

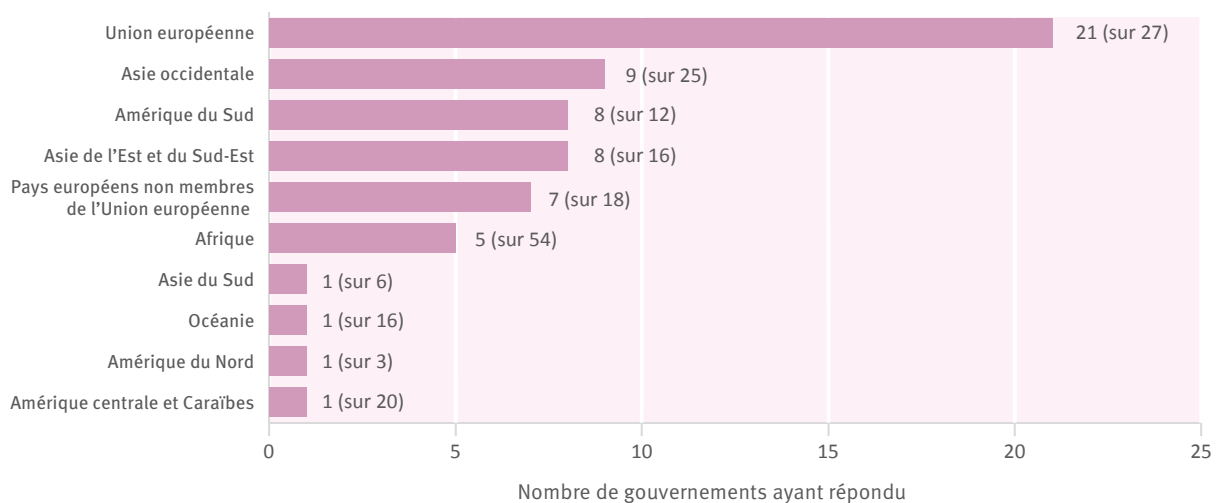
IV. Contrôles nationaux: degré d'application des dispositions du paragraphe 8 de l'article 12 de la Convention de 1988

203. Les quinze dernières années de contrôle international des précurseurs ont montré que, grâce à un contrôle et à une surveillance plus efficaces, le détournement des précurseurs pour des activités illicites, qui s'opérait auparavant dans le cadre du commerce international, est désormais essentiellement de nature nationale. L'OICS a récemment attiré l'attention sur cette question dans son rapport sur les précurseurs pour 2020²⁶.

204. Pour faire le point sur l'application du système international de contrôle des précurseurs existant, sur la portée et l'étendue des contrôles nationaux effectués en vertu du paragraphe 8 de l'article 12 de la Convention de 1988 et sur la mesure dans laquelle les gouvernements ont appliqué les décisions d'inscription aux Tableaux prises par la Commission des stupéfiants, l'OICS a mené une enquête auprès de tous les gouvernements en juin 2021.

²⁶Rapport de l'OICS sur les précurseurs pour 2020 (E/INCB/2020/4), par. 210 et 211.

Figure XVII. Gouvernements ayant répondu à l'enquête sur la législation nationale relative aux précurseurs de drogues et les contrôles nationaux, par région



Au 1^{er} novembre 2021, 62 gouvernements²⁷ et la Commission européenne avaient répondu à l'enquête (voir fig. XVII)²⁸, et 53 d'entre eux ont soumis des réponses détaillées concernant des mesures de contrôle spécifiques.

205. Plus précisément, outre la surveillance du commerce international des précurseurs, l'OICS a précédemment identifié quatre domaines qu'il considère comme importants pour prévenir le détournement des précurseurs des circuits licites vers les circuits illicites au niveau national. Ces domaines comprennent la surveillance et le contrôle *a*) de la fabrication et *b*) de la distribution (ces deux mesures sont visées au paragraphe 8 de l'article 12 de la Convention de 1988), ainsi que la surveillance *c*) des utilisations finales des précurseurs chimiques et *d*) du commerce par Internet de ces précurseurs. L'OICS a interrogé les gouvernements à propos de ces domaines en ce qui concerne les substances inscrites aux Tableaux I et II de la Convention de 1988, ainsi que d'autres produits chimiques qui ne sont pas inscrits à ces tableaux mais qui sont sous contrôle national. Pour replacer les réponses dans leur contexte, l'enquête a aussi porté sur la situation concernant les contrôles nationaux effectués sur les 30 substances actuellement sous contrôle international.

