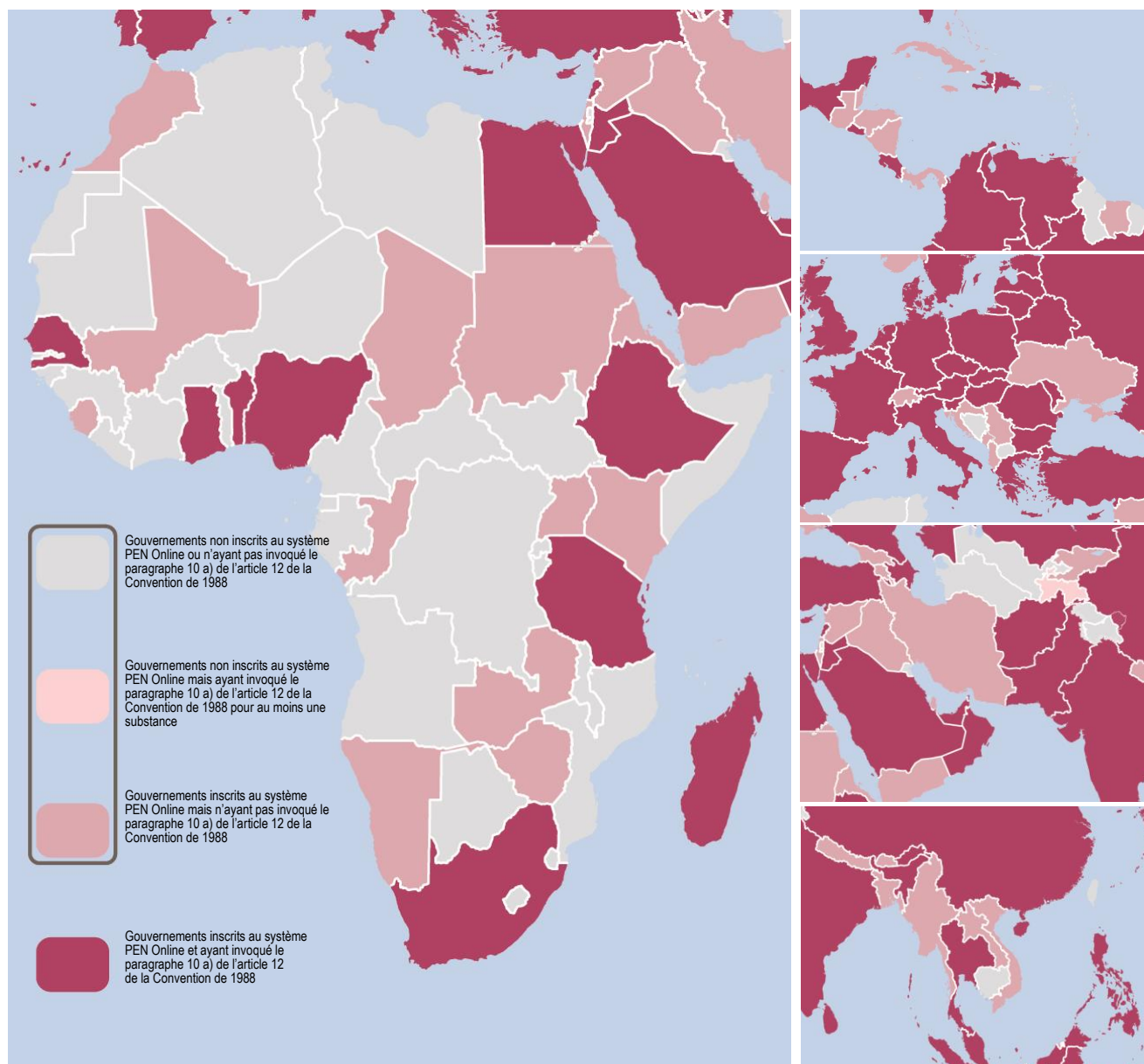
2. Les pays n'appliquent pas tous un système de contrôle des importations et des exportations

