

ORGANE INTERNATIONAL DE CONTRÔLE DES STUPÉFIANTS  
Vienne

**FILE COPY**

# **EFFICACITÉ DES TRAITÉS INTERNATIONAUX RELATIFS AU CONTRÔLE DES DROGUES**

**Supplément au Rapport de  
l'Organe international  
de contrôle des stupéfiants  
pour 1994**



NATIONS UNIES

**RAPPORTS PUBLIES PAR L'ORGANE INTERNATIONAL  
DE CONTROLE DES STUPEFIANTS EN 1994**

Les rapports techniques suivants complètent le *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1994* (E/INCB/1994/1) :

*Stupéfiants : Evaluation des besoins du monde pour 1995; statistiques pour 1993* (E/INCB/1994/2)

*Substances psychotropes : Statistiques pour 1993; prévisions des besoins annuels médicaux et scientifiques concernant les substances des Tableaux II, III et IV; autorisations d'importation exigées pour les substances des Tableaux III et IV* (E/INCB/1994/3).

*Précurseurs et produits chimiques fréquemment utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes : Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1994 sur l'application de l'article 12 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988* (E/INCB/1994/4).

Cette année, l'Organe a publié en outre un supplément intitulé : *Efficacité des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues : Supplément au Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1994* (E/INCB/1994/1/Supp.1). Tous les rapports susmentionnés sont publiés en tant que publications des Nations Unies destinées à la vente.

Les listes à jour des substances soumises à un contrôle international et comprenant des stupéfiants, des substances psychotropes et des substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes sont reproduites dans les dernières éditions des annexes aux formulaires statistiques ("Liste jaune", "Liste verte" et "Liste rouge"), qui sont aussi publiées par l'Organe.

**ADRESSE DE L'ORGANE INTERNATIONAL DE CONTROLE DES STUPEFIANTS**

L'adresse postale du secrétariat de l'Organe est la suivante :

Centre international de Vienne  
Bureau E-1313  
B.P. 500  
A-1400 Vienne  
Autriche

Numéro de téléphone :	(43 1) 21345
Numéro de télécopieur :	135612
Numéro de télécopieur :	(43 1) 2309788/232156
Adresse télégraphique :	unations vienna

ORGANE INTERNATIONAL DE CONTRÔLE DES STUPÉFIANTS  
Vienne

**EFFICACITÉ DES  
TRAITÉS INTERNATIONAUX  
RELATIFS AU CONTRÔLE  
DES DROGUES**

**Supplément au Rapport de  
l'Organe international  
de contrôle des stupéfiants  
pour 1994**



**NATIONS UNIES  
New York, 1995**

E/INCB/1994/1/Supp.1

PUBLICATION DES NATIONS UNIES  
Numéro de vente : F.95.XI.5  
ISBN 92-1-248077-2

### Avant-propos

L'abus des drogues constitue, depuis des siècles, un problème international car on n'est pas parvenu à faire en sorte que les drogues ne quittent pas leur lieu d'origine. Les moyens de transport et les communications modernes ont accru et facilité la dissémination de toutes les drogues faisant l'objet d'abus, licites ou non. Bien que l'on ait eu tendance à s'intéresser surtout à la diffusion et à l'utilisation illicites d'héroïne, de cocaïne et de cannabis, il existe aussi un vaste commerce mondial de drogues licites de loisir telles que le tabac et l'alcool, et aussi de produits comme les tranquillisants et les hypnotiques, dont l'utilisation médicale est légitime mais qui donnent aussi lieu à des abus et créent une dépendance.

L'ampleur des problèmes mondiaux dus aux drogues a suscité l'attention dès 1909, année où s'est tenue à Shanghai la première conférence internationale sur les stupéfiants. Depuis, de nombreux textes internationaux ont été adoptés, dernièrement sous les auspices des Nations Unies; 12 traités multilatéraux relatifs au contrôle des drogues ont été conclus entre 1912 et 1972. La Convention unique sur les stupéfiants de 1953, l'amendement de cette convention par le Protocole de 1955 et la Convention de 1971 sur les substances psychotropes ont étendu le système de contrôle des drogues à de nouveaux médicaments psychoactifs de synthèse. Ces conventions visent à réduire l'abus des drogues en contrôlant strictement l'offre : elles soumettent à autorisation la production, la fabrication, la prescription et l'entreposage de ces substances, ainsi que leur commerce national et international, de sorte que le commerce et la production licites soient limités aux quantités requises et que le détournement de ces substances vers les circuits illicites soit empêché. Certes, il ne fait pas de doute que ce type de contrôle est nécessaire, mais il apparaît de plus en plus qu'il ne suffit pas d'endiguer l'offre internationale et qu'il est aussi indispensable d'empêcher ou, au moins, de réduire la demande illicite de drogues faisant l'objet d'abus. Ces mesures, tout en étant obligatoires, ne font l'objet que de dispositions conventionnelles générales; il apparaît que, pendant longtemps, les gouvernements leur ont accordé moins d'attention.

L'urgence d'une politique de réduction de la demande a été accrue par l'apparition du syndrome de l'immunodéficience acquise (sida). Le sida pose un grave problème de santé publique parce qu'il n'existe pas de traitement efficace ni de vaccin contre lui. Pour la première fois, dans de nombreux pays, il est donc de l'intérêt public de lutter contre l'abus des drogues par tous les moyens disponibles. Auparavant, l'abus des drogues et la toxicodépendance étaient perçus seulement comme des problèmes individuels, le toxicomane étant considéré au mieux comme une malheureuse victime et souvent, parce qu'on estimait que pour consommer de la drogue il fallait le vouloir, comme subissant les conséquences méritées de son inconscience. Maintenant, en raison de la menace que la toxicodépendance fait peser sur la santé publique, on est beaucoup plus déterminé à lutter contre elle et la volonté politique d'agir dans ce sens s'est renforcée. C'est ce dont témoigne l'organisation de la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues, à Vienne, en 1987. La Conférence avait pour mission non pas seulement, comme on l'avait cherché jusqu'alors, de lutter contre l'offre de drogue et d'éliminer le trafic illicite, mais beaucoup plus largement d'intensifier et d'étendre le champ de la coopération internationale pour y inclure des domaines nouveaux tels que la réduction de la demande, et le traitement et la réinsertion des personnes qui abusent des drogues.

La mondialisation de l'abus des drogues, le développement du trafic illicite et l'augmentation et la puissance croissantes des groupes criminels organisés caractérisent une tendance qui dure depuis plus de vingt ans. La situation mondiale en matière d'abus et de trafic illicite des drogues, accompagnée par la violence et la corruption, a conduit à remettre en question la valeur et l'utilité des conventions et des résolutions adoptées au niveau international en matière de contrôle des drogues.

Il n'est pas facile d'expliquer l'épidémie mondiale d'abus de drogues et les problèmes qui y sont liés mais on a mis en évidence quelques facteurs clefs. Les voyages internationaux ne sont plus réservés à un petit nombre de privilégiés; de nos jours, de nombreuses populations différentes sont en contact les unes avec les autres. Bien que ces contacts aient aussi des avantages, ils engendrent des problèmes et, par exemple, à cause d'eux l'abus des drogues a gagné toute la planète. Le développement d'autres formes de communication mondiale a eu aussi des conséquences ces dernières années. L'annonce immédiate par les médias de tout ce qui se passe dans le monde est la caractéristique des temps modernes. Cette information et un relâchement des contraintes sociales et culturelles traditionnelles, l'éventail accru des comportements admis et les progrès de la technologie, de la pharmacologie et de l'agriculture font

partie des nombreux facteurs auxquels on peut imputer les problèmes sans cesse croissants liés à l'abus des drogues.

La dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle met à l'épreuve de nombreuses sociétés et de nombreux gouvernements en leur imposant, entre autres, de trouver des moyens efficaces de contrôle des drogues. Les relations entre les pays se sont resserrées. Dans de nombreux pays, le secteur économique et les pouvoirs publics ont connu des transformations radicales, adoptant des principes nouveaux et des méthodes nouvelles pour résoudre les problèmes. Plus récemment, les changements qui ont suivi la fin de la guerre froide, y compris l'ouverture des frontières internationales ainsi que l'instauration d'économies de marché et la privatisation dans de nombreux pays, ont conduit au développement des activités relatives au trafic des drogues et des problèmes qui y sont liés.

L'Organe international de contrôle des stupéfiants et ses prédécesseurs avaient été créés pour limiter, en coopération avec les gouvernements, la culture, la production, la fabrication et l'utilisation de drogues aux quantités exactes nécessaires à des fins médicales et scientifiques et pour veiller à ce que l'offre de drogues corresponde à ces besoins. L'Organe est donc l'instrument créé par les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues pour surveiller leur application.

Le système international de contrôle des drogues aussi bien que les politiques nationales en la matière n'ont pas cessé de faire l'objet de révisions et sont remis en question dans un nombre croissant de pays. D'une part, on a proposé des moyens pour mieux appliquer les stratégies et les instruments actuels et améliorer les politiques. D'autre part, il y a eu un rejet complet du système actuel. L'Organe, par un réexamen continu, met en évidence de nouvelles tendances de l'abus et du trafic illicite des drogues, des faiblesses persistantes des systèmes nationaux et internationaux de contrôle et divers phénomènes, comme la corruption, qui nuisent à l'application de garanties de contrôle adéquates.

L'Organe œuvre en coopération avec les gouvernements pour essayer d'empêcher la culture, la production, la fabrication, le trafic et l'utilisation illicites de drogues. Il évalue l'impact des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues par rapport à l'objectif global, qui consiste à éliminer le trafic illicite et l'abus des drogues. Ce faisant, l'Organe n'hésitera pas à mettre en évidence, si nécessaire, les défauts du système actuel. Au cours des années, l'Organe, tirant parti de l'expérience qu'il a acquise de la surveillance des systèmes de contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs et de l'offre et de la demande de drogues à des fins médicales, a mis au point des méthodes et des techniques d'évaluation qui lui permettent d'analyser la situation dans le monde ainsi que dans les régions.

Depuis quelques années, l'Organe, ne se contentant pas d'analyser les diverses tendances des politiques et des stratégies de contrôle des drogues, choisit chaque année un sujet auquel il consacre le chapitre premier de son rapport annuel, afin de faire la lumière sur certaines questions. Il a examiné la question de la légalisation dans son rapport pour 1992 et l'importance de la réduction de la demande dans son rapport pour 1993. Il a décidé, dans le chapitre premier de son rapport pour 1994, d'évaluer l'impact des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. L'Assemblée générale, dans sa résolution 48/12, a prié la Commission des stupéfiants, en coopération avec l'Organe et avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, d'évaluer les mesures nationales et internationales prises en application des instruments internationaux de contrôle des drogues. Le moment est donc venu pour l'Organe d'examiner la question en détail, conformément à la résolution 48/12 de l'Assemblée générale.

L'évaluation des divers aspects des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et de leur application par les gouvernements est en cours, comme le prouvent les rapports annuels de l'Organe. Le présent rapport technique fait référence à certains des principaux éléments de ces rapports. Il complète le rapport de l'Organe pour 1994 et est résumé au chapitre premier de celui-ci. Il constitue donc l'une des réponses de l'Organe à la résolution 48/12 de l'Assemblée générale. Il n'essaie pas de mettre en valeur les nombreux succès des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues mais montre, au contraire, les domaines qu'il convient de renforcer.