Contrôles sur la fabrication, le commerce et la distribution au niveau national

206. Près de 60 % des répondants – 31 sur 53 – ont déclaré ne pas avoir de contrôles sur la fabrication nationale d'une ou plusieurs des substances inscrites au Tableau I ou au Tableau II de la Convention de 1988. En ce qui concerne spécifiquement les substances du Tableau I, 12 répondants, soit environ 25 %, ont déclaré ne pas avoir de tels contrôles. Un gouvernement a déclaré n'avoir aucun contrôle sur la fabrication nationale d'aucune des 30 substances figurant aux Tableaux I et II, et un autre a déclaré n'avoir aucun contrôle pour 23 des 30 substances.

²⁷ Albanie, Allemagne, Andorre, Arabie saoudite, Argentine, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Brunéi Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Chili, Chine, Croatie, Égypte, El Salvador, Émirats arabes unis, Équateur, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Ghana, Guatemala, Hongrie, Inde, Irlande, Italie, Lettonie, Liban, Lituanie, Madagascar, Malaisie, Malte, Maroc, Mexique, Myanmar, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouzbékistan, Pakistan, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République arabe syrienne, République de Corée, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tadjikistan, Thaïlande, Turquie et Ukraine.

²⁸ Étant donné que, dans l'Union européenne, la législation et les mesures décidées par la Commission européenne sont directement applicables dans les 27 États membres de l'Union européenne par l'intermédiaire des règlements de l'Union européenne (par exemple, en ce qui concerne, notamment, le contrôle, l'inscription et les clauses « attrape-tout »), la réponse de la Commission européenne reflète, dans une large mesure, la situation dans les 27 États membres de l'Union européenne, même si 21 d'entre eux seulement ont répondu directement.

207. Au niveau national, la situation des contrôles sur la fabrication présente des similitudes avec celle des contrôles sur le commerce et la distribution. Un quart des répondants a déclaré ne pas avoir de contrôles sur le commerce et la distribution au niveau national d'une ou plusieurs des substances inscrites au Tableau I de la Convention de 1988. Trois gouvernements ont déclaré ne pas avoir de contrôles sur le commerce et la distribution au niveau national d'aucune des 22 substances inscrites au Tableau I et deux gouvernements ont déclaré ne pas avoir de tels contrôles pour les deux tiers des substances du même tableau.

208. L'enquête a aussi porté sur l'existence de contrôles sur l'utilisation finale. À cet égard, 17 gouvernements ont indiqué qu'ils n'exerçaient aucun contrôle sur l'utilisation finale d'une ou plusieurs des substances inscrites au Tableau I. À ce propos, il a été signalé que les règlements de l'Union européenne sur les précurseurs exigent que les « utilisateurs »²⁹ des produits chimiques inscrits obtiennent une licence de l'autorité compétente du pays concerné.

209. Les gouvernements ont aussi été invités à rendre compte de l'existence, dans leur réglementation, de mesures spécifiques telles que l'enregistrement des sociétés commerciales et des utilisateurs finals, l'établissement de rapports sur le commerce intérieur, la soumission de déclarations d'utilisation finale et le signalement des commandes suspectes. Si certaines de ces mesures sont prévues par la législation, d'autres sont de nature purement volontaire. Toutefois, comme on le voit dans le Tableau 4, une proportion importante des gouvernements qui ont répondu ont indiqué ne pas avoir recours à des mesures spécifiques supplémentaires.