16. Les gouvernements qui n'appliquent pas de système de contrôle des exportations de précurseurs ne sont pas en mesure de s'acquitter de l'obligation conventionnelle de contribuer à la prévention des détournements, qui est une responsabilité partagée. En outre, les gouvernements qui n'appliquent aucun système d'autorisation des exportations pour certains précurseurs inscrits aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, ou qui autorisent leur exportation exclusivement sur la base de la délivrance d'un permis de caractère général ne seront probablement pas à même de s'acquitter de l'obligation qui leur incombe en vertu du paragraphe 10 a) de l'article 12 de la Convention de communiquer aux pays importateurs des notifications préalables à l'exportation de précurseurs. À la connaissance de l'OICS, environ 70 gouvernements exigent des autorisations pour chaque exportation de substances inscrites aux Tableaux I et II, tandis que moins de 30 gouvernements l'ayant informé de leur système d'autorisation des exportations ont indiqué qu'ils n'exigeaient qu'un permis général ou ne prévoyaient pas de contrôle des exportations.

3. Objections formées via le système PEN Online

17. Une analyse des réponses des pays importateurs aux notifications préalables à l'exportation envoyées par les pays exportateurs montre que les pays importateurs ont fait objection à environ 7 % des envois, comptant pour 4 % du volume total. La plupart des objections concernaient des notifications préalables à l'exportation de solvants inscrits au Tableau II de la Convention de 1988. Certaines objections concernaient également des substances inscrites au Tableau I, en particulier l'éphédrine et la pseudoéphédrine, le permanganate de potassium et l'anhydride acétique. À ce stade, il est toutefois difficile d'évaluer le nombre d'objections faites pour des raisons administratives et de celles faites parce que la transaction était suspecte. En tout état de cause, une analyse des notifications préalables à l'exportation ayant suscité une objection et des raisons de ces objections, du point de vue tant des pays importateurs que des pays exportateurs, permettrait de déterminer des tendances qui pourraient à leur tour aider à recenser les faiblesses à l'échelon national. Ces informations pourraient ensuite être utilisées pour renforcer les systèmes existants. Il importe donc que les pays importateurs indiquent les raisons pour lesquelles ils font objection à un envoi de précurseurs.

Carte 8. Exemples de régions où les mécanismes de surveillance des importations de précurseurs chimiques sont insuffisants^a



^a Voir annexe X à la présente publication.

C. Nouveaux précurseurs et autres substances non inscrites utilisés dans la fabrication illicite de drogues

18. Un autre problème majeur est l'apparition de produits chimiques de remplacement ou nouveaux qui sont utilisés à la place des précurseurs traditionnels placés sous contrôle international. Par ailleurs, un certain nombre de substances non inscrites aux Tableaux sont nécessaires, en plus des précurseurs soumis à contrôle ou des produits de remplacement, à la fabrication illicite de drogues. Le nombre de

substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988 est resté inchangé depuis 2000, lorsque la noréphédrine, précurseur des stimulants de type amphétamine, a été ajoutée au Tableau I; les autres modifications apportées concernaient seulement le transfert de substances du Tableau II, qui impose des mesures de contrôle moins strictes, au Tableau I (voir fig. IX). Cependant, les saisies de substances non placées sous contrôle déclarées à l'OICS dans le formulaire Dont augmenté, passant de 24 à 225 (ce qui veut dire qu'elles ont pratiquement été multipliées par 10) entre 2003 et 2011 (voir fig. X)..

19. L'utilisation de produits chimiques de remplacement dans la fabrication illicite de drogues est en partie attribuable à un renforcement des mesures de

contrôle appliquées à l'échelle nationale et internationale aux produits chimiques traditionnellement utilisés dans la fabrication de drogues ainsi qu'à la progression sans précédent de la diversification, du degré de perfectionnement et de l'ampleur de la fabrication illicite de drogues et de précurseurs, ce qui a permis aux personnes impliquées dans ces activités illégales d'adopter des méthodes de fabrication jusque-là impraticables dans ces structures illicites.

20. Une question devenue de plus en plus préoccupante, à un degré qui n'était pas prévisible au moment de l'élaboration de la Convention de 1988, est le détournement de préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine. Cette tendance a été confirmée par l'analyse scientifique des produits finals à base de méthamphétamine, qui a montré que des préparations pharmaceutiques étaient utilisées en grandes quantités dans la fabrication illicite de méthamphétamine dans le monde entier (voir fig. XI).