Le présent rapport examine certaines des questions fondamentales liées au succès ou à l'échec des politiques et stratégies nationales et internationales et des conventions. Il doit être lu en même temps que

- v -

le rapport de l'Organe pour 1994 et les rapports techniques sur les stupéfiants, les substances psychotropes, et les précurseurs et les produits chimiques fréquemment utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.



Hamid Ghodse  
Le Président  
de l'Organe international  
de contrôle des stupéfiants



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
<b>Avant-propos</b> .....		iii
<b>Introduction</b> .....	1 - 41	1
<i>Chapitre</i>		
<b>I. Le contrôle international des drogues face à l'évolution de la situation relative à l'abus et au trafic illicite des drogues</b> .....	5 - 30	2
A. Nécessité de continuer à évaluer l'abus des drogues et à étudier ses rapports avec les systèmes de distribution et de prescription licites .....	23 - 26	5
B. Stratégies garantissant une offre adéquate de drogues utilisées à des fins médicales et scientifiques .....	27 - 29	6
C. Réaffirmation de la validité du système international de contrôle des drogues et renforcement de ce système .....	30	7
<b>II. Eventuelles adaptations des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues</b> .....	31 - 98	8
A. Suggestions concernant la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 .....	32 - 49	8
B. Suggestions concernant la Convention de 1971 sur les substances psychotropes .....	50 - 74	11
C. Suggestions concernant la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 .....	75 - 98	15
<b>III. Surveillance de l'application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues</b> .....	99 - 108	19
A. Mesures que doit prendre l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour garantir l'application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues .....	99 - 101	19
B. Assistance technique .....	102 - 103	19
C. Importance de la surveillance et du développement de l'application des conventions .....	104 - 105	20
D. Application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues en ce qui concerne les sanctions des infractions relatives aux drogues .....	106 - 108	20
<b>IV. Conclusion</b> .....	109 - 110	22



**NOTES EXPLICATIVES**

**Abréviations employées dans le présent rapport :**

<b>CICAD</b>	<b>Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues</b>
<b>LSD</b>	<b>diéthylamide de l'acide dextrolysergique</b>
<b>OMS</b>	<b>Organisation mondiale de la santé</b>
<b>PNUCID</b>	<b>Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues</b>
<b>THC</b>	<b>tétrahydrocannabinol</b>

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, territoire, ville ou région, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

## INTRODUCTION

1. La mission confiée à l'Organe international de contrôle des stupéfiants par les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et l'essence même de son travail consistent à évaluer l'application des traités en fonction de l'examen et de l'analyse des renseignements qui lui sont communiqués par les gouvernements, et de l'évaluation continue qu'il fait de son côté de leurs activités. L'Assemblée générale, dans sa résolution 48/12, a prié la Commission des stupéfiants, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et en coopération avec l'Organe, de suivre et d'évaluer les mesures nationales et internationales prises en application des instruments internationaux de contrôle des drogues afin de déterminer les domaines où les progrès sont satisfaisants et ceux où ils laissent à désirer. L'Organe a donc travaillé en étroite collaboration avec les gouvernements, la Commission et le Directeur exécutif du PNUCID pour évaluer l'incidence des traités et déterminer les lacunes ainsi que les avantages de leurs dispositions.
2. Dans le présent rapport, l'Organe présente ses conclusions concernant l'application des traités. Celles-ci sont résumées au chapitre premier de son rapport pour 1994 [1].
3. Pour formuler ses conclusions, l'Organe s'est fondé sur plusieurs décennies d'expérience acquise par lui-même et par ses prédécesseurs (le Comité central permanent de l'opium, le Comité central permanent des stupéfiants et l'Organe de contrôle des stupéfiants) dans le suivi et l'évaluation continus de l'application des dispositions des traités. Dans son évaluation, l'Organe a particulièrement insisté sur les dispositions du traité qu'il lui incombe tout particulièrement de faire appliquer ou dont son mandat le met spécialement à même de déterminer les atouts ou les faiblesses. L'Organe a aussi tenu compte des vues exprimées, à son invitation, par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'évaluation de l'Organe doit être examinée en même temps que celles de la Commission.
4. L'Organe a décidé de ne pas faire figurer dans le présent rapport tous les résultats de l'application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues. Afin de contribuer à renforcer et à améliorer encore le système international de contrôle des drogues, l'Organe a préféré insister sur quelques résultats importants, ainsi que sur les domaines où existent des faiblesses et des lacunes. Sans entrer dans tous les détails techniques, l'Organe a souligné à l'attention des gouvernements les domaines dans lesquels les dispositions des traités n'ont pas été assez efficaces, ont été inadaptées par rapport à la situation actuelle de l'abus et du trafic illicite des drogues, ou ont été mal comprises.

## I. LE CONTROLE INTERNATIONAL DES DROGUES FACE A L'EVOLUTION DE LA SITUATION RELATIVE A L'ABUS ET AU TRAFIC ILLICITE DES DROGUES

5. La genèse et l'élaboration des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues sont étroitement liées aux ripostes nationales et internationales à l'évolution de la situation en matière d'abus et de trafic illicite de drogues. Les recommandations de la première conférence internationale sur les stupéfiants, tenue à Shanghai en 1909 (plus tard connue sous le nom de Commission de l'opium) et les dispositions de la Convention internationale sur l'opium, signée à La Haye en 1912, doivent être considérées comme le résultat du consensus international sur la façon de réagir à l'offre alors illimitée de stupéfiants, en particulier d'opium, à des fins non médicales dans plusieurs pays, principalement en Asie orientale, mais aussi dans d'autres régions du monde (par exemple, dans l'Angleterre victorienne), qui avait conduit à l'abus généralisé de ces drogues en même temps qu'aux problèmes de santé et de société liés à celui-ci.

6. Depuis lors, la nature et l'ampleur de l'abus des drogues ont connu de nombreux changements :

a) Les progrès scientifiques, particulièrement ceux de la chimie organique synthétique et de la pharmacologie, et les techniques de fabrication industrielle ont permis de découvrir et de commercialiser des centaines de nouveaux médicaments psychoactifs qui, à leur tour, ont facilité des progrès thérapeutiques rapides qui ont permis de soigner et de guérir des millions de personnes. Néanmoins, la mauvaise utilisation médicale et, surtout, l'utilisation non médicale de ces mêmes drogues ont ouvert la voie à de nouveaux types d'abus;

b) Depuis quelques décennies, l'abus des drogues n'est plus limité à un petit nombre de pays : il est devenu mondial. Les drogues qui étaient auparavant propres à telle ou telle culture se sont ancrées dans d'autres.

7. Les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, y compris ceux qui sont actuellement en vigueur, reflètent les ripostes à cette dynamique. La Convention unique sur les stupéfiants de 1961 [2] reprend et développe des mesures nationales et internationales antérieures visant à lutter contre la culture, la production, la fabrication et la distribution de drogues naturelles (et, dans le cas des opiacés, de leurs analogues synthétiques) et fait obligation aux gouvernements de prendre des mesures contre le trafic et l'abus de ces drogues. La Convention de 1971 [3] sur les substances psychotropes répond à la diversification de l'éventail des drogues donnant lieu à des abus et soumet un certain nombre de drogues synthétiques (hallucinogènes, stimulants, hypnotiques, sédatifs et anxiolytiques) à des contrôles.

8. Les Conventions de 1961 et de 1971 avaient pour objectifs immédiats de codifier des mesures de contrôle universellement applicables afin de garantir l'offre de stupéfiants et de substances psychotropes nécessaires à des fins médicales et scientifiques et d'empêcher qu'ils ne soient détournés de leurs sources licites vers des circuits illicites. Ces objectifs étaient manifestement liés à la situation à l'époque où les premiers traités internationaux relatifs au contrôle des drogues ont été rédigés et où l'opium et ses dérivés pouvaient être facilement obtenus auprès de sources licites. Ces objectifs étaient aussi ceux de la plupart des conventions et protocoles relatifs au contrôle des drogues adoptés avant 1961, à l'exception principalement de la Convention pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles, signée à Genève en 1936 <sup>1/</sup>. Toutes les dispositions de ces conventions contribuaient à limiter le risque que des stupéfiants et des substances psychotropes soient détournés de sources licites au profit de marchés illicites. Les dispositions relatives au trafic illicite et à l'abus des drogues, tout en ayant force obligatoire, étaient d'ordre général.

9. Le système de contrôle international des mouvements licites de stupéfiants mis en place par la Convention de 1961 et par cette même convention telle que modifiée par le Protocole de 1972 [4] a fonctionné de façon généralement satisfaisante, comme l'Organe l'a déjà déclaré à plusieurs reprises. Le système est parvenu à limiter, dans chaque pays et territoire et dans l'ensemble du monde, la culture

---

<sup>1/</sup> Le premier instrument international conçu pour empêcher le trafic illicite, dont l'application a été négligée par les gouvernements, principalement parce qu'il n'y avait pas à cette époque de culture, de production ni de fabrication illicites de drogues à grande échelle.

licite de stupéfiants et la production, la fabrication, la distribution et le commerce illicites de stupéfiants aux quantités nécessaires à des fins médicales et scientifiques. La limitation de l'offre licite a été obtenue grâce : a) à l'acceptation et à l'application universelles des conventions mentionnées ci-dessus par les Etats parties, tout comme par ceux qui ne l'étaient pas; b) au système d'estimations, qui fixe les limites (qui, une fois approuvées par l'Organe, s'imposent à tous les gouvernements) concernant les besoins de stupéfiants à des fins médicales et scientifiques; c) à l'obligation d'obtenir des autorisations pour acquérir des stupéfiants, ce qui maintenait les quantités acquises en deçà de ces limites.

10. Ce système a aussi permis de réduire au minimum le détournement de stupéfiants provenant de sources licites au profit de circuits illicites, malgré l'importance du volume de stupéfiants fabriqués et distribués chaque année. Au cours de la période 1980-1992, les quantités de stupéfiants détournées des activités licites de fabrication et de commercialisation vers des circuits illicites dont l'Organe a eu connaissance ont été négligeables par rapport au volume annuel du commerce international licite. Ceci vaut aussi généralement pour les mouvements de stupéfiants à l'intérieur des pays, où il n'y a eu que des vols ou des disparitions occasionnels.

11. Il a été possible d'empêcher le détournement de stupéfiants des sources licites vers des circuits illicites en grande partie par : a) l'application stricte du système d'estimations par tous les gouvernements et par l'Organe; b) des contrôles nationaux complets et rigoureux reposant sur des autorisations préalables de culture, de production, de fabrication, de conversion et de composition des préparations, de commerce de gros et de distribution de détail; c) la comptabilisation; d) le contrôle à l'échelon national ou la surveillance à tous les stades des mouvements de stupéfiants; e) la communication périodique de rapports à l'Organe par les parties, tout comme par les non-parties; f) la vérification par l'Organe des données statistiques et autres communiquées par chaque pays et pour chaque drogue, en même temps que des demandes d'explication et des mesures correctrices, si nécessaire.