Tableau 4. Mesures de contrôle spécifiques applicables au commerce, à la distribution et à l'utilisation au niveau national

Mesures requises pour une ou plusieurs des substances du Tableau I de la Convention de 1988	Pourcentage de gouvernements signalant l'absence des mesures requises
Enregistrement des sociétés commerciales	21
Enregistrement des utilisateurs finals	68
Rapports sur le commerce intérieur	23
Déclaration d'utilisation finale	32

²⁹ Le terme « utilisateur » désigne dans la réglementation de l'Union européenne une personne physique ou morale autre qu'un opérateur qui détient une substance placée sous contrôle et effectue une opération de transformation, de formulation, de consommation, de stockage, de conservation, de traitement, de chargement dans des conteneurs, de transfert d'un conteneur à un autre, de mélange, de conversion ou de toute autre utilisation de substances placées sous contrôle. En revanche, un « opérateur » est défini comme une personne physique ou morale concernée par la mise sur le marché de substances placées sous contrôle.

210. S'agissant du signalement des commandes suspectes, 57 % des gouvernements ont indiqué que le signalement des commandes de substances inscrites au Tableau I était obligatoire, et 21 % qu'il était volontaire.

211. Pour ce qui est de l'obligation de signaler les commandes suspectes, près de 80 % des répondants ont indiqué qu'une telle obligation était en place dans le cadre de la surveillance du commerce international, comme cela est prévu dans le paragraphe 9 a de l'article 12 de la Convention de 1988. Au total, 31 gouvernements ont confirmé que le signalement des commandes suspectes était obligatoire pour les entreprises en ce qui concerne au moins un précurseur, tandis que 11 gouvernements ont confirmé que ce signalement était volontaire pour les entreprises en ce qui concerne au moins un précurseur.

Contrôle du commerce par Internet

212. Depuis près de dix ans, l'OICS rend compte de la manière dont les trafiquants utilisent Internet, et plus précisément du Web surfacique, pour se procurer ou vendre des précurseurs chimiques destinés à la fabrication de drogues illicites³⁰. En conséquence, l'enquête portait aussi sur la mise en place par les gouvernements de contrôles sur le commerce par Internet³¹. Une grande partie des gouvernements ayant répondu (70 %) a confirmé que le commerce par Internet était contrôlé au niveau national en ce qui concerne au moins un précurseur. Cependant, il semble y avoir des différences dans la manière dont certains gouvernements ont interprété la question. Plus précisément, on ignore si l'expression « commerce par Internet » a été interprétée comme se référant uniquement aux simples opérations d'approvisionnement, d'échange, d'importation ou d'exportation de précurseurs de drogues menées par des opérateurs de précurseurs dûment enregistrés, ou si l'expression s'appliquait aussi aux listes de précurseurs sur les plateformes commerciales interentreprises d'Internet, que ces listes soient ou non spécifiquement associées à la fourniture ou au commerce de produits chimiques.

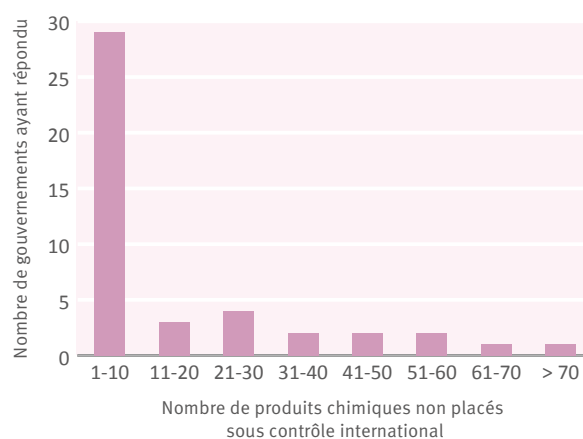
Contrôles sur des substances non placées sous contrôle international

213. Étant donné que de nombreux gouvernements ont mis en place des contrôles nationaux sur plusieurs produits chimiques non placés sous contrôle international, les mêmes questions ont été posées à propos des contrôles

nationaux sur d'autres produits chimiques connus pour avoir été utilisés dans la fabrication illicite de drogues.

214. Près de 80 % des gouvernements ayant répondu ont déclaré avoir placé sous contrôle national des produits chimiques non placés sous contrôle international, avec une fourchette allant de 1 à plus de 70 produits chimiques inscrits dans la législation nationale. L'OICS sait aussi que certains pays étendent de manière générique les définitions des produits chimiques placés sous contrôle, par exemple en y incluant les dérivés de ces produits et d'autres substances qui leur sont étroitement liées.