21. Cette tendance, qui est d'abord apparue en Amérique du Nord, a tout récemment été observée dans des pays d'Asie du Sud-Est, où des stimulants de type amphétamine sont fabriqués illicitement depuis de nombreuses années et où l'éphédrine et la pseudoéphédrine sont principalement utilisées sous leur forme brute. Depuis 2003, l'OICS recommande de soumettre le commerce international des préparations pharmaceutiques aux mêmes contrôles que ceux appliqués aux précurseurs qu'elles contiennent. De même, plusieurs résolutions, notamment la résolution 54/8 récemment adoptée par la Commission des stupéfiants, ont appelé à renforcer les mesures visant à empêcher le détournement des préparations pharmaceutiques, sans toutefois nuire à leur disponibilité à des fins médicales. Cependant, la situation est complexe du fait que, dans plusieurs pays, les organismes de réglementation chargé du contrôle des préparations pharmaceutiques ne sont pas les mêmes que ceux responsables du contrôle des précurseurs contenus dans ces préparations. Pour maintenir des contrôles réglementaires continus et efficaces sur les précurseurs et les préparations pharmaceutiques qui contiennent ces produits chimiques, il faut que les différentes autorités compétentes coopèrent étroitement.

Figure IX. Substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, 1988-2011

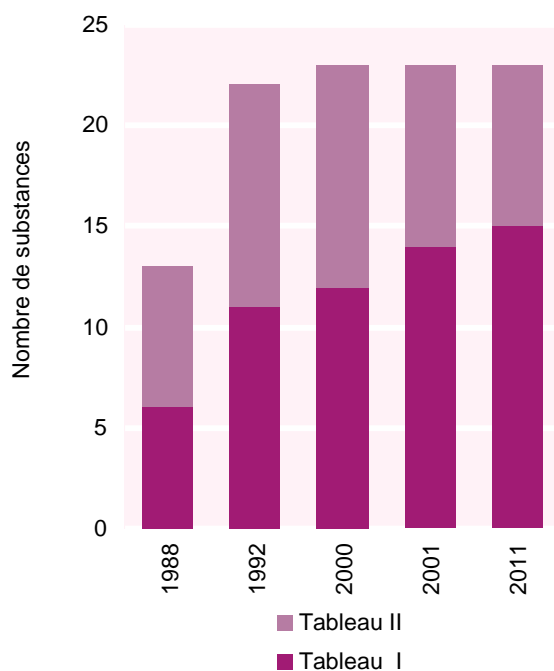


Figure X. Nombre cumulé de substances non inscrites déclarées saisies par les gouvernements dans le formulaire D, 2003-2011

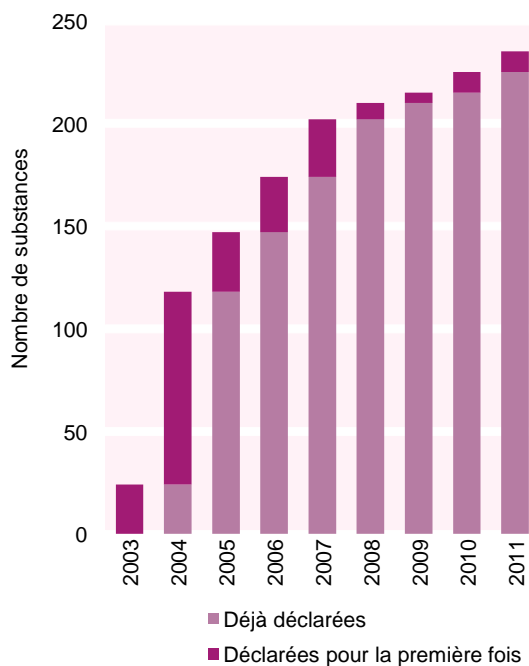
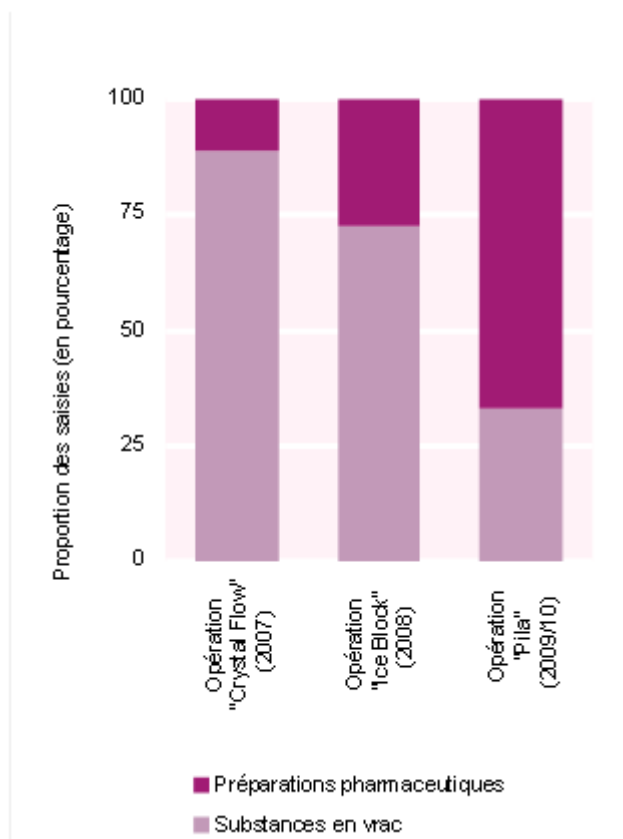


