

I. L'ABUS DES DROGUES ET LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE

A. Les difficultés des systèmes de justice pénale

1. L'Organe international de contrôle des stupéfiants appelle tous les gouvernements, lorsqu'ils déterminent leurs politiques nationales de contrôle des drogues, à reconnaître l'importante contribution du système de justice pénale dans la prévention et la répression de l'offre et de la consommation illicites de drogues*. Un système de justice pénale peut aider de plusieurs manières à lutter contre la production, le trafic et l'abus des drogues ainsi que la criminalité liée à la drogue. Il condamne et punit le coupable, décourageant ainsi les activités criminelles et il offre aux toxicomanes une possibilité de traitement et de réadaptation. En outre, en saisissant des drogues, il réduit les quantités de drogues illicites en circulation, et les consommateurs ont donc plus de difficultés à s'en procurer. Le gel et la confiscation des avoirs tirés du trafic de drogues non seulement privent les trafiquants des produits de leurs activités, mais peuvent aussi constituer une source supplémentaire de revenus pour la répression.

2. L'Organe note une augmentation notable des quantités d'opiacés, d'amphétamines, d'autres substances psychotropes et de cocaïne saisies ces dernières années. Ces saisies résultent des ressources et des efforts accrus que de nombreux États mettent au service de la lutte contre les problèmes de plus en plus graves que posent le trafic illicite et l'abus des drogues. Depuis 1980, les saisies d'opiacés dans le monde ont plus que quintuplé et les saisies de cocaïne plus que décuplé. Arrestations et condamnations pour infractions à la législation sur les drogues ont aussi augmenté, notamment parmi les producteurs et trafiquants de drogues illicites et les personnes qui "blanchissent" les produits tirés de la drogue. Cette évolution révèle en partie une aggravation du problème de l'abus des drogues mais elle est due également à l'amélioration des activités de répression et de la formation des personnels qui en sont chargés.

3. L'Organe note que, malgré une répression accrue, la production et le trafic de drogues ainsi que la toxicomanie se sont étendus à des régions du monde jusqu'alors préservées. Les trafiquants empruntent de nouveaux itinéraires, de nouvelles drogues ont été mises au point et les organisations de trafiquants ont remplacé leurs membres incarcérés. L'évolution des facteurs économiques et sociaux, qui certes favorise le commerce mondial licite et le développement, a aussi facilité la tâche aux trafiquants. La réduction des contrôles aux frontières et la mise en place d'accords commerciaux nouveaux, ont non seulement facilité le mouvement des marchandises licites à travers le monde, mais ont aussi simplifié la contrebande des drogues offertes aux toxicomanes. L'amélioration des communications et des transports a permis aux trafiquants d'élargir le champ d'activité de leurs organisations au monde entier. La mise au point de nouvelles méthodes d'agriculture a accru les rendements des cultures illicites et les progrès de la chimie ont favorisé l'augmentation des quantités de drogues illicites fabriquées. Tous ces facteurs ont compliqué la tâche des services de répression du trafic de drogues et les ont souvent contraint à employer des techniques beaucoup plus complexes pour leurs investigations.

4. Les activités des grandes organisations de trafiquants supposent toute une série d'opérations complexes impliquant planification et organisation, achat de matières premières aux agriculteurs, traitement chimique, transport, distribution nationale et internationale et blanchiment

*Par "drogues" il faut entendre les stupéfiants et les substances psychotropes tels que définis par les conventions internationales pertinentes.

de l'argent. L'Organe note que de nombreux services de répression n'ont pas les ressources et les compétences nécessaires pour faire autre chose qu'appréhender le petit revendeur et le toxicomane, sans toucher à la structure de la chaîne de production et de distribution et, surtout, à ses chefs. En outre, alors qu'aux échelons supérieurs des groupes de trafiquants, beaucoup restent impunis, le nombre croissant de "dealers" et de consommateurs de drogue à la petite semaine qui sont arrêtés pèse de plus en plus lourd sur les systèmes de justice pénale car la population carcérale et les dépenses qu'elle entraîne augmentent, ainsi que le coût des opérations de répression et du fonctionnement du système judiciaire. Cette situation peut engendrer un sentiment d'injustice au sein de la collectivité et miner la confiance du public dans le système de justice pénale. De nombreuses juridictions subissent l'effet combiné d'un trafic et d'une consommation de drogues illicites accrus, d'une répression plus vigoureuse et d'une population carcérale plus nombreuse.