Figure XVIII. Nombre de produits chimiques non placés sous contrôle international, placés sous contrôle national, tel qu'indiqué par les gouvernements répondants



215. En ce qui concerne les mesures de contrôle national appliquées, environ 85 % des gouvernements ayant répondu qui ont mis en place des contrôles sur des produits chimiques supplémentaires non soumis à un contrôle international surveillent la fabrication, le commerce et la distribution de ces produits chimiques supplémentaires au niveau national, conformément à la recommandation du paragraphe 8 de l'article 12 de la Convention de 1988 concernant les substances inscrites au Tableau I et au Tableau II de la Convention. Il semble donc que lorsque les gouvernements ont mis en place des contrôles sur des substances supplémentaires s'ajoutant à celles figurant dans les Tableaux de la Convention de 1988, les recommandations du paragraphe 8 de l'article 12 concernant le contrôle de la fabrication et de la distribution nationales ont plus de chances d'être suivies pour ces substances supplémentaires que pour les substances placées sous contrôle international. Toutefois, le même niveau de contrôle n'est pas observé en ce qui concerne l'utilisation finale et le commerce par Internet des produits chimiques non placés sous contrôle international. L'OICS a observé que, dans un certain nombre de pays qui ont mis en place des contrôles

³⁰Le compte rendu le plus complet figure dans le Rapport de l'OICS sur les précurseurs pour 2017 (E/INCB/2017/4), par. 224 à 239.

³¹Aux fins de l'enquête, l'expression « commerce par Internet » a été définie comme englobant toute activité liée à la mise en vente ou la distribution de précurseurs, ou à la médiation dans leur vente ou achat par l'intermédiaire d'un site Web, de médias sociaux ou de toute autre manière.

nationaux sur des produits chimiques supplémentaires, les contrôles ne s'appliquent qu'à l'importation et/ou à l'exportation des produits chimiques.

Situation des contrôles nationaux sur les substances inscrites au Tableau I et au Tableau II de la Convention de 1988

216. Considérant qu'au cours des sept dernières années, sept produits chimiques ont été placés sous contrôle international, l'OICS a aussi interrogé les gouvernements sur la situation des contrôles exercés sur les 30 substances actuellement inscrites au Tableau I et au Tableau II de la Convention de 1988. Au total, 40 gouvernements ont indiqué que tous les précurseurs de drogues placés sous contrôle international étaient aussi contrôlés en vertu de la législation nationale. Toutefois, 22 gouvernements ont indiqué que les 30 substances n'étaient pas toutes sous contrôle national. Dans la majorité de ces cas, les pays avaient adopté une législation pour contrôler uniquement les 23 précurseurs chimiques qui étaient sous contrôle international au moment de l'entrée en vigueur de la Convention de 1988, en 1990.

217. Environ 25 % des gouvernements qui ont envoyé des réponses détaillées concernant les mesures de contrôle spécifiques, ont indiqué qu'une ou plusieurs des 22 substances figurant au Tableau I de la Convention de 1988 n'avaient toujours pas été placées sous contrôle national. Parmi ces gouvernements, huit ont déclaré ne pas avoir placé sous contrôle cinq substances ou plus inscrites au Tableau I. L'anhydride acétique et le permanganate de potassium étaient les deux seules substances inscrites au Tableau I que tous les répondants ont déclaré être sous contrôle national.