12. En ce qui concerne la Convention de 1971, les gouvernements ont interdit l'utilisation des substances inscrites au Tableau I, sauf à des fins scientifiques et à des fins médicales très limitées, et ont restreint en conséquence la fabrication licite de ces substances. Le détournement, des sources licites vers des circuits illicites, des substances inscrites au Tableau II de cette convention a pu être réduit, en grande partie, grâce à l'application universelle de mesures de contrôle recommandées par l'Organe et approuvées par le Conseil économique et social visant à renforcer les mesures prévues initialement par la Convention. Des mesures de contrôle supplémentaires ont aussi été recommandées par l'Organe et par le Conseil dans le cas de substances des Tableaux III et IV de la Convention de 1971, mais n'ont pas été appliquées par plusieurs gouvernements. Les substances de ces Tableaux continuent d'être détournées en grandes quantités des sources licites vers des circuits illicites. Les substances des Tableaux I et II repérées sur des marchés illicites proviennent, pour la plupart, de laboratoires clandestins.

13. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 [5] traduit la réaction de la communauté internationale face au développement persistant de la culture, de la production, de la fabrication et du trafic illicites. L'application de mesures de contrôle a abouti à une situation dans laquelle les drogues qui font l'objet d'un trafic illicite ou qui se trouvent sur les marchés illicites n'étaient plus produites ni fabriquées dans des zones de production licite de drogues : le trafic illicite international était approvisionné principalement par des producteurs illicites et des laboratoires clandestins de drogues. En d'autres termes, les dispositions générales des conventions existantes qui visaient à lutter contre le trafic illicite n'étaient pas suffisamment complètes et spécifiques <sup>2/</sup>. La Convention de 1988 exprime la volonté politique croissante et universelle des gouvernements d'intensifier la lutte contre la production et le trafic illicites de drogues.

<sup>2/</sup> Selon l'article 35 de la Convention de 1961 et l'article 21 de la Convention de 1971, les parties à ces conventions prendront des mesures contre le trafic illicite, par exemple sur le plan national la coordination de l'action contre le trafic illicite, s'assisteront mutuellement et coopéreront entre elles et avec des organisations internationales dans la campagne dirigée contre le trafic illicite et veilleront à ce que la coopération se réalise par des voies rapides. Aux termes de l'article 35 de la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972, les parties à cette convention, si elles le jugent approprié, fourniront des renseignements ayant trait aux activités illicites relatives aux drogues constatées à l'intérieur de leurs frontières à l'Organe et à la Commission, par l'intermédiaire du Secrétaire général, et l'Organe, à la demande d'une partie, pourra fournir des conseils en vue de réduire ces activités illicites en matière de stupéfiants.

14. Pour lutter contre le développement rapide des activités illicites liées à des stupéfiants et à des substances psychotropes, la Convention de 1988 prévoit des mesures globales et novatrices contre le trafic des drogues, par exemple des dispositions contre le blanchiment de l'argent et contre les activités illicites liées aux précurseurs et des dispositions prévoyant des méthodes nouvelles de coopération internationale contre le trafic illicite (transfert du produit des activités illicites, livraison surveillée, etc.). Bien qu'il soit trop tôt pour escompter un effet important de la Convention de 1988, qui nécessite d'être appliquée largement par les gouvernements, des signes indiquent déjà qu'elle entraîne une amélioration des contrôles et donne des résultats efficaces dans certains domaines. La Convention de 1988 a déjà stimulé de façon perceptible la coopération internationale, particulièrement sous la forme d'accords bilatéraux et régionaux. En outre, les gouvernements, individuellement et collectivement, font beaucoup pour appliquer les dispositions de cette convention contre le blanchiment de l'argent.

15. Certains des précurseurs de stupéfiants étaient déjà soumis à des contrôles par la Convention de 1961 (par exemple, l'ecgonine, ses esters et ses dérivés, qui sont convertibles en ecgonine et cocaïne). L'Organe regrette qu'au moment de l'adoption de la Convention de 1971, les gouvernements n'aient pas prévu de soumettre à des contrôles les précurseurs de substances inscrites à ses Tableaux, particulièrement au Tableau I, qui faisaient l'objet de dispositions très restrictives. L'absence de tels contrôles a contribué au développement de la fabrication illicite de ces substances. Les précurseurs de substances psychotropes ont donc été soumis à des contrôles pour la première fois par la Convention de 1988, en même temps que celle-ci prévoyait le contrôle de solvants et de produits chimiques employés dans la fabrication illicite de drogues.

16. Il en résulte que les principaux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues se renforcent mutuellement et se complètent. Chacun d'eux reprend en les renforçant les dispositions des précédents et aucun d'eux n'est suffisamment complet à lui seul. L'objectif principal de la stratégie qui a inspiré chacune des conventions a évolué mais les conventions conservent un objectif principal - un principe - unique : empêcher l'utilisation des drogues à des fins non médicales. Cet objectif commun et unique doit rester constamment à l'esprit de tous ceux qui participent aux activités de contrôle national et international des drogues.

17. Pour évaluer l'efficacité des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues dans la perspective "idéale" d'une société libérée de l'utilisation non médicale des drogues, il faut se souvenir que l'abus et le trafic illicite de drogues (y compris la culture, la production et la fabrication illicites) ont de nombreuses raisons - sociales, économiques, culturelles et politiques - sur lesquelles les instruments relatifs au contrôle des drogues n'ont pas d'influence directe.

18. La communauté internationale s'est rendu compte que même en empêchant que des drogues soient détournées des circuits licites et en renforçant et coordonnant la lutte contre la culture, la production, la fabrication et le trafic illicites des drogues, on ne résoudrait pas par là le problème de la persistance de la demande. Si l'on ne réduit pas la demande de drogues faisant l'objet d'abus, on ne parviendra en limitant l'offre de drogues illicites qu'à des résultats temporaires ou partiels. L'Organe considère que les programmes de réduction de la demande constituent maintenant un élément clef de la lutte contre l'abus des drogues, au même titre que les mesures de réduction de l'offre. Il a exposé ses vues détaillées sur la réduction de la demande dans son rapport pour 1993 [6] et recommandé plusieurs mesures dans ce domaine aux gouvernements.

19. Les Conventions de 1961 et de 1971 traitent de la réduction de la demande sans cependant entrer dans le détail <sup>3/</sup>. Bien qu'elles fassent obligation aux gouvernements de prendre des mesures appropriées, les conventions leur laissent le soin de définir celles-ci. Cette approche, dans un domaine où l'uniformité des mesures n'est guère possible, a pu inciter les gouvernements à sous-estimer pendant longtemps l'importance de ces mesures. La Convention de 1988 contient des dispositions relatives à la réduction de la demande qui sont plus détaillées et renvoient aux recommandations des organes

---

<sup>3/</sup> L'article 38 de la Convention de 1961 modifiée par le Protocole de 1972 et l'article 20 de la Convention de 1971 stipulent que les parties à ces conventions prendront toutes les mesures possibles pour empêcher l'abus des stupéfiants et pour assurer le prompt dépistage, le traitement, l'éducation, la cure et la réinsertion des personnes qui abusent de stupéfiants. En outre, ils précisent que les parties doivent favoriser la formation d'un personnel pour assurer le traitement, la postcure, la réadaptation et la réinsertion sociale des personnes qui abusent des stupéfiants.

compétents des Nations Unies et au Schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues [7] comme base des mesures de réduction de la demande 4/.

20. On s'est demandé s'il ne convenait pas de conclure une convention consacrée à la réduction de la demande ou de modifier les dispositions des conventions existantes, de sorte que les gouvernements souscrivent davantage à des stratégies de réduction de la demande ou aux principes généraux de telles stratégies. De fait, on pourrait compléter les obligations découlant des traités actuels par celles d'autres instruments, qui insisteraient sur la réduction de la demande dans le contexte de stratégies globales de contrôle des drogues et énonceraient des principes et des lignes directrices d'ensemble. Mais l'Organe n'est pas convaincu que des dispositions contractuelles spécifiques s'imposant universellement relatives à la réduction de la demande pourraient faire l'objet d'un accord ou qu'un tel traité représenterait le moyen de régler ce problème. L'Organe estime que la réduction de la demande est une tâche nationale qui, dans un certain nombre de pays, doit être mise en oeuvre avec un appui international. Il est aussi d'avis que des programmes de réduction de la demande devraient être mis au point aux niveaux national et local, compte tenu de la connaissance que l'on a de la situation réelle s'agissant d'abus des drogues [8] et des conditions ambiantes culturelles, politiques, économiques et juridiques. Enfin, il est nécessaire d'échanger des informations et des compétences et de fournir une assistance technique dans le domaine de la réduction de la demande aux nombreux pays qui n'ont pas les moyens de faire face à la détérioration de la situation concernant l'abus des drogues. Des programmes de réduction de la demande devraient aussi viser l'utilisation de substances psychoactives licites telles que l'alcool et la nicotine.

21. La coopération des médias et des éditeurs est essentielle pour appuyer les activités de réduction de la demande. L'Organe invite instamment les gouvernements et les médias à concevoir des politiques pour empêcher la promotion de l'usage de drogues à des fins non médicales, compte dûment tenu de la liberté d'expression et de la liberté de la presse. Le public et, en particulier, les groupes vulnérables ont le droit d'être protégés.

22. La limitation de l'utilisation de stupéfiants à des fins médicales et scientifiques est motivée par des considérations humanitaires, par exemple par le souci de protéger l'individu de l'esclavage que représente la toxicodépendance et de protéger la société contre le comportement irresponsable de toxicomanes. Les dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues visant à limiter l'utilisation des drogues aux fins médicales et scientifiques devraient être considérées comme "limitant" le libre arbitre, de la même façon que le code de la route, les règles qui limitent l'obtention d'armes ou de poisons ou d'autres substances dangereuses, ou les règlements relatifs à la prescription, à la délivrance et à l'utilisation des produits pharmaceutiques. (Donc, encourager l'utilisation non médicale de drogues peut être comparé à une incitation à enfreindre le code de la route ou à mettre en vente libre les armes ou les poisons ou les produits pharmaceutiques (tels qu'antibiotiques) sans diagnostic médical.) C'est pour protéger le bien-être de l'individu et de la société que l'on interdit l'utilisation non médicale de drogues, ce qui ne constitue certainement pas une tentative pour limiter les droits de l'homme. L'Organe tient à souligner la confusion que créent les partisans de la légalisation de l'utilisation non médicale de drogues, par leurs déclarations concernant les droits de l'homme. Lutter contre les problèmes liés à l'abus des drogues au moyen de contrôles nationaux et internationaux et par des activités de réduction de la demande peut être considéré comme un droit fondamental de l'individu et de la société.

**A. Nécessité de continuer à évaluer l'abus des drogues et à étudier ses rapports avec les systèmes de distribution et de prescription licites**

23. L'Organe regrette que l'on continue de manquer d'information au sujet de l'ampleur, de la structure, de la nature et des tendances de l'abus des drogues, ce qui empêche de concevoir des stratégies appropriées de réduction de la demande. Le manque d'information concernant les substances psychotropes (par exemple, benzodiazépines) est particulièrement aigu.

4/ L'article 14, par. 4, de la Convention de 1988 dispose que les parties à cette convention adoptent en vue de réduire la demande illicite de stupéfiants des mesures fondées, notamment, sur les recommandations du système des Nations Unies et sur le Schéma multidisciplinaire complet, dans la mesure où celui-ci concerne les efforts des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et l'initiative privée. Il est aussi question de la possibilité pour les parties à la Convention de conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux visant à réduire la demande illicite de stupéfiants.

24. Un domaine lié à l'abus des drogues et aux stratégies de réduction de la demande est quasiment inexploré : il s'agit de l'interaction entre les systèmes de distribution et de prescription licites et l'abus des drogues.

