

IV. Prévention du détournement de produits chimiques au-delà des contrôles réglementaires: le rôle des services de détection et de répression

181. Dans son rapport sur les précurseurs pour 2014, l'OIICS proposait un examen critique et une vision stratégique de la responsabilité partagée que représentait le contrôle des précurseurs²⁹. Il avait alors défini des mesures préventives (coopération avec le secteur industriel et mise en place de contrôles internes) et des mesures de détection et de répression (arrêt ou saisie des envois de produits chimiques destinés à des fins illicites) devant constituer les éléments centraux de stratégies de contrôle des précurseurs à la hauteur des enjeux futurs. Dans son rapport sur les précurseurs pour 2015, il passait en revue les avantages et les possibilités qu'offraient les partenariats public-privé s'agissant d'empêcher les détournements de produits chimiques. Dans le présent chapitre, il étudie le rôle des services de détection et de répression dans la prévention du détournement des produits chimiques et la façon dont leur action s'articule avec les contrôles réglementaires.

Cadre juridique

182. Il y a 25 ans environ, l'article 12 de la Convention de 1988 a introduit la notion de contrôle des précurseurs comme volet complémentaire du contrôle international des drogues. Étant donné que les substances pouvant servir à la fabrication illicite de drogues ont des usages légitimes et font l'objet à ces fins de nombreux échanges commerciaux licites, la surveillance du commerce est au cœur du système international de contrôle des précurseurs.

183. S'agissant des mesures de détection et de répression, le paragraphe 9, alinéa b), de l'article 12 de la Convention de 1988 dispose que les gouvernements sont tenus de prévoir la saisie de toute substance inscrite au Tableau I et au Tableau II s'il existe des preuves suffisantes qu'elle est destinée à servir à la fabrication illicite d'un stupéfiant ou d'une substance psychotrope. Au titre du paragraphe 12 de l'article 12, ils sont également tenus de fournir annuellement à l'OIICS des renseignements sur les quantités totales de substances qui ont été saisies et, si elle est connue, leur origine; sur toute autre substance qui n'est pas inscrite au Tableau I ou au Tableau II mais qui a été identifiée comme ayant servi ou ayant été

destinée à servir à la fabrication illicite de drogues ou de précurseurs; et sur les méthodes de détournement et de fabrication illicite.

184. Pour pouvoir s'acquitter de ces obligations, les gouvernements doivent être en mesure de recueillir et de regrouper les renseignements voulus à l'échelle nationale et avoir donc mis en place une législation interne qui prévoit la saisie des substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, ainsi que de substances qui n'y sont pas inscrites, lorsqu'il existe des preuves qu'elles sont destinées à servir à la fabrication illicite de drogues. Pour pouvoir présenter un rapport complet sur la situation nationale, les gouvernements doivent également avoir mis sur pied un mécanisme permettant à tous les organismes chargés du contrôle des précurseurs de coopérer pleinement et d'échanger des informations. Cependant, nombre de pays souffrent d'un manque de coopération et de coordination à l'échelle nationale. S'ils veulent que leur action porte ses fruits, les gouvernements doivent aussi s'attaquer au problème sous tous ses angles, en prévoyant non seulement des mesures réglementaires, mais aussi des mesures de détection, de répression et d'enquête. Enfin, pour s'assurer de l'efficacité de ces dernières, ils doivent fournir à leurs services de détection et de répression un cadre juridique qui leur permette d'agir comme il convient, y compris de saisir des produits chimiques.

185. Le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention de 1988 pose le cadre international en vertu duquel le caractère d'infraction pénale est conféré dans le droit interne à un certain nombre d'actes. S'agissant de la lutte contre le détournement des produits chimiques, le sous-alinéa a) iv) de ce paragraphe dispose que toutes les parties à la Convention sont tenues d'ériger en infractions pénales la fabrication, le transport et la distribution de substances dont celui qui s'y livre sait qu'elles doivent être utilisées à des fins illicites, mais son sous-alinéa c) ii) laisse une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'incrimination de la simple possession de précurseurs inscrits aux Tableaux³⁰. Dans les deux cas, la Convention ne fait pas seulement référence aux substances inscrites aux Tableaux I et II mais porte également sur les équipements et les matériels utilisés. Les dispositions de l'article 3 relatives à l'incrimination de certains actes

²⁹ E/INCB/2014/4, par. 7 à 35.

³⁰ La Convention de 1988 prévoit également que les parties confèrent le caractère d'infraction pénale à l'organisation, à la direction ou au financement de l'une de ces infractions, ainsi qu'à la participation à l'une des infractions établies conformément à l'article 3 ou à toute association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une aide en vue de sa commission (art. 3, par. 1, sous-alinéas a) v) et c) iv)).

constituent donc le pendant des dispositions réglementaires des articles 12 et 13.