Figure XI. Proportion des saisies d'éphédrine et de pseudoéphédrine, par forme physique, déclarées dans le cadre des initiatives menées au titre du Projet "Prism", 2007-2010



22. D'un point de vue technique, le système PEN Online permet d'envoyer des notifications préalables à l'exportation de préparations pharmaceutiques et d'autres préparations. Depuis 2009, environ 28 pays en moyenne utilisent régulièrement ce système pour informer les pays importateurs des exportations d'éphédrine et de pseudoéphédrine. Les gouvernements de la plupart de ces pays envoient des notifications préalables à l'exportation de ces substances en vrac et sous forme de préparations pharmaceutiques. Les autorités de trois pays – Émirats arabes unis, Malaisie et Thaïlande – ont officiellement demandé à l'OICS que leur soient notifiées les exportations de préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine à destination de leur territoire.

23. Conformément à la résolution 1996/29 du Conseil économique et social, l'OICS a établi dès 1998 une liste de substances non placées sous contrôle qui étaient susceptibles d'être détournées du commerce licite pour être utilisées en remplacement de substances inscrites aux Tableaux I ou II de la Convention de 1988, ou en association avec elles, ou qui étaient

susceptibles d'être utilisées dans la fabrication illicite de drogues qui ne pouvaient être obtenues avec les précurseurs placés sous contrôle. La liste, appelée liste de surveillance internationale spéciale limitée de substances non inscrites, vise à aider les gouvernements, en partenariat avec l'industrie, à cibler avec la souplesse voulue les substances non placées sous contrôle et à prévenir leur usage dans la fabrication de drogues, tout en prenant en compte les exigences de l'industrie légitime. Le nombre de substances figurant sur la liste a doublé depuis 1998 — passant de 26 à 52 (voir fig. XII).

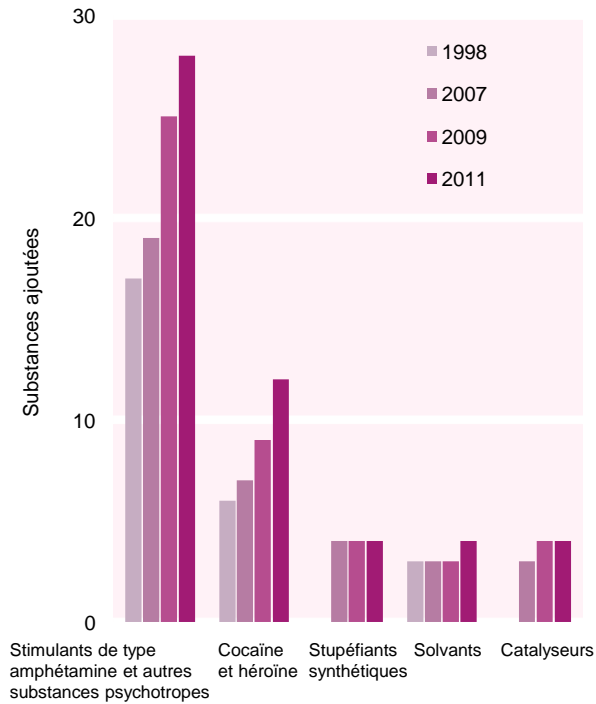
24. En outre, différents gouvernements ont soumis à de nouvelles réglementations certaines substances non placées sous contrôle international. L'OICS sait que 48 pays, outre les 27 États membres de l'Union européenne, ont institué une certaine forme de contrôle pour, au total, 150 substances qui ne sont inscrites ni aux Tableaux I ou II de la Convention de 1988, ni sur la liste de surveillance spéciale. Les mesures prises par les gouvernements face à cette évolution varient d'un pays à l'autre. Si certains ont élargi les mesures de contrôle à de nouvelles substances au cas par cas, d'autres ont adopté une législation qui leur permet de lutter activement contre cette nouvelle tendance. D'autres encore ont adopté des solutions pratiques se fondant sur la coopération volontaire de l'industrie. Pour lutter efficacement contre ces nouvelles tendances, les gouvernements devront mettre en commun leurs expériences. L'OICS examine actuellement les différentes solutions adoptées par les gouvernements.