25. L'inadaptation des systèmes de distribution licite de produits pharmaceutiques favorise des systèmes de distribution dits parallèles. Il faudrait étudier l'utilisation des médicaments obtenus ailleurs qu'en pharmacie et autres lieux autorisés à les délivrer afin d'évaluer le rôle des systèmes de distribution parallèle dans l'apparition de situations d'abus.

26. En outre, les pays développés aussi bien que les pays en développement n'ont pas encore évalué correctement l'ampleur véritable de l'abus de stupéfiants et, surtout, de substances psychotropes, qui résulte de la prescription ou de la consommation excessive de ces substances. Il semble que cet aspect de la réduction de la demande ait été négligé par la plupart des parties, bien que les conventions prévoient que les prescriptions doivent être délivrées conformément aux règles de bonne pratique de la médecine.

#### **B. Stratégies garantissant une offre adéquate de drogues utilisées à des fins médicales et scientifiques**

27. Le système de contrôle international des drogues a réussi à empêcher les détournements de l'offre licite de stupéfiants mais son autre objectif, qui consiste à garantir une offre adéquate de stupéfiants, particulièrement d'opiacés utilisés à des fins médicales, n'a pas été universellement atteint. Les pays qui souffrent le plus de cette situation sont les pays en développement où, par exemple, selon l'OMS, surviennent la majorité des cancers. Sur les 12 tonnes de morphine consommées dans le monde en 1993 pour traiter des douleurs graves, moins de 20 % l'ont été dans des pays en développement. On pourrait citer des statistiques analogues pour la codéine et d'autres opiacés. L'article 14 bis de la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972 prévoit que l'Organe peut recommander aux organes compétents des Nations Unies et aux institutions spécialisées qu'une assistance technique ou financière, ou l'une et l'autre à la fois, soit fournie à un gouvernement afin d'appuyer ses efforts pour s'acquitter de ses obligations découlant de la Convention mais, lorsqu'il le fait, c'est généralement pour améliorer le système de contrôle des drogues et non pas pour faire en sorte que les stupéfiants utilisés à des fins licites soient disponibles en quantités suffisantes. Il appartient à chaque pays d'acquiescer les stupéfiants dont il a besoin à des fins licites et le système international de contrôle des drogues a conduit les autorités de certains pays à accorder moins d'importance à la nécessité de garantir une offre adéquate de ces drogues.

28. L'Organe, rappelant que garantir une offre de quantités adéquates de drogues à des fins médicales et scientifiques est une obligation énoncée dans les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, encourage tous les gouvernements à prendre des mesures à cette fin. Les mesures nationales de lutte contre les détournements ne devraient jamais empêcher que des drogues soient disponibles à des fins médicales légitimes. Néanmoins, ces drogues, à des doses excessives ou prescrites irrationnellement, pouvant être source de toxicité ou de dépendance, il faut veiller à ce qu'elles soient délivrées et utilisées de façon sûre. On devrait adopter pour garantir l'offre de drogues des stratégies qui luttent aussi contre l'inadéquation des systèmes de distribution de produits pharmaceutiques et le dysfonctionnement des systèmes nationaux de contrôle des drogues. Il faudrait aussi renforcer la coopération entre l'Organe, le PNUCID et l'OMS, ainsi que les autres organisations internationales qui ont pour mission de concevoir et d'appliquer de telles stratégies. L'Organe invite l'OMS à continuer de surveiller l'offre nationale de produits pharmaceutiques, y compris de stupéfiants et de substances psychotropes, afin de s'assurer qu'elle est adéquate.

29. L'Organe a conscience de ce qu'il faut permettre en temps utile l'approvisionnement en fournitures médicales d'urgence, y compris en drogues soumises à des contrôles, des populations victimes de guerres ou de catastrophes naturelles. Dans de telles situations, où souvent les autorités nationales compétentes du pays bénéficiaire ne sont pas connues ou ne peuvent exercer correctement leurs fonctions, l'Organe fait de son mieux pour permettre l'acheminement de ces fournitures dans le contexte des dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, en demandant aux pays exportateurs de prendre toutes mesures pour empêcher les détournements. La pratique a consisté à admettre que les informations concernant ces transactions soient communiquées seulement par les autorités compétentes du pays

exportateur. La Convention de 1961 autorise des exportations excédant le total des évaluations à destination d'un pays dans de telles situations exceptionnelles 5/. L'Organe estime que cette souplesse et ce pragmatisme dans l'application des traités n'ont pas posé d'obstacle à la fourniture par les organisations humanitaires de drogues soumises à des contrôles. Il faut que non seulement les autorités des pays exportateurs, mais aussi celles des pays bénéficiaires aient connaissance des différents moyens d'assurer la fourniture rapide de ces drogues tout en empêchant les détournements.

**C. Réaffirmation de la validité du système international de contrôle des drogues  
et renforcement de ce système**

30. La communauté internationale a compris depuis longtemps qu'aucun pays isolé ne pouvait assurer le contrôle des drogues, que la réaction face à l'abus de drogues et aux problèmes liés au trafic illicite devait être mondiale et coordonnée et qu'un ensemble complet de stratégies insistant à la fois sur la réduction de l'offre et sur celle de la demande était nécessaire. La communauté internationale a manifesté le désir non pas de réouvrir tous les débats mais de prendre comme point de départ les stratégies et les principes généraux définis en commun et de chercher les moyens de renforcer encore les mesures de contrôle des drogues aux niveaux national et international. L'Organe réaffirme qu'il est fermement opposé à la légalisation de l'utilisation non médicale de drogues, comme il l'a exposé dans son rapport pour 1992 [9]. Des mouvements continuent à propager l'idée selon laquelle le système international de contrôle des drogues a échoué et que la seule solution qui reste est la légalisation. L'Organe est convaincu que la légalisation de l'utilisation non médicale des drogues actuellement soumises à des contrôles non seulement présente d'importants risques pour la santé publique et la société, mais en outre ne réduirait pas sensiblement la criminalité liée à la drogue, ni ne démantèlerait les réseaux constitués par les bandes criminelles organisées, comme on l'a souvent prétendu [10].

---

5/ Voir art. 21, par. 4 b), de la Convention de 1961.



## II. EVENTUELLES ADAPTATIONS DES TRAITES INTERNATIONAUX RELATIFS AU CONTROLE DES DROGUES

31. Il ne semble pas nécessaire à ce stade d'apporter des modifications de fond aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues mais certaines adaptations techniques sont nécessaires pour mettre à jour certaines de leurs dispositions. Il conviendrait d'harmoniser certaines dispositions des Conventions de 1961 et de 1971, d'éliminer certaines imperfections et de simplifier des procédures. L'Organe a déterminé les domaines dans lesquels des précisions sont nécessaires.

### A. Suggestions concernant la Convention unique sur les stupéfiants de 1961

#### 1. Présentation des rapports

32. L'Organe est d'avis que des aménagements pourraient être apportés à certaines dispositions et procédures prévues par la Convention qui peuvent gêner les services chargés de communiquer des informations à l'Organe sans qu'il en résulte un risque que des stupéfiants et des substances psychotropes soient détournés des sources licites vers des circuits illicites.

33. L'expérience a montré qu'en fait le meilleur moyen d'empêcher les détournements est que les gouvernements appliquent scrupuleusement un système d'autorisation importation/exportation et se mettent en rapport avec l'Organe et d'autres gouvernements dès qu'une transaction leur apparaît douteuse.

34. Cependant, il ne semble pas que les statistiques trimestrielles sur le commerce international de stupéfiants et de substances psychotropes facilitent sensiblement la détection rapide des détournements de ces stupéfiants et substances, contrairement à ce que l'on avait espéré initialement. Si la communication de renseignements trimestriels est relativement facile pour les gouvernements qui disposent de systèmes informatisés assez perfectionnés de collecte de données et de surveillance, elle représente beaucoup de travail pour d'autres. Les statistiques du commerce international pourraient n'être communiquées qu'annuellement. Il faudrait donc modifier la Convention de 1961 afin de supprimer l'obligation de fournir des données statistiques trimestrielles sur les importations et les exportations de stupéfiants et de paille de pavot <sup>6/</sup>, mais l'Organe estime que les gouvernements seraient d'accord pour le faire. Dans le cas des substances du Tableau II de la Convention de 1971, la communication de statistiques trimestrielles sur le commerce international est faite volontairement à titre de contrôle et recommandée par le Conseil économique et social, et il suffirait que celui-ci adopte une nouvelle résolution préconisant la communication de statistiques annuelle conformément à la Convention.

#### 2. Utilisation pour les stupéfiants de synthèse d'un système d'évaluation simplifié analogue à celui qui est employé pour les substances psychotropes

35. L'Organe a observé que le régime de contrôle du Tableau II de la Convention de 1971, en même temps que le système d'évaluation simplifié, a suffi à empêcher que ces substances soient détournées des sources licites. L'Organe serait prêt à examiner de plus près si un système d'évaluation simplifié pourrait aussi être employé dans le cas des stupéfiants de synthèse (péthidine, méthadone, etc.) inscrits aux Tableaux de la Convention de 1961. Il semble qu'un tel système simplifié allégerait la tâche administrative des gouvernements sans accroître les risques de détournement. Le système d'évaluation sous sa forme actuelle devrait continuer d'être appliqué aux "stupéfiants naturels" (opium, opiacés naturels tels que morphine et codéine et leurs dérivés semi-synthétiques tels que déhydromorphine et déhydrocodéine). Il faudrait que les gouvernements et l'Organe coopèrent étroitement et utilisent le système d'autorisation des exportations et des importations pour empêcher effectivement les détournements. La Convention de 1961 prévoit les moyens non seulement d'empêcher les détournements à partir des circuits du commerce international, mais aussi à partir de ceux de la fabrication et de la

<sup>6/</sup> Voir art. 26, par. 2 b), de la Convention de 1961.

distribution nationales, autrement dit ceux qui pourraient résulter d'une accumulation excessive de stocks <sup>7/</sup>. L'Organe tient donc à souligner que la suggestion visant à l'utilisation, pour les stupéfiants de synthèse, d'un système d'évaluation simplifié analogue à celui qui est appliqué aux substances psychotropes devrait être examinée de plus près en consultation avec les gouvernements.

### 3. Paille de pavot : nécessité de contrôles accrus

36. La Convention de 1961 a été la première à prévoir des mesures de contrôle de la paille de pavot. Aux termes de la Convention de 1961, la paille de pavot n'est pas un stupéfiant et n'est donc soumise qu'à des contrôles internationaux limités en ce sens qu'ils sont appliqués seulement après que la paille de pavot a été livrée à une usine chargée de la transformer ou est entrée dans les circuits du commerce international. Les données nécessaires aux contrôles en application de la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972 sont limitées <sup>8/</sup>. Le régime de contrôle intégral strict appliqué à l'opium ne l'est pas à la paille de pavot, car celle-ci n'a pas été considérée en elle-même comme donnant lieu à des abus dangereux et risquant donc d'être utilisée par les trafiquants. En raison de l'abus généralisé de préparations obtenues à partir de la paille de pavot dans certains pays producteurs, on a renforcé les contrôles à l'échelon national par un système d'autorisation et par l'imposition de sanctions pénales aux délinquants. Actuellement, la paille de pavot est la principale source d'opiacés licites, et les preuves qu'elle donne lieu à des abus sont de plus en plus apparentes.