218. Le MAPA était la substance inscrite au Tableau I le plus fréquemment signalée (par 13 gouvernements) comme n'étant pas encore sous contrôle national. La récente mise sous contrôle international du MAPA, en novembre 2020, peut expliquer l'absence de contrôles nationaux. De même, les substances ajoutées au Tableau I en 2019, à savoir le méthylglycidate de 3,4-MDP-2-P, l'acide méthylglycidique de 3,4-MDP-2-P et l'APAA, ont été signalées par 12, 11 et 10 gouvernements, respectivement, comme n'étant pas sous contrôle national. Cependant, même en ce qui concerne des substances qui ont été placées sous contrôle international plus tôt, comme les deux précurseurs du fentanyl, le NPP et l'ANPP, placés sous contrôle international en 2017, neuf gouvernements ayant répondu à l'enquête ont indiqué une absence de contrôles. De même, huit gouvernements ont déclaré ne pas avoir de contrôles sur l'APAAN, alors que cette substance a été placée sous contrôle international en 2014. Ces réponses font apparaître des décalages importants dans la

mise en œuvre des décisions d'inscription de la Commission des stupéfiants³².

Conclusion

219. L'enquête a confirmé l'évaluation antérieure de l'OICS selon laquelle il est nécessaire de renforcer encore les contrôles nationaux sur les produits chimiques inscrits aux Tableaux I et II de la Convention de 1988 dans un certain nombre de domaines. Près de 60 % des gouvernements ayant répondu ne contrôlent pas toutes les substances inscrites aux Tableaux I et II. De même, 62 % ne contrôlent pas le commerce intérieur et la distribution et l'utilisation finale n'est dans la plupart des cas pas contrôlée (68 %). Ainsi, à mesure qu'une substance progresse dans la chaîne d'approvisionnement, de la fabrication à la distribution et à l'utilisation finale, le degré de contrôle dont elle fait l'objet diminue progressivement, comme le montre le nombre croissant de pays qui signalent une absence de contrôles. D'autre part, les contrôles nationaux semblent être mis en œuvre de manière plus cohérente pour les produits chimiques qui sont sous contrôle national mais qui ne figurent pas dans les Tableaux de la Convention de 1988.

220. L'enquête a aussi révélé qu'environ un tiers des gouvernements qui ont répondu n'avaient toujours pas établi de contrôle sur toutes les substances inscrites au Tableau I et au Tableau II de la Convention de 1988. Cela est particulièrement inquiétant si l'on considère que ces substances sont placées sous contrôle international depuis longtemps.

221. Des réponses utiles ont aussi été reçues concernant les détails des systèmes de contrôle appliqués à l'importation et à l'exportation des substances figurant dans les Tableaux de la Convention de 1988, la situation de la surveillance du commerce international de produits chimiques supplémentaires qui ne figurent pas dans ces tableaux mais qui font l'objet d'un contrôle national dans différents pays, et les sanctions prévues en cas de non-respect des mesures de contrôle national. Les sanctions administratives signalées vont de la simple notification aux sanctions administratives pécuniaires et à la révocation et/ou l'annulation permanente de l'enregistrement de l'opérateur fautif. Les sanctions pénales vont de la confiscation à des amendes pouvant atteindre plusieurs fois la valeur de l'envoi saisi et à des peines d'emprisonnement de quelques mois à plusieurs années. La peine elle-même dépend généralement du mode de commission et de l'intention.

³²En vertu du paragraphe 6 de l'article 12 de la Convention de 1988, toute décision de la Commission des stupéfiants concernant l'inscription de substances au Tableau I ou II de la Convention prend pleinement effet pour chaque partie 180 jours après la date de la communication de la décision.

222. Enfin, les répondants ont apporté des précisions, en fournissant des exemples pratiques, à propos des informations spécifiques et du niveau de détail dont ils auraient besoin pour agir sur la base d'informations, de renseignements ou de preuves provenant de leurs homologues ou pour lancer des enquêtes, en particulier en ce qui concerne les produits chimiques non contrôlés dans leur pays.

223. Les informations fournies aideront l'OICS à mettre à jour sa documentation sur le contrôle des précurseurs, à renforcer son dialogue avec les différents gouvernements et à contribuer aux concertations sur le cadre du contrôle international des précurseurs. **L'OICS remercie tous les gouvernements qui ont fourni ces informations précieuses concernant la portée et l'étendue de leur législation nationale, y compris les contrôles nationaux sur les substances inscrites au Tableau I et au Tableau II de la Convention de 1988 et sur les produits chimiques supplémentaires qui ne figurent pas dans ces tableaux mais qui sont soumis à un contrôle national.**