D. Le rôle d'Internet: vente non réglementée de précurseurs

25. L'utilisation d'Internet aux fins du commerce de précurseurs justifierait une analyse plus approfondie de la situation, compte tenu des différentes formes de commerce légitime sur Internet et des modes opératoires des personnes utilisant Internet à des fins illicites. La question a été traitée en 2000 par la Commission des stupéfiants dans sa résolution 43/8. Il est indispensable de renforcer la mise en commun des données d'expérience et des enseignements tirés par les gouvernements des différentes méthodes appliquées pour empêcher qu'Internet ne devienne une importante source d'approvisionnement illicite en précurseurs.

Figure XII. Substances figurant sur la liste de surveillance internationale spéciale limitée de substances non inscrites, par catégorie d'usage, 1998-2011

(Au 1^{er} novembre 2012)



E. Conclusion

26. Les gouvernements disposent d'un certain nombre d'outils pour lutter contre les détournements. Cependant, leur utilisation varie d'un pays à l'autre, ce qui donne aux organisations de trafiquants la possibilité de contourner la législation existante. Pour remédier à cela, des mesures de coopération préventive pourraient être adoptées, notamment une coopération volontaire avec les entreprises et une action respectueuse de l'esprit des dispositions de la Convention de 1988 (relatives à la prévention des détournements). Un élément central de ce concept est la coopération intergouvernementale entre les divers organismes chargés du contrôle des précurseurs. En outre, la réduction des détournements du commerce international ayant poussé les organisations de trafiquant à détourner de plus en plus souvent des précurseurs des circuits internes avant de les acheminer illicitement à l'étranger, les efforts de lutte contre le trafic illicite devraient être renforcés et faire partie d'une stratégie intégrée dans laquelle les efforts de services de détection et de répression complèteraient ceux des organismes de réglementation et inversement. Les points de départ de nouvelles approches varient d'un pays à l'autre, comme il a été souligné dans les paragraphes précédents. Dans ce contexte, il faut également être disposé à réexaminer les outils qui sont insuffisamment utilisés et à reconnaître que les nouveaux problèmes exigent peut-être de, nouvelles solutions

III. Utilisation de substances non inscrites aux Tableaux dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes^{xxvi}

1. Du fait que les États sont de plus en plus nombreux à appliquer les dispositions de la Convention de 1988, il est devenu plus difficile aux trafiquants de se procurer certaines des substances inscrites aux Tableaux I et II de cette Convention. Ainsi, les trafiquants cherchent des produits non inscrits aux Tableaux pour remplacer les précurseurs qui sont surveillés de plus près. L'OICS a pris note de cette évolution ces dernières années et a mis en évidence les tendances générales suivantes:

a) Passage à des formes différentes du précurseur placé sous contrôle ou à des produits contenant ce précurseur, comme des préparations pharmaceutiques, des produits naturels (extraits d'éphédra par exemple) ou des dérivés qu'il est possible de convertir en ce précurseur par des moyens faciles à mettre en œuvre. Ces substances peuvent être des produits disponibles dans le commerce qui n'entrent pas dans le champ du contrôle des précurseurs, ou des produits et dérivés spécialement conçus pour contourner les contrôles existants, notamment des préparations faites sur commande;

b) Fabrication illicite du précurseur placé sous contrôle à partir de pré-précurseurs non inscrits aux Tableaux;

c) Recours à des méthodes de transformation ou de fabrication nouvelles ou modifiées nécessitant des substances actuellement non inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988;

d) Fabrication illicite de drogues de synthèse apparentées nécessitant comme matière première des substances actuellement non inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988.