37. L'Organe conclut que, parce que la paille de pavot ne fait pas l'objet de mesures de contrôle analogues à celles qui sont appliquées à l'opium, non seulement les pays qui la produisent ont un avantage sur les pays producteurs d'opium, mais aussi les activités illicites à grande échelle sont encouragées. Il faudrait peut-être envisager de donner un caractère formel aux mesures volontaires de contrôle des cultures ou de la production de paille de pavot appliquées dans certains pays et de les étendre à tous les pays qui produisent de la paille de pavot. L'Organe invite la Commission des stupéfiants à examiner cette question plus avant, ainsi que les moyens de renforcer les contrôles en conséquence. Il propose de charger une réunion de représentants des pays intéressés d'élaborer des mécanismes généralement acceptables qui améliorent l'application de l'article 25 de la Convention de 1961.

### 4. Classification des produits du cannabis en fonction de leur teneur en tétrahydrocannabinol

38. Dans le cas du cannabis, l'un des objectifs initiaux de la Convention de 1961 était d'interdire progressivement son utilisation et celle de la résine de cannabis dans des pays tels que l'Egypte, l'Inde et l'Afrique du Sud, où l'utilisation non médicale du cannabis était à l'époque traditionnelle ou socialement admise. La Convention de 1961 a atteint cet objectif : l'utilisation non médicale du cannabis a été interdite par la loi dans ces pays.

39. Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la Convention de 1961, l'abus du cannabis s'est aussi répandu dans les pays, par exemple en Europe occidentale, où il n'avait jamais eu traditionnellement d'utilisation (cérémonielle, religieuse, médicale ou sociale) de cette substance. La Convention de 1961 ne prévoit pas de mesures de contrôle adéquates dans ces cas car ceux-ci n'avaient pas été prévus au moment de son adoption.

40. En outre, des techniques modernes plus perfectionnées d'horticulture ont servi à mettre au point de nouvelles variétés de cannabis dont la forte teneur en tétrahydrocannabinol (THC) peut atteindre 20 %. Cette innovation a aggravé le problème déjà croissant de l'abus non traditionnel de cannabis. En outre, la classification des produits du cannabis dans la Convention de 1961 sous les rubriques "résine de cannabis" et "cannabis" est maintenant dépassée et prête à confusion <sup>9/</sup>. De ce fait, la feuille de cannabis, quelle que soit sa teneur en THC, n'est pas soumise à des contrôles par cette convention (si ce n'est en vertu des dispositions du paragraphe 3 de l'article 28).

<sup>7/</sup> Voir art. 21, par. 3, de la Convention de 1961.

<sup>8/</sup> Les données se limitent aux évaluations et aux statistiques concernant les étendues cultivées et à leur emplacement géographique et aux statistiques sur les importations et les exportations. Aucune donnée statistique sur la production et les stocks réels n'est actuellement exigée.

<sup>9/</sup> Voir art. 1er, par. 1, sous-par. b) et d), de la Convention de 1961.

41. L'Organe recommande donc que l'on envisage de renforcer les dispositions de la Convention de 1961 relative au contrôle du cannabis compte tenu de la situation actuelle, entre autres en étendant les contrôles à la feuille de cannabis qui, bien souvent, a une teneur en THC supérieure à la résine de cannabis. Pour cela, il pourrait être nécessaire de songer à revoir la classification de la plante et des produits du cannabis dans la Convention de 1961, afin qu'il y ait un rapport entre la teneur des plantes et des produits en THC.

#### 5. Feuille de coca : des ambiguïtés doivent être levées

42. Si des mesures de contrôle de la cocaïne et de ses précurseurs étaient prévues par les traités antérieurs, la Convention de 1961 a été la première à prévoir des dispositions concernant le contrôle de la culture du cocaïer et la production de la feuille de coca. L'un des objectifs initiaux de la Convention de 1961 était de limiter la culture du cocaïer et la production de la feuille de coca aux quantités nécessaires à des fins légitimes.

43. Un autre objectif de la Convention de 1961 était l'élimination de la mastication de la feuille de coca dans les vingt-cinq ans (art. 49). Si la mastication de la feuille de coca dans les pays de la sous-région andine diminue peut-être en raison de l'évolution des modes de vie, il est manifeste que, dans certains de ces pays, cette habitude n'a pas été éliminée dans les délais prévus par la Convention de 1961.

44. La Convention de 1961 ne contient pas de disposition précise au sujet d'une autre utilisation non médicale traditionnelle de la feuille de coca, qui est la consommation de maté de coca. Donc, les activités relatives au maté de coca, qui est considéré comme inoffensif et est licite dans plusieurs pays d'Amérique du Sud, sont illicites selon les dispositions à la fois de la Convention de 1961 et de la Convention de 1988, bien que cela n'ait pas été l'intention des conférences de plénipotentiaires qui les ont adoptées.

45. L'Organe a examiné le problème de l'application inadéquate des dispositions de la Convention de 1961 à la feuille de coca dans son rapport pour 1992 [11] et, après l'envoi d'une mission en Bolivie et au Pérou, dans son rapport pour 1993 [12].

46. Il est nécessaire d'examiner la situation des Etats parties à la Convention de 1961 qui ont fait des réserves conformément à l'article 49 de la Convention. Il faudrait évaluer l'utilisation traditionnelle de drogues qui avait été autorisée temporairement en application de la Convention de 1961 pour décider de l'approche à ce problème que devrait adopter le système international de contrôle des drogues. Une évaluation exacte de la coutume de mastiquer la feuille de coca s'impose d'urgence.

47. Il faut aussi que l'OMS entreprenne un examen scientifique de la valeur du maté de coca et des risques qui y sont attachés. Ainsi, les gouvernements pourraient prendre les décisions de politique nécessaires qui permettraient de résoudre la contradiction entre les dispositions de la Convention et la manière dont les gouvernements et les sociétés intéressées considèrent le maté de coca et légifèrent à son sujet.

48. L'Organe ne doute pas que la Commission des stupéfiants, sur la base de l'évaluation scientifique, résoudra ces ambiguïtés qui affaiblissent depuis longtemps les conventions.

49. En outre, l'Organe voudrait que l'on élucide, au sujet des dispositions de l'article 14 de la Convention de 1988, le malentendu ancien qui a pesé sur le débat relatif à la feuille de coca. L'article 14 traite de mesures d'élimination de la culture illicite de plantes contenant des stupéfiants et de la demande illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Le paragraphe 2 de l'article 14 dit que les parties à la Convention de 1988, en prenant de telles mesures, doivent tenir dûment compte des utilisations licites traditionnelles, lorsque de telles utilisations sont attestées par l'histoire. Mais cette disposition doit être considérée à la lumière de l'article 25 de la Convention de 1988, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne dérogent à aucun droit ou obligation que les conventions antérieures relatives au contrôle international des drogues imposent aux parties. De plus, les auteurs de la Convention de 1988 ont renforcé la clause non dérogoire en incluant au paragraphe 1 de l'article 14 une disposition stipulant que toute mesure prise en vertu de cette convention ne sera pas moins stricte que les dispositions applicables à l'élimination de la culture illicite de plantes contenant des stupéfiants

et des substances psychotropes aux termes des dispositions des conventions antérieures relatives au contrôle international des drogues.

**B. Suggestions concernant la Convention de 1971 sur les substances psychotropes**

50. Dans le préambule à la Convention de 1971, les parties à cette convention se sont déclarées déterminées à prévenir et combattre l'abus de certaines substances psychotropes et le trafic illicite auquel il donne lieu et ont reconnu que l'utilisation des substances psychotropes à des fins médicales et scientifiques était indispensable et que la possibilité de se procurer des substances à ces fins ne devait faire l'objet d'aucune restriction injustifiée.

51. Au moment où la Convention de 1971 a été rédigée, la majorité des gouvernements ont rejeté l'idée d'un contrôle des amfetamines, des barbituriques, des tranquillisants et des hallucinogènes tels que le diéthylamide de l'acide dextrolysergique (LSD) visés par la Convention de 1961. Une analyse des conséquences d'une distinction entre "stupéfiants" et "substances psychotropes" dépasse le champ du présent rapport. Néanmoins, l'établissement d'une distinction entre le cannabis et son ingrédient actif le THC ou entre la cocaïne et les amfetamines montre l'arbitraire des limites instaurées entre les deux catégories. La Convention de 1971 mentionne deux groupes de substances :

a) *Les hallucinogènes sans utilisation médicale ou ayant une utilisation médicale très limitée* : ils sont inscrits au Tableau I de la Convention de 1971; le régime de leur contrôle est plus strict que celui des stupéfiants (interdiction d'utilisation si ce n'est à des fins scientifiques ou médicales très limitées);

b) *Les substances ayant une utilisation médicale légitime mais donnant aussi lieu à des abus* : elles sont soumises à un contrôle moins strict que celui que la Convention de 1961 prévoit pour les stupéfiants; tandis que le régime de contrôle varie selon que les substances sont inscrites aux Tableaux II, III ou IV, les dispositions relatives au contrôle du commerce international sont moins strictes que pour les stupéfiants, les gouvernements voulant surtout en 1971 ne pas gêner le commerce international de ces substances.

52. Depuis l'adoption de la Convention de 1971, la thérapeutique médicale a fait beaucoup de progrès qui ont une incidence sur de nombreuses substances psychotropes initialement inscrites aux Tableaux de cette convention. En 1971, de nombreux gouvernements considéraient les amfetamines comme des médicaments indispensables; des centaines de préparations différentes contenant des amfetamines étaient prescrites et délivrées dans plusieurs pays. Actuellement, seules de faibles quantités d'amfetamines et de stimulants de type amfetamine sont nécessaires à des fins médicales précises, qui sont assez rares; leur prescription contre les états dépressifs ou l'obésité est considérée comme contraire aux bonnes règles de la médecine et la plupart des préparations contenant des amfetamines ont disparu des marchés pharmaceutiques nationaux. Parallèlement toutefois, dans plusieurs pays, les amfetamines et les stimulants de type amfetamine sont devenus les principales drogues faisant l'objet d'abus, et la fabrication clandestine, la distribution illicite et la contrebande de ces drogues posent des problèmes graves aux services de répression des délits liés à la drogue. Les barbituriques, à l'exception du phénobarbital qui reste utilisé dans le traitement de l'épilepsie, sont tous considérés comme des agents thérapeutiques dépassés et ne sont plus prescrits dans nombre de pays.

53. Dans le même temps, le détournement de substances inscrites aux Tableaux III et IV de la Convention de 1971 a pris des dimensions mondiales. Selon l'avis de l'Organe, que la Commission des stupéfiants et le Conseil économique et social partagent, l'abandon dans la Convention de 1971 de certaines mesures de contrôle de la Convention de 1961 a empêché de prévenir le détournement de substances des Tableaux II, III et IV de la Convention de 1971. L'Organe a recommandé l'application volontaire de certaines dispositions supplémentaires.

54. Les paragraphes ci-après contiennent certaines suggestions faites par l'Organe concernant la façon de renforcer les dispositions existantes de la Convention de 1971 dans l'esprit des résolutions du Conseil économique et social. En examinant comment renforcer les contrôles de la Convention de 1971, il convient de se rappeler que les substances psychotropes sont largement utilisées en médecine et devraient

être disponibles à ces fins, même si les difficultés sociales quotidiennes ne doivent pas être traitées uniquement au moyen de médicaments.