186. Toutefois, l'OIICS a remarqué que les autorités nationales étaient preneuses de conseils, surtout eu égard aux produits chimiques non placés sous contrôle international (non inscrits aux Tableaux). Il a donc rassemblé les dispositions de la Convention de 1988 pouvant être appliquées aux produits chimiques de remplacement non inscrits aux Tableaux dans sa "Documentation relative au contrôle des précurseurs", qu'il met à la disposition des autorités nationales compétentes sur sa page Web sécurisée. Cette compilation reprend également les mesures complémentaires demandées dans leurs résolutions par la Commission des stupéfiants, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale.

Mise en pratique des mesures de détection et de répression relatives aux précurseurs

187. En cas d'envoi prévu (notifié par l'intermédiaire du Système PEN Online) refusé, d'envoi suspendu ou stoppé, de tentative de détournement découverte, de saisie réalisée ou de laboratoire illicite démantelé, il est essentiel de pouvoir recueillir des renseignements et diffuser rapidement tous ceux dont on dispose, de sorte qu'une enquête puisse ensuite être menée efficacement. L'enquête doit tendre à déterminer la source des précurseurs détournés, le point et la méthode de détournement, le moyen et l'itinéraire de transport, ainsi que les organisations criminelles impliquées. Les autorités nationales compétentes sont alors en mesure d'empêcher le recours à l'itinéraire emprunté ou à la méthode employée et de prévenir toute tentative de détournement similaire à l'avenir. Le fait de mettre en commun à l'échelle mondiale les résultats des enquêtes concernant les détournements et les tentatives de détournement, et d'alerter ainsi l'ensemble des autorités concernées, contribue à prévenir de nouveaux détournements suivant des modes opératoires identiques ou similaires.

188. La saisie de précurseurs, l'arrêt d'envois et la détection de détournements ou de tentatives de détournement constituent donc le début du processus, et non sa fin. Si les statistiques sur les saisies et autres peuvent refléter le dynamisme de l'action de détection, de répression et de réglementation et aider à empêcher que certains envois de produits chimiques n'atteignent des laboratoires illicites, seules des enquêtes complètes et rapides aboutissant à la découverte de renseignements pertinents peuvent donner les moyens de s'attaquer aux lacunes et aux faiblesses des systèmes de contrôle et d'empêcher ainsi durablement les trafiquants de se procurer les produits chimiques dont ils ont besoin.

189. Il est indispensable, pour appréhender l'évolution de la situation en ce qui concerne les détournements de précurseurs et l'utilisation qui en est faite dans la fabrication illicite de drogues, et pour y faire face, d'échanger en temps utile des informations sur toute substance chimique dont on soupçonne qu'elle est ou a été utilisée dans la fabrication illicite de drogues, ou sur les tentatives de détournement de substances chimiques vers les circuits illicites.

190. L'échange systématique de renseignements sur les saisies ou les transactions suspectes contribue également à la réunion d'éléments de preuve concernant les sources d'approvisionnement en produits chimiques non placés sous contrôle et les méthodes utilisées pour détourner ces produits. Ainsi, les autorités des pays d'où semblent provenir ces substances peuvent prendre les mesures qui s'imposent, dans un esprit de responsabilité partagée³¹. La forte baisse des saisies de dérivés de l'acide phénylacétique non placés sous contrôle, qui peuvent être utilisés comme préprécurseurs du P-2-P (voir l'Opération PAAD (acide phénylacétique et ses dérivés), mentionnée au paragraphe 194 ci-dessous), et de la méthylamine (voir l'Opération MMA, mentionnée au paragraphe 194 ci-dessous), dont il a été fait état dans les ports du Mexique et de pays d'Amérique centrale démontre l'efficacité des mesures prises pour limiter les exportations de ces produits chimiques vers les pays à risque.

191. Les détournements peuvent survenir à toutes les étapes de la chaîne de distribution. Ceux de produits chimiques peuvent toucher tous les pays dans lesquels ces produits sont fabriqués, utilisés ou importés, vers lesquels ils sont exportés ou par lesquels ils transitent.

192. Les pays partagent la responsabilité de veiller à ce que chaque système national de contrôle des précurseurs soit adapté aux objectifs recherchés et ne représente pas une cible pour les trafiquants. Il faut également que les services de détection et de répression coopèrent pleinement et se montrent prêts à enquêter et à faire part des résultats des mesures prises pour qu'il soit possible d'établir les faits et, à terme, de déterminer le point de détournement, de traduire les responsables en justice et d'empêcher de nouveaux détournements. L'objectif ultime du contrôle des précurseurs reste avant tout de prévenir efficacement les détournements,

³¹ Souvent, le produit chimique en question et la drogue fabriquée illicitement grâce à lui sont sans incidence sur le marché intérieur du pays d'où ils proviennent; les mesures visant à empêcher ce type de produits chimiques d'atteindre des laboratoires clandestins dans un autre pays sont donc prises dans un esprit de responsabilité partagée.

tandis que les saisies ne sont en réalité que des indicateurs des détournements ayant abouti.