2. Quarante-quatre gouvernements ont fait état de la saisie d'un total de 170 substances non inscrites aux Tableaux pendant la période de cinq ans allant de 2005 à 2009. En raison de la souplesse inhérente à la fabrication de stimulants de type amphétamine et de la variété de ces substances, la gamme des substances non inscrites aux Tableaux signalées pour ce groupe est plus étendue que pour d'autres groupes de drogues. Cependant, l'OICS a noté dans ses rapports techniques sur les précurseurs que des produits chimiques de remplacement ne faisant l'objet d'aucun contrôle avaient été saisis ou effectivement utilisés dans la fabrication illicite de cocaïne et d'héroïne.

3. Plus précisément, l'OICS a appelé l'attention sur plusieurs produits de remplacement de l'éphédrine et de la pseudoéphédrine employés dans la fabrication illicite de méthamphétamine, notamment le 1-phénylacétylcarbinol (1-PAC), substance intermédiaire

utilisée dans la fabrication industrielle de l'éphédrine, et l'acétate de N-acétylpseudoéphédrine, facilement convertible en pseudoéphédrine par hydrolyse. Ces deux substances permettent aux opérateurs illicites de continuer d'utiliser les techniques de fabrication courantes. L'OICS est également conscient des tentatives menées pour produire de l'éphédrine à partir de N-méthyl-DL-alanine. Pour ce qui est de l'utilisation de P-2-P dans la fabrication illicite de méthamphétamine, les saisies de dérivés d'acide phénylacétique non inscrits aux Tableaux, en particulier d'esters d'acidephénylacétique, représentent l'une des évolutions les plus marquantes. Les saisies d'acide tartrique, produit chimique employé pour purifier la méthamphétamine fabriquée à partir de P-2-P, attestent une fois encore d'une recrudescence des méthodes de fabrication à partir de P-2-P à la suite du renforcement des contrôles visant l'éphédrine et la pseudoéphédrine et les préparations qui les contiennent. On a également trouvé du P-2-P sous la forme de son produit d'addition au bisulfite qui avait été spécialement fabriqué en vue d'en dissimuler les propriétés physiques et de contourner ainsi les contrôles; la même chose s'est produite avec un dérivé de la 3,4-MDP-2-P connu sous le nom de "glycidate de 3,4-MDP-2-P". Ces deux dernières substances peuvent également être qualifiées de précurseurs "cachés".

4. Pour ce qui est de la fabrication de cocaïne, l'utilisation de substances non inscrites aux Tableaux qui a été portée à l'attention de l'OICS concerne l'utilisation d'une gamme de solvants de remplacement, une méthode faisant appel à de l'éthanol en remplacement du permanganate de potassium traditionnellement utilisé pour purifier la cocaïne base, la fabrication illicite des principaux précurseurs comme l'acide sulfurique, et l'obtention de permanganate de potassium à partir de manganate de potassium ou de dioxyde de manganèse.

5. Pour l'héroïne, la majorité des substances non inscrites aux Tableaux sont des produits chimiques employés, en sus de l'anhydride acétique, à différentes étapes du processus de transformation traditionnel; il s'agit notamment du chlorure d'ammonium, du carbonate ou du bicarbonate de sodium et de l'ammoniac. En outre, les saisies importantes de chlorure d'acétyle et d'acide acétique glacial ont donné à penser que de l'anhydride acétique serait fabriqué illicitement à partir de pré-précurseurs non inscrits aux Tableaux ou qu'il serait directement fait appel à des agents acétylants de remplacement. Toutefois, si ces procédés peuvent techniquement être mis en œuvre, les

suppositions qui ont été faites restent encore à prouver..