**1. Evaluation et autorisations d'importation et d'exportation obligatoires dans le cas des substances des Tableaux II, III et IV de la Convention de 1971**

55. L'expérience a montré que l'objectif de la Convention de 1971, qui consistait à empêcher que des substances psychotropes soient détournées des sources licites vers des circuits illicites, ne peut être atteint que si deux conditions préalables sont universellement remplies :

a) Tous les pays exportateurs doivent examiner la légitimité de chaque transaction avant l'exportation, en exigeant une autorisation d'exportation ou une déclaration de préexportation;

b) Les autorités compétentes des pays exportateurs doivent, pendant cet examen qui doit précéder l'exportation, disposer au moins d'indications approximatives des besoins légitimes en chaque substance psychotrope des pays importateurs.

56. En ce qui concerne les substances du Tableau II de la Convention de 1971, celle-ci impose aux parties de remplir la première condition préalable ci-dessus (art. 12), mais non pas la seconde. Dans le cas des substances des Tableaux III et IV, les mesures de contrôle obligatoires de la Convention de 1971 n'exigent pas que soient remplies ni l'une, ni l'autre de ces conditions préalables.

57. Le Conseil économique et social, dans sa résolution 1981/7, a invité tous les gouvernements à répondre favorablement à la suggestion de l'Organe selon laquelle ils devraient évaluer périodiquement leurs besoins médicaux et scientifiques en substances du Tableau II de la Convention de 1971. En conséquence, le détournement à grande échelle de substances du Tableau II dans les années 70 et au début des années 80 a été réduit du fait, entre autres, que les gouvernements ont, depuis, appliqué de façon quasi universelle le système d'évaluation simplifié. Le Conseil a prié tous les gouvernements d'étendre le système des autorisations d'importation et d'exportation prévu au paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention de 1971 pour qu'il porte sur le commerce international des substances énumérées aux Tableaux III et IV (résolutions 1985/15 et 1987/30 du Conseil); il a invité tous les gouvernements à étendre le système d'évaluation simplifié (volontaires) des besoins annuels médicaux et scientifiques aux substances des Tableaux III et IV (résolution 1991/44 du Conseil). Néanmoins, ces mesures n'ont pas encore été universellement appliquées et, en conséquence, le détournement des sources licites de substances des Tableaux III et IV s'est poursuivi sans entrave.

58. En plus d'empêcher les détournements, l'application aux substances inscrites aux Tableaux III et IV de la Convention de 1971 d'un système obligatoire d'autorisations d'exportation accroîtrait l'efficacité du mécanisme d'interdiction des importations prévu à l'article 13. Ce mécanisme devait protéger les pays importateurs contre les importations non désirées de substances des Tableaux II, III et IV. Toutefois, il n'a donné que des résultats partiels dans le cas des substances inscrites aux Tableaux III et IV, en partie parce que les pays exportateurs qui n'ont pas un tel système de contrôle avant exportation de ces substances ne sont pas en mesure de faire appliquer efficacement les interdictions d'exportation adoptées par d'autres pays. Une fois encore, l'Organe voudrait inciter les gouvernements à faire usage de l'article 13 en vertu duquel un pays peut décider d'interdire l'importation de substances qui font l'objet de détournements ou d'abus constatés, et qui permet de mieux répartir les obligations de contrôle entre les pays importateurs et les pays exportateurs.

59. L'expérience a montré que les dispositions de la Convention de 1971 ne permettent pas d'atteindre les objectifs de celle-ci en ce qui concerne les substances des Tableaux II, III et IV. L'évaluation des instruments internationaux relatifs au contrôle des drogues, faite en application de la résolution 48/12 de l'Assemblée générale, donne l'occasion de proposer un amendement à la Convention de 1971 qui rendrait obligatoires les mesures recommandées par le Conseil économique et social dans ses résolutions 1985/15, 1987/30 et 1991/44. Il en résulterait un système d'évaluation simplifié pour les substances des Tableaux II, III et IV et un système d'autorisation d'importation et d'exportation pour les substances des Tableaux III et IV. L'Organe espère que les gouvernements accepteront que ces mesures volontaires deviennent obligatoires pour les parties.

60. L'Organe tient à souligner une fois de plus que, pour que les mesures de contrôle prévues dans la Convention de 1971 soient appliquées pleinement, il faut que les gouvernements veillent à ce que les substances psychotropes utilisées à des fins médicales soient disponibles à ces fins.

**2. Fourniture de données concernant le commerce international qui permettent à l'Organe international de contrôle des stupéfiants de surveiller correctement celui-ci**

61. En ce qui concerne les substances des Tableaux III et IV de la Convention de 1971, l'article 16 de fait pas obligation aux gouvernements de fournir à l'Organe des informations détaillées sur leurs importations et leurs exportations (pays d'origine et de destination). L'Organe n'a donc pas pu analyser complètement le commerce international de ces substances et d'exposer ses vues aux gouvernements au sujet de certains cas dans lesquels il y a eu des détournements ou une insuffisance des contrôles sur le commerce national. Le Conseil économique et social, dans sa résolution 1985/15, a demandé à tous les gouvernements de fournir volontairement à l'Organe des informations sur les pays d'origine des importations et les pays de destination des exportations de substances des Tableaux III et IV. Depuis l'adoption de cette résolution, les gouvernements ont été de plus en plus nombreux à fournir ces informations.

62. Les gouvernements devraient envisager d'inscrire dans une convention l'obligation de communiquer des renseignements détaillés sur les pays d'origine des importations et les pays de destination des exportations de substances des Tableaux III et IV. L'Organe espère que toutes les parties à la Convention de 1971, après examen par la Commission des stupéfiants, conviendront d'inscrire une telle disposition dans la Convention de 1971.

**3. Alignement des procédures de classement prévues par la Convention de 1971 sur celles de la Convention de 1961**

63. L'établissement de critères de classement sans ambiguïté et la rapidité de décisions concernant le classement sont déterminants pour le bon fonctionnement du système international de contrôle des drogues.

64. Avant l'adoption de la Convention de 1971, le classement de nouvelles préparations se faisait relativement rapidement, car les décisions à ce sujet dépendaient de critères précis. Ceux-ci étaient définis au paragraphe 3 de l'article 3 de la Convention de 1961; en conséquence, toute nouvelle préparation risquant de donner lieu à un abus et de produire des effets nuisibles analogues à ceux des substances déjà soumises à des contrôles internationaux pouvait être soumise sans retard à des contrôles. Sous la pression d'intérêts commerciaux et en raison de prétendues considérations de santé publique, ce "principe d'analogie" a été abandonné par les conférences de plénipotentiaires qui ont adopté la Convention de 1971. Afin d'éviter de soumettre à un contrôle international un grand nombre de drogues du type des amfetamines et des barbituriques, le principe d'analogie a été remplacé par des critères complexes et contradictoires.

65. L'adoption par le système international de contrôle des drogues de nouveaux critères de classement a eu trois conséquences négatives :

a) Afin d'éviter des décisions arbitraires, l'OMS a été contrainte d'élaborer un mécanisme complexe et long d'"évaluation";

b) Ce processus d'évaluation, en demandant du temps, a considérablement retardé les décisions relatives au classement, laissant ainsi se propager de nouvelles drogues donnant lieu à des abus. Des chimistes peu scrupuleux et des trafiquants illicites profitent souvent de ces retards pour proposer d'autres drogues similaires non soumises aux contrôles internationaux;

c) En raison, entre autres, de l'ambiguïté des critères de classement, dont certains en outre exigent qu'existent des preuves ou une probabilité d'abus posant un problème grave de santé publique ou de société, les gouvernements ont hésité à envoyer des notifications en vue d'une modification de la portée des contrôles de la Convention de 1971. (Seuls les Etats-Unis d'Amérique ont soumis des notifications

en vertu de l'article 2 de la Convention de 1971; tous les autres changements de la portée des contrôles de cette convention ont été apportés à l'initiative de l'OMS.)

66. Un examen des substances inscrites aux Tableaux de la Convention de 1971 depuis l'entrée en vigueur de celle-ci montre que l'application du principe d'analogie entraînerait (à quelques exceptions près) le même résultat, mais avec une plus grande rapidité, moins de travail et moins de frais.

67. Dans le cas de la Convention de 1961, les décisions relatives au classement prises par la Commission des stupéfiants l'ont été à une majorité simple. La Convention de 1971 stipule que ces décisions doivent être prises à la majorité des deux tiers des membres de la Commission. Cette condition a aussi contribué à retarder le classement. Dans certains cas, des substances n'ont été soumises à des contrôles internationaux qu'après plusieurs années, non pas en raison du nombre d'opposants, mais du fait de l'abstention de nombreux membres de la Commission s'étaient abstenus et de l'absence de délégations.

68. Afin d'améliorer l'efficacité des conventions de 1961 et 1971, il faudrait envisager d'harmoniser les critères et les modalités de classement. En modifiant les dispositions de la Convention de 1971 relatives au classement pour les aligner sur celles de 1961 on éliminerait les contradictions et on rendrait les décisions de classement plus transparentes et plus rapides, ce qui réduirait en même temps le coût de l'évaluation.

#### **4. Modalités d'exemption de préparations des mesures de contrôle**

69. Il apparaît que, dans de nombreux pays, les dispositions de la Convention de 1971 concernant la notification par les gouvernements de l'exemption de préparations de certaines mesures de contrôle prévues par cette convention (art. 3) ne sont pas respectées. Dans nombre de pays, beaucoup de préparations contenant des substances psychotropes ont pu être achetées sans prescription médicale, sans que ces exemptions aient été signalées par les gouvernements au Secrétaire général ou aient été examinées par l'OMS. De l'avis de certains gouvernements, la complexité des dispositions de la Convention de 1971 a facilité ces violations de dispositions contractuelles.

70. Il faudrait aussi envisager d'examiner les raisons pour lesquelles l'article 3 de la Convention de 1971 n'a pas été appliqué au niveau national.

#### **5. Exemption des trousse diagnostiques de certaines mesures de contrôle**

71. L'Organe sait que, dans un certain nombre de pays exportateurs, les autorisations d'importation et d'exportation pour le commerce international de trousse diagnostiques contenant des substances psychotropes ou des stupéfiants ne sont pas nécessaires, car elles sont considérées comme une tracasserie administrative.

72. Bien que cette pratique ne corresponde certainement pas à une application stricte des dispositions des conventions, l'Organe n'y oppose pas d'objection aussi longtemps que des mesures sont prises pour veiller à ce que les faibles quantités de drogues contenues dans les trousse diagnostiques ne donnent pas lieu à des abus. Les autorités des pays exportateurs intéressés devraient cependant s'assurer que la législation des pays importateurs est respectée.

73. Il serait compliqué et difficile d'exempter les trousse diagnostiques de certaines mesures de contrôle prévues par la Convention de 1971 ou de suivre les règles définies dans la Convention de 1961 avec la participation à la fois de l'OMS et de la Commission des stupéfiants.

74. De l'avis de l'Organe, la Commission devrait approuver dans une résolution la pratique consistant à ne pas exiger d'autorisation d'importation et d'exportation pour le commerce international de trousse diagnostiques contenant des substances psychotropes ou des stupéfiants.