Rôle de l'Organe international de contrôle des stupéfiants

193. Pour faire avancer concrètement la composante détection et répression de la lutte contre le détournement des produits chimiques, l'OICS rassemble les points de contact de 134 pays dans le cadre du Projet "Prism" (qui porte sur les précurseurs des drogues de synthèse) et ceux de 92 pays dans le cadre du Projet "Cohesion" (axé sur les précurseurs de la cocaïne et de l'héroïne). Les deux projets sont pilotés par l'Équipe spéciale chargée des précurseurs et tendent à encourager les points de contact désignés à rester en contact permanent pour collaborer de façon pratique, directe et adaptée aux circonstances sur certains aspects touchant aux précurseurs lors d'opérations limitées dans le temps.

194. Les activités récemment menées dans le cadre des Projets "Prism" et "Cohesion" ont permis de mieux comprendre l'usage qui était fait d'un certain nombre de produits chimiques non placés sous contrôle dans la fabrication illicite de drogues. Elles ont notamment pris la forme d'une enquête sur les types de produits chimiques non placés sous contrôle utilisés dans la fabrication illicite de drogues (conduite en 2014) et de deux opérations ayant ciblé les esters et autres dérivés de l'acide phénylacétique non placés sous contrôle (Opération PAAD, menée en 2011) et la méthylamine (Opération MMA, en 2015). Deux autres opérations ont porté sur les lacunes en matière de renseignement concernant l'éphédrine et la pseudoéphédrine en Afrique (Opération EPIG, en 2012) et concernant l'anhydride acétique et l'acide acétique glacial, produit chimique pouvant servir à dissimuler l'anhydride acétique de contrebande (Opération Eagle Eye, en 2013 et 2014).

195. L'Opération Eagle Eye se composait de deux phases. La première visait à recueillir des renseignements sur les mouvements d'anhydride acétique à l'échelle nationale et à examiner la légitimité du commerce national et de l'utilisation finale de cette substance ainsi que des entreprises concernées, le but étant d'établir des profils de risque spécifiques. La deuxième consistait à détecter et à intercepter le trafic d'anhydride acétique à destination de l'Afghanistan, notamment en ayant recours aux profils de risque élaborés lors de la première phase.

196. Il ressort clairement de ces exemples que les contrôles réglementaires et la surveillance des échanges commerciaux ne peuvent pas être dissociés des mesures de détection et de

répression, étant donné que ces éléments contribuent les uns aux autres et sont mutuellement bénéfiques. Le contrôle des précurseurs est donc un processus continu, qui commence par une bonne compréhension du marché légitime et de ses acteurs et par une connaissance à jour des tendances du trafic et des modes opératoires connexes, et se poursuit par un recours efficace aux enquêtes visant à remonter les filières, aux livraisons surveillées ou contrôlées, aux enquêtes financières et aux autres outils de détection et de répression. La collecte, l'échange et l'exploitation de renseignements sont au cœur du processus. Par l'intermédiaire de l'Équipe spéciale chargée des précurseurs, l'OICS centralise l'échange de renseignements et coordonne les activités opérationnelles internationales qui touchent à l'ensemble des éléments de réglementation ainsi que de détection et de répression en matière de contrôle des précurseurs.

197. La coopération avec l'industrie joue un rôle essentiel pour ce qui est de détecter au plus tôt les demandes d'information, les commandes et les transactions suspectes parce que correspondant à des échanges commerciaux inhabituels ou incompatibles avec les activités ordinaires du demandeur. Les signalements provenant de l'industrie, lorsqu'ils sont regroupés à l'échelle mondiale, peuvent aider à cerner de nouvelles tendances mondiales s'agissant des produits chimiques, y compris non placés sous contrôle, qui sont recherchés par les trafiquants à un moment donné. Ils comportent également des informations utiles aux services nationaux de détection et de répression. Plus de 99,9 % des échanges commerciaux de produits chimiques sont légitimes, en conséquence de quoi une demande suspecte peut constituer un renseignement important pour empêcher qu'un produit ne soit utilisé dans la fabrication illicite de drogues, alors même qu'aucun acte criminel n'a encore été commis.