6. Les inquiétudes suscitées par ces faits ont conduit l'OICS à créer en 1998, en réponse à la résolution 1996/29 du Conseil économique et social, la liste de surveillance internationale spéciale limitée de substances non inscrites aux Tableaux – produits chimiques de remplacement et produits chimiques “nouveaux” pour lesquels il existe suffisamment d'informations indiquant qu'ils sont effectivement utilisés dans la fabrication illicite de drogues. Au total, 26 substances, outre celles inscrites aux Tableaux et II de la Convention de 1988, ont été initialement inscrites sur cette liste. Cette dernière, qui peut être consultée sur le site Web sécurisé de l'OICS, compte aujourd'hui 45 produits chimiques. Distribuée chaque année par l'OICS aux autorités nationales compétentes, elle a pour objectif d'aider les gouvernements à élaborer, en coopération avec les entreprises concernées, un système souple qui prenne en compte les besoins du commerce légitime pour prévenir l'utilisation de substances non inscrites aux Tableaux dans la fabrication illicite de drogues. Son utilité a été démontrée par les nombreux cas de saisies de substances qui y sont inscrites et par l'élaboration de listes analogues à l'échelle régionale.

7. Pour ce qui est de la tenue à jour et de l'utilisation de la liste de surveillance spéciale, l'OICS note qu'il est nécessaire d'améliorer la collecte et l'échange de renseignements et d'autres informations sur les produits chimiques découverts lors du démantèlement de laboratoires illicites de fabrication de drogues, que ce soit avec d'autres entités au niveau national ou avec des entités internationales comme l'OICS.

8. Différents gouvernements ont soumis à de nouvelles réglementations certaines substances non placées sous contrôle international. L'OICS sait que 38 pays ont institué une forme de contrôle pour, au total, 132 substances qui ne sont inscrites ni aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, ni sur la liste de surveillance spéciale. S'il se félicite de la vigilance accrue de certains gouvernements et du fait qu'ils aient introduit des mesures appropriées pour prévenir l'utilisation par les trafiquants de substances non inscrites aux Tableaux, il tient néanmoins à souligner l'importance d'une coordination des approches au niveau régional pour éviter le déplacement géographique d'un pays à l'autre des sources d'approvisionnement, des points de détournement ou

des itinéraires de transit. Il tient également à rappeler aux autorités nationales compétentes qu'elles doivent toujours se tenir au courant des réglementations en vigueur chez leurs partenaires commerciaux et les respecter, et coopérer entre elles pour vérifier la légitimité des commandes et enquêter sur les envois suspects de toutes les substances susceptibles d'être utilisées dans la fabrication illicite de drogues.

9. Il est indispensable de s'attaquer à l'utilisation de nombreux produits chimiques de remplacement qui ne sont pas placés sous contrôle en vertu de la Convention de 1988 et dont une part négligeable des quantités destinées à des utilisations légitimes est utilisée dans la fabrication illicite de drogues. L'OICS estime qu'une des principales ripostes au passage incessant d'un précurseur de remplacement à un autre est de promouvoir une vaste coopération volontaire entre les entreprises concernées et les autorités nationales compétentes. Les éléments clefs d'une telle coopération sont notamment les suivants: bonnes pratiques commerciales, par exemple partage de connaissances et surveillance constante des modes de fabrication et de commerce légitimes pour identifier les irrégularités et les transactions suspectes; principe “connaissez votre client” et évaluations légèrement augmentées des besoins annuels légitimes des substances en question et des produits les contenant, comme les préparations pharmaceutiques. Par ailleurs, il est rappelé aux gouvernements qu'ils devraient envisager, conformément à la résolution S-20/4 B de l'Assemblée générale, de punir, en tant qu'infraction pénale au sens de l'article 3 de la Convention de 1988, les agissements illégaux de personnes ou d'entreprises en rapport avec le détournement de substances non inscrites aux Tableaux destinées à la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes dont l'auteur se rend coupable en toute connaissance de cause et de prévoir à cet effet des sanctions pénales, civiles et administratives.

10. L'OICS est conscient du fait que les recommandations qui précèdent ne sont qu'une partie des mesures nécessaires pour résoudre un problème aussi complexe que la prévention de l'utilisation de substances non inscrites aux Tableaux pour la fabrication illicite de drogues. Il invite donc les gouvernements à étudier toutes les options possibles concernant la mise en place de mécanismes appropriés pour suivre le mouvement de ces substances et identifier les transactions suspectes y relatives, et à coopérer entre eux et avec l'OICS à cette fin.