**C. Suggestions concernant la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988**

75. La Convention de 1988 n'étant entrée en vigueur que le 11 novembre 1990, il est trop tôt pour évaluer son application globale. Pour être utile, une telle évaluation devrait reposer sur l'expérience acquise par les gouvernements. Les gouvernements continuent de prendre en priorité des mesures individuelles et collectives pour appliquer les dispositions, entre autres, de l'article 12 relatives au contrôle des précurseurs et des articles 3 et 5 en ce qu'ils ont particulièrement trait au blanchiment de l'argent. Il vaudrait donc mieux faire quelques observations préliminaires sur la façon dont les dispositions de l'article 12 sont appliquées et d'évaluer brièvement les efforts actuellement déployés sur la base de la Convention pour lutter contre le blanchiment du produit du trafic de drogues.

76. Les dispositions de la Convention de 1988 renvoient à des dispositions des Conventions de 1961 et de 1971, dont elles rendent l'application plus efficace. De fait, nombre des dispositions de la Convention de 1988 constituent des outils concrets de coopération internationale visant à atteindre les objectifs des Conventions de 1961 et de 1971 consistant à empêcher l'utilisation et le trafic de drogues à des fins non médicales. L'Organe tient à souligner l'importance de toutes les dispositions novatrices de la Convention de 1988 et invite les gouvernements à œuvrer avec lui en employant ces instruments dans la lutte contre le trafic illicite de drogues. Dans l'exercice de ses diverses activités, y compris ses missions et la préparation de son rapport annuel, l'Organe a conscience des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Convention de 1988 et veille à s'en acquitter.

**1. Application de l'article 12 de la Convention de 1988**

77. L'article 12 de la Convention de 1988 vise à empêcher le détournement de substances fréquemment employées dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes inscrits aux Tableaux I et II de cette convention. A cette fin, l'article prévoit :

- a) Des mesures pour contrôler la fabrication, la distribution nationale et le commerce international des substances des Tableaux I et II de la Convention;
- b) Des modalités d'évaluation des substances en vue de leur classement ou de leur reclassement conformément à cette convention.

78. Selon l'article 12, l'Organe soumet à la Commission des stupéfiants, chaque année, un rapport sur l'application par les gouvernements des dispositions de cet article. En outre, la Commission examine périodiquement si le Tableau I et le Tableau II sont adéquats et pertinents.

- a) *Conditions préalables à l'application des dispositions de l'article 12 de la Convention de 1988 et difficultés éventuelles d'application de ces dispositions*
  - i) *Traduction des dispositions générales de l'article 12 de la Convention de 1988 en activités de contrôle spécifiques*

79. A la différence des dispositions des Conventions de 1961 et de 1971, l'article 12 de la Convention de 1988 prévoit seulement des mesures de contrôle générales. Les gouvernements doivent donc traduire ces dispositions générales en activités de contrôle spécifiques. La méthode selon laquelle ils doivent le faire est laissée à leur discrétion.

80. En ce qui concerne la fabrication et la distribution à l'échelon national des substances inscrites à l'un des Tableaux, les parties à la Convention de 1988 doivent prendre les mesures qu'elles jugent appropriées pour empêcher le détournement. C'est aux parties à cette convention qu'il appartient de déterminer les mesures qui conviennent le mieux aux conditions prévalant sur leur territoire.

81. Au sujet du commerce international des substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, les mesures prévues par cette convention sont obligatoires. La Convention impose aux parties :  
a) d'instaurer et d'appliquer un système permettant de surveiller le commerce international de ces substances afin de faciliter la détection des transactions suspectes; b) de saisir toute substance inscrite



s'il existe des preuves suffisantes que cette substance est destinée à la fabrication illicite de drogues. Le mode de mise en place de ces systèmes et ces modalités est laissé à la discrétion des autorités gouvernementales. La Convention de 1988 ne prévoit aucune mesure spécifique mais contient seulement des lignes directrices générales sur la façon d'appliquer ses dispositions dans ces domaines.

82. Un certain nombre de groupes internationaux, dont le Groupe d'action chimique, se sont occupés de ces questions ainsi que d'autres et ont fait des propositions spécifiques concernant des mesures concrètes de contrôle. Le Conseil économique et social et la Commission des stupéfiants ont adopté un certain nombre de résolutions pour favoriser l'application de la Convention de 1988.

83. Le caractère seulement général des dispositions de l'article 12 de la Convention de 1988 laisse suffisamment de souplesse pour que les contrôles puissent être adaptés au cas de chaque pays. Il convient de veiller de près à adapter les systèmes de contrôle aux besoins de chacun, par exemple des pays producteurs de produits chimiques et des pays de transit ainsi que des pays qui sont touchés par la fabrication illicite de drogues.

*ii) Problèmes d'application de l'article 12 de la Convention de 1988 qui doivent être résolus au niveau national*

84. L'un des problèmes les plus graves relatifs à la surveillance générale des mouvements licites de produits chimiques, particulièrement de substances du Tableau II de la Convention de 1988, est que de nombreux pays ne disposent pas encore de mécanismes leur permettant d'obtenir des informations sur les besoins licites et l'offre et l'utilisation générales des substances des Tableaux de cette convention. Les fabricants, les distributeurs, les importateurs et les exportateurs de ces substances ne sont pas connus. Il est difficile de voir comment, dans ces conditions, on pourrait instaurer des contrôles adéquats.

85. En conséquence, les parties à la Convention de 1988 ne sont pas en mesure de fournir à l'Organe des informations sur les mouvements licites de précurseurs. Rien ne les oblige expressément à communiquer des renseignements sur ces mouvements licites à l'Organe. Cependant, en vertu de l'article 12 de la Convention de 1988, les parties à la Convention ont l'obligation générale de recueillir de tels renseignements, cette collecte constituant une condition préalable de leur surveillance du commerce international des substances des Tableaux I et II 10/ et de toute fabrication et distribution de ces substances qui pourraient avoir lieu sur leur territoire 11/. L'Organe a aussi besoin de ces renseignements pour faire son évaluation des substances des Tableaux I et II en vue d'un classement, d'une radiation ou d'un reclassement éventuels 12/ (voir par. 94).

86. En outre, certains gouvernements hésitent peut-être à adopter des mécanismes complets de contrôle à l'échelon national fondés sur les dispositions de l'article 12 de la Convention de 1988, de crainte qu'ils n'aillent à l'encontre des politiques nationales de dérégulation de l'industrie chimique, par exemple, ou qu'ils aient une incidence éventuelle sur le commerce licite de produits chimiques. Ces craintes ne devraient cependant pas gêner l'application universelle des dispositions de la Convention. Il faudrait que des mécanismes empêchant le détournement soient mis en place soigneusement de façon à ne pas gêner le commerce légitime. En particulier, l'article 12 prévoit la protection du secret commercial, et l'Organe a préparé à l'intention de son secrétariat des lignes directrices relatives au traitement confidentiel de l'information.

87. L'Organe continue d'examiner les efforts législatifs et administratifs déployés par les gouvernements. Dans les régions où des mesures ont été prises pour mettre en place les instruments législatifs nécessaires au contrôle des précurseurs, par exemple en Asie (certains pays), en Amérique centrale et aux Caraïbes, en Europe, en Amérique du Nord et en Amérique du Sud, il faut maintenant une application efficace, ainsi qu'une coopération étroite et une action commune avec d'autres gouvernements. Dans d'autres telles que l'Afrique et l'Océanie, des systèmes harmonisés de contrôle doivent être créés d'urgence avant que les précurseurs ne posent des problèmes plus graves.

10/ Conformément au paragraphe 9 a) de l'article 12 de la Convention de 1988.

11/ Conformément au paragraphe 8 a) de l'article 12 de la Convention de 1988.

12/ Conformément au paragraphe 4 de l'article 12 de la Convention de 1988.

88. Il est de plus en plus admis que certains pays qui ne disposent pas d'un cadre juridique adéquat ou des mécanismes appropriés permettant de surveiller et de réglementer la production et le commerce de produits chimiques servent aux trafiquants à détourner les précurseurs vers des circuits illicites.

89. Donc, certains problèmes ne sont inhérents à la Convention de 1988 mais dus à ce que les gouvernements ont eu peu de temps pour appliquer de manière concertée ses dispositions au niveau national.

iii) *Meilleure utilisation du mécanisme de notification préalable des exportations de substances inscrites au Tableau I de la Convention de 1988*

90. En ce qui concerne le commerce international, il est apparu qu'un moyen efficace de repérer les transactions suspectes résidait dans l'échange d'informations entre pays exportateurs, pays importateurs et pays de transit, qui permettait d'alerter les pays destinataires immédiats des envois de précurseurs.

91. Un exemple de cet échange d'informations est fourni par l'obligation de notification préalable des exportations de substances inscrites au Tableau I de la Convention de 1988, qui est énoncée au paragraphe 10 de l'article 12 de cette convention. Cette procédure ne s'applique que sur demande spéciale adressée au Secrétaire général. Actuellement, seul un pays y a eu recours. L'Organe a noté cependant qu'un certain nombre de pays envoient en fait des notifications préalables aux pays importateurs. Les notifications d'exportation seules, qu'elles soient envoyées officieusement ou après demande spéciale adressée au Secrétaire général, peuvent ne pas suffire à empêcher les détournements, à moins que le pays destinataire (pays d'importation ou de transit) puisse prendre des mesures pour surveiller le commerce.

92. L'expérience récente de la lutte contre les détournements semble indiquer qu'un système d'autorisation des importations et des exportations pourrait être nécessaire pour empêcher plus efficacement les détournements. On a déjà une certaine expérience d'application d'un tel système. L'Union européenne a adopté une règle soumettant les exportations à autorisation dans certaines conditions, et un petit nombre de pays ont, chacun de leur côté, imposé des conditions analogues.

b) *Problèmes rencontrés par l'Organe international de contrôle des stupéfiants dans la collecte de données lui permettant d'évaluer les substances en vue de modifier éventuellement le champ des contrôles visés à l'article 12 de la Convention de 1988*

93. Les modalités d'inscription prévues à l'article 12 de la Convention de 1988 permettent d'inscrire des substances aux Tableaux I et II, de sorte que les contrôles convenant le mieux à chaque substance puissent être exercés.

94. Pour procéder à son évaluation en vue d'une inscription ou d'un reclassement éventuel, l'Organe doit tenir compte de l'ampleur, de l'importance et de la diversité des utilisations licites et illicites de substances; néanmoins, il n'existe pas de mécanisme permettant aux gouvernements de recueillir et de soumettre des données à ce sujet et ils ne sont pas dans l'obligation de le faire (voir par. 85). Parce qu'il avait reçu trop peu de données des gouvernements, l'Organe a dû différer son évaluation en 1993.

95. Bien que de nombreux résultats aient été obtenus depuis 1990 et l'entrée en vigueur de la Convention de 1988 dans la lutte contre le détournement de précurseurs, la communauté internationale reconnaît qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer les contrôles et empêcher les produits chimiques de tomber aux mains de fabricants de drogues illicites. Une telle tâche est nécessaire non pas pour surmonter les principales déficiences de la Convention de 1988 elle-même mais parce que de nombreux pays doivent encore instaurer le cadre juridique et les mécanismes appropriés pour l'application des mesures prévues par cette convention. Dans chaque région du monde, malgré un certain nombre d'initiatives récentes, il faudrait que l'importance de contrôles efficaces des précurseurs soit mieux comprise et, dans un certain nombre de pays, les incidences de ces contrôles sont mal appréciées. Plus généralement, il faudrait plus de renseignements généraux sur les utilisations licites et les mouvements des précurseurs. Il faudrait aussi des systèmes permettant de recueillir cette information et des règles pratiques pour le partage de l'information une fois celle-ci recueillie. C'est seulement lorsque ces systèmes seront en place et que les difficultés pratiques d'application auront été repérées qu'il sera

possible de commencer une évaluation critique des dispositions de la Convention de 1988 qui visent à empêcher le détournement de précurseurs. Comme l'Organe l'a répété à maintes reprises, particulièrement à l'intérieur des régions, il faudrait harmoniser les mesures de contrôle de sorte que les faiblesses des contrôles dans un pays ne minent pas les efforts déployés par les pays voisins qui appliquent des contrôles plus efficaces.