198. Les participants aux Projets "Prism" et "Cohesion" reçoivent en outre des alertes régulières qui attirent leur attention sur certaines affaires de détournement ou sur l'évolution de la situation en ce qui concerne les substances, les modes opératoires et les tendances du trafic, ainsi que les entreprises impliquées dans des transactions suspectes ou illicites. L'OICS facilite l'échange de ces informations à l'échelle mondiale, en prenant les précautions nécessaires pour s'assurer que les entreprises ou les pays susceptibles d'avoir été la cible des trafiquants ne soient pas condamnés à tort.

199. Depuis son lancement en mars 2012, le Système PICS est devenu pour les gouvernements qui y sont inscrits un outil important leur permettant de communiquer en temps réel des informations relatives aux précurseurs en vue de lancer des enquêtes conjointes. Étant donné que de multiples organismes peuvent y avoir accès, il contribue également à renforcer la

communication interinstitutions au niveau national. Par ailleurs, l'OICS facilite la tenue de réunions portant sur des affaires de précurseurs entre les représentants des pays concernés afin de favoriser l'échange de renseignements et la coopération dans le cadre des enquêtes visant à remonter les filières.

200. Grâce aux informations dont il dispose, l'OICS favorise la coopération opérationnelle internationale et diffuse partout dans le monde les constatations qui présentent un intérêt stratégique. Ces informations portent notamment sur les usages légitimes des produits, les évaluations des besoins légitimes annuels, les substances non placées sous contrôle ayant été utilisées dans la fabrication illicite de drogues ou de précurseurs, les envois stoppés et les vols commis.

V. Conclusions

201. Le présent chapitre contient des conclusions et recommandations générales qui visent à surmonter les difficultés auxquelles se heurte le système international de contrôle des précurseurs et à combler les lacunes dont il souffre, celles-ci ayant des répercussions à l'échelle mondiale. Un résumé des recommandations techniques plus détaillées, dont certaines ont déjà été formulées au cours des années précédentes et sont toujours valables, est disponible sur le site Web de l'OICS (www.incb.org).

Niveaux de coopération, de communication et d'échange d'informations à l'échelle internationale entre les gouvernements ainsi qu'avec l'OICS et l'Équipe spéciale chargée des précurseurs

202. Il reste difficile de communiquer avec certains gouvernements. Il arrive que les coordonnées des autorités nationales compétentes n'aient jamais été communiquées ou ne soient plus à jour, que les questions concernant des transactions potentiellement suspectes ou des saisies demeurent sans réponse, et que la collaboration et l'échange d'informations avec l'OICS et l'Équipe spéciale chargée des précurseurs soient insuffisants. Cependant, il existe également des exemples de communication encourageants, comme lorsque les agents de liaison des membres de l'Équipe spéciale collaborent activement avec les autorités des pays où ils sont affectés dans le cadre des Projets "Prism" et "Cohesion".

L'OICS salue les efforts ainsi déployés et encourage tous les gouvernements à renforcer la coopération opérationnelle à tous les niveaux. Il souhaite également inviter les membres de l'Équipe spéciale chargée des précurseurs qui représentent des organisations internationales et régionales concernées, comme INTERPOL, l'Organisation mondiale des douanes et la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues, à faire en sorte que celles-ci s'investissent de nouveau dans les activités internationales de contrôle des précurseurs menées dans le cadre des Projets "Prism" et "Cohesion".

203. Les informations communiquées concernant les saisies de précurseurs sont généralement peu détaillées, ce qui a des répercussions non seulement sur les interventions opérationnelles mais également sur l'analyse que l'OICS fait des tendances mondiales et régionales s'agissant des produits chimiques effectivement utilisés dans la fabrication illicite de drogues, de leurs sources, des méthodes de détournement et des modes opératoires auxquels ont recours les trafiquants, ainsi que des dynamiques à l'œuvre et des liens existant entre les substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, celles qui figurent sur la liste de surveillance internationale spéciale limitée et les produits chimiques de substitution ou de remplacement non placés sous contrôle.

204. Dans certains cas récents, les autorités de pays impliqués dans des incidents signalés au moyen du Système PICS avaient pris contact avec l'auteur du signalement ou avec l'OICS pour obtenir davantage de renseignements et pouvoir ainsi ouvrir des enquêtes dans les pays en question. **Étant donné que de nombreuses saisies de précurseurs revêtent un caractère international et ne concernent pas seulement le pays dans lequel elles ont lieu, chaque renseignement concernant la saisie a son importance puisqu'il est susceptible d'être le point de départ d'une enquête sur la source du produit chimique et sur la méthode de détournement utilisée. Les gouvernements sont donc encouragés à faire part, au moyen du Système PICS ou par la voie bilatérale, dans le cadre des Projets "Prism" et "Cohesion", de tout renseignement susceptible de donner lieu à une intervention concrète³².**

³² Le Système PICS ne prévoit pas la mise en commun de données nominatives. Cependant, les utilisateurs sont encouragés à préciser si de telles données sont disponibles.