## **2. Application des dispositions contre le blanchiment de l'argent contenues dans la Convention de 1988**

96. Dans son rapport pour 1993 [13], l'Organe a souligné l'importance des mesures de lutte contre le blanchiment de l'argent. Il est indispensable d'empêcher le blanchiment du produit du trafic de drogues pour combattre la criminalité organisée et les trafiquants illicites de drogues qui obéissent uniquement à l'esprit de lucre. Actuellement, on estime de plus en plus que les mesures adoptées par la communauté internationale dans ce domaine doivent être axées contre le blanchiment du produit non seulement du trafic illicite de drogues, mais aussi de tout un éventail d'activités criminelles organisées. Les gouvernements ont pris individuellement ou collectivement diverses mesures, en se fondant entre autres sur la directive 91/308/EEC du 10 juin 1991 du Conseil des Communautés européennes relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux [14], le règlement type de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) sur les infractions de blanchiment de l'argent lié au trafic illicite de drogues et les infractions connexes [15] et les recommandations sur le blanchiment de l'argent formulées par le Groupe d'action financière créé par les chefs d'Etat ou de gouvernement du Groupe des sept grands pays industrialisés et le Président de la Commission des Communauté européenne. L'Organe relève avec intérêt que l'on a envisagé d'inclure des dispositions concernant toutes ces mesures internationales contre le blanchiment du produit d'activités illicites, y compris certaines des mesures adoptées au niveau national, dans une convention internationale contre le blanchiment du produit d'activités criminelles organisées.

97. Il reste à mettre en œuvre pleinement les dispositions de la Convention de 1988 contre le blanchiment de l'argent. L'Organe invite les gouvernements des Etats parties à la Convention de 1988 à adopter d'urgence la législation nécessaire concernant la prévention du blanchiment de l'argent et le repérage, la saisie et la confiscation des instruments et du produit du trafic de drogues.

98. Le blanchiment des profits illicites utilise des méthodes de plus en plus perfectionnées souvent pour riposter à l'adoption de mesures visant à l'empêcher. Le blanchiment des produits du trafic de la drogue permet aux organisations de trafiquants d'éviter la confiscation de ces produits, ce qui alimente de nouvelles activités de trafic. L'Organe recommande donc aussi que les parties à la Convention de 1988, en application de l'article 5 de cette convention, envisagent de renverser la charge de la preuve concernant l'origine licite des produits ou autres biens susceptibles d'être confisqués, sous réserve de garanties appropriées. Bien que quelques Etats parties à la Convention aient adopté de telles mesures, le renversement de la charge de la preuve est souvent un moyen légal utile pour les autorités chargées de la répression des délits relatifs aux drogues, face à des opérations de plus en plus complexes aux ramifications internationales. En vue d'accroître la coopération entre le secteur financier et les services de répression des délits liés à la drogue, l'Organe prend note aussi des efforts actuellement faits pour rendre obligatoire la déclaration des transactions suspectes.

### III. SURVEILLANCE DE L'APPLICATION DES TRAITES INTERNATIONAUX RELATIFS AU CONTROLE DES DROGUES

#### A. Mesures que doit prendre l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour garantir l'application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues

99. En ce qui concerne la surveillance et le développement de l'application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, le rôle de l'Organe est clairement défini dans les Conventions de 1961 et 1971. Une question qui doit être soulevée dans le cadre de la présente évaluation a trait aux mesures que doit prendre l'Organe pour assurer l'exécution des traités et qui sont visées à l'article 14 de la Convention de 1961 et à l'article 19 de la Convention de 1971. Plusieurs types d'action sont prévus; par exemple, si l'Organe a des raisons de croire que les buts de l'une des conventions sont sérieusement menacés parce qu'un pays ou un territoire quelconque n'applique pas ses décisions, il peut demander des explications au gouvernement intéressé, inviter celui-ci à adopter des mesures correctrices et porter la question à l'attention des parties à la Convention, du Conseil et de la Commission. En dernier recours, l'Organe, dans l'exercice de ses fonctions "judiciaires", peut recommander aux parties à la Convention de cesser d'importer des drogues en provenance du pays ou du territoire considéré, de cesser d'exporter des drogues à destination de ce pays ou de ce territoire ou de suspendre à la fois les importations et les exportations. Ces pouvoirs sont extrêmement importants et les conditions dans lesquelles l'Organe peut faire usage de l'article 14 de la Convention de 1961 et de l'article 19 de la Convention de 1971 ont été strictement définies.

100. Au fil des années, l'Organe, suivant la pratique de ses prédécesseurs (le Comité central permanent de l'opium, le Comité central permanent des stupéfiants et l'Organe de contrôle des stupéfiants) et dans l'esprit des traités, s'est doté de ses propres méthodes pour favoriser l'application des traités, dans le cadre d'un dialogue diplomatique constant avec les gouvernements et d'une bonne coopération internationale. En poursuivant ce dialogue, l'Organe s'est doté de méthodes pour résoudre les situations graves liées à l'abus des drogues et au trafic illicite et les problèmes relatifs à l'application des traités. Elles consistent à échanger des lettres avec les gouvernements intéressés, à soulever les problèmes dans le rapport annuel de l'Organe, à envoyer des missions dans les pays intéressés et à mentionner les conclusions de ces missions dans le rapport annuel. Dans ce contexte, l'Organe a souvent demandé à certains gouvernements de donner des explications ou de prendre des mesures correctrices et a fréquemment porté les situations particulièrement préoccupantes à l'attention des parties aux conventions, du Conseil économique et social et de la Commission. Jusqu'à présent, l'Organe n'a cependant jamais eu recours aux mesures prévues en dernier ressort par l'article 14 de la Convention de 1961 et l'article 19 de la Convention de 1971.

101. La possibilité d'"enquêtes sur place" a été prévue dans le Protocole visant à limiter et à réglementer la culture du pavot ainsi que la production, le commerce international, le commerce de gros et l'emploi de l'opium, signé en 1953 [15], mais n'a pas été reprise dans l'article 14 de la Convention de 1961 ni dans l'article 19 de la Convention de 1971. Cependant, aucune disposition des conventions n'empêche expressément l'Organe d'entreprendre des missions lorsque des situations justifient l'application de l'un ou l'autre de ces deux articles. L'Organe estime que des dispositions expresses lui permettant d'effectuer des "enquêtes sur place" d'un caractère plus technique que des missions ordinaires seraient utiles dans le contexte des mesures visant à assurer l'exécution des traités.

#### B. Assistance technique

102. L'Organe, lorsqu'il constate des insuffisances dans l'application des traités, a le droit de recommander que diverses formes d'assistance technique soient fournies par le système des Nations Unies à tel ou tel pays pour favoriser les objectifs de la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole

## LE ROLE DE L'ORGANE INTERNATIONAL DE CONTROLE DES STUPEFIANTS

Les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues chargent l'Organe international de contrôle des stupéfiants de s'efforcer, en coopération avec les gouvernements, de limiter la culture, la production, la fabrication et l'utilisation de stupéfiants aux quantités nécessaires à des fins médicales et scientifiques, de veiller à ce que soient disponibles les quantités de ces substances nécessaires à des fins licites et d'empêcher la culture, la production, la fabrication, le trafic et l'utilisation illicites des drogues. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de 1971 sur les substances psychotropes, l'Organe est aussi chargé du contrôle international de ces drogues. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, l'Organe a des fonctions précises liées au contrôle des substances employées fréquemment dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, ainsi qu'à l'évaluation de ces substances en vue d'une modification éventuelle de la portée des contrôles prévus par cette convention. Conformément aux dispositions de la Convention de 1988, l'Organe fait aussi rapport chaque année à la Commission des stupéfiants sur l'application de l'article 12 de cette convention.

Pour s'acquitter de ces fonctions, l'Organe doit examiner toutes les étapes du commerce licite des stupéfiants afin de veiller à ce que les gouvernements prennent toutes les mesures nécessaires pour limiter la fabrication et l'importation de drogues aux quantités nécessaires à des fins médicales et scientifiques, s'assurer que des précautions sont prises afin d'empêcher que ces substances ne soient détournées au profit de trafics illicites, déterminer si tel ou tel pays risque de devenir un centre important de trafic illicite, demander des explications en cas de violations apparentes des traités, proposer des mesures correctrices appropriées aux gouvernements qui n'appliquent pas pleinement les dispositions des traités ou qui ont des difficultés à les appliquer et, si nécessaire, aider les gouvernements à surmonter ces difficultés. L'Organe a donc fréquemment recommandé, particulièrement depuis l'adoption de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972, qu'une assistance multilatérale ou bilatérale, technique ou financière ou l'une et l'autre, soit accordée aux pays qui éprouvent de telles difficultés. Si, néanmoins, l'Organe constate que les mesures qu'appellerait une situation grave n'ont pas été prises, il peut porter cette question à l'attention des parties, de la Commission et du Conseil économique et social, dans les cas où il estime que ce serait la meilleure solution pour faciliter la coopération et améliorer la situation. En dernier recours, les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues donnent à l'Organe pouvoir de recommander aux parties d'arrêter d'importer des drogues en provenance du pays qui ne s'acquitte pas de ses obligations, d'exporter des drogues à destination de ce pays ou de suspendre à la fois les exportations et les importations. Naturellement, l'Organe ne se contente pas d'agir seulement lorsque des problèmes sérieux sont décelés; il cherche au contraire à prévenir les difficultés majeures. Dans tous les cas, l'Organe agit en coopération étroite avec les gouvernements.

Pour que l'Organe puisse s'acquitter de sa tâche, il doit disposer des renseignements nécessaires sur la situation mondiale en ce qui concerne à la fois le commerce licite et le trafic illicite des drogues. Les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues font donc obligation aux gouvernements de communiquer régulièrement ces renseignements à l'Organe; presque tous les gouvernements, ceux des Etats parties comme ceux des Etats non parties, se conforment à cette règle. Ainsi, en coopération avec les gouvernements, l'Organe administre le système d'évaluation des besoins mondiaux de stupéfiants et le système de statistiques relatives aux stupéfiants. Le premier de ces systèmes lui permet, en analysant les besoins licites futurs, de vérifier à l'avance si ceux-ci sont raisonnables, et le deuxième lui donne les moyens d'exercer un contrôle a posteriori. Enfin, les renseignements concernant le trafic illicite qui sont communiqués à l'Organe soit directement par les gouvernements, soit par l'intermédiaire des organes compétents du système des Nations Unies, permettent à l'Organe de déterminer si un pays quelconque menace sérieusement les buts de la Convention de 1961 et, si nécessaire, de prendre les mesures décrites au paragraphe ci-dessus.

**كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة**

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

**如何购取联合国出版物**

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.