5. Une question requiert une attention particulière : la mise en place des mesures voulues pour protéger les agents et institutions de l'État contre la corruption ou l'intimidation. Les énormes montants générés par le trafic illicite de drogues ont donné aux trafiquants un immense pouvoir économique. Ceux-ci ont ainsi pu subvertir l'administration publique, y compris l'appareil de justice pénale, en corrompant ses agents, par de l'argent ou d'autres moyens, ou encore, si la tentative de corruption a échoué, en s'efforçant de les intimider par des menaces et des violences. Les membres des forces de police ou de l'appareil judiciaire, les hommes politiques, les percepteurs, les agents des douanes et autres représentants des pouvoirs publics sont tous victimes de menaces d'un genre ou d'un autre. En outre, des entreprises licites peuvent se trouver impliquées dans le "blanchiment" des produits du trafic de stupéfiants¹. L'argent "blanchi" peut alors être réinvesti dans des entreprises licites par ailleurs, qui sont de ce fait tributaires de sources illicites de financement et ont un avantage concurrentiel injuste sur les entreprises qui n'ont pas ce soutien. La corruption mine la légitimité des gouvernements, et aussi la confiance du public dans l'état de droit, et les institutions économiques et sociales. Il faudrait reconnaître le problème que représente la corruption avant d'adopter des contre-mesures intéressant la législation, la formation et les garanties de procédure. Il faudrait améliorer considérablement les conditions de service des titulaires d'une charge publique.

6. Il faut adopter, pour faire face au trafic de drogues, une démarche plus stratégique en vue de réduire l'offre plus efficacement et libérer les systèmes nationaux de justice pénale des contraintes qui pèsent sur leurs ressources déjà limitées. L'objectif ne devrait pas être seulement d'arrêter et de juger des particuliers soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la drogue, mais aussi de perturber les opérations de bandes de trafiquants entières et de finir par les obliger à fermer boutique. On peut y parvenir en axant les investigations et les poursuites sur ceux qui organisent ce type de groupe criminel, en resserrant la coopération internationale et en privant les trafiquants de drogues des produits de leurs crimes, et limiter de ce fait leurs possibilités de réinvestissement et de financement de la corruption. C'est ainsi que les systèmes juridiques faibles et laxistes peuvent être renforcés et les sanctuaires progressivement éliminés.

B. Renforcement de la coopération internationale contre le trafic de drogues

7. De nombreux efforts louables ont certes été réalisés au niveau national pour renforcer les mesures de détection et de répression, mais en fait la plupart des opérations importantes de trafic de drogues ont une portée internationale : les organisateurs d'un réseau criminel peuvent se trouver dans un pays, les producteurs dans un deuxième et les distributeurs dans un troisième, tandis que les revenus obtenus pourront être "blanchis" dans un quatrième. Par conséquent, l'arrestation dans un seul pays de ceux qui se livrent à la distribution illicite de drogues revient à couper quelques branches d'un arbre, mais à en laisser les racines intactes.

8. Étant donné que le droit international ne permet pas à un pays d'appliquer sa législation sur le territoire d'un autre pays sans l'accord exprès de ce dernier, il importe d'élargir plus efficacement la coopération régionale et interrégionale entre services de détection et de répression des infractions au domaine judiciaire afin d'être en mesure de détruire les réseaux de trafiquants dans leur totalité et de saisir les produits du crime. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 fournit certaines indications quant à la façon dont les États pourraient agir à cet égard,

c'est-à-dire en accordant une entraide judiciaire pour toutes enquêtes, poursuites pénales et procédures judiciaires et en extradant les fugitifs vers l'État requérant; en établissant et en maintenant des canaux de communication entre les organismes nationaux compétents et en coopérant entre eux dans des domaines d'enquête d'un caractère international concernant, par exemple, l'identité et les activités des suspects, les mouvements des produits provenant des infractions et les mouvements des substances soumises à contrôle. Le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de 1988 prévoit la création d'équipes mixtes autorisées, par les autorités nationales compétentes, à mener conjointement des enquêtes et autres activités. Les parties intéressées devraient, en respectant toujours la souveraineté des États, mieux exploiter ces méthodes de coopération afin d'empêcher les mouvements de drogues illicites et des auteurs d'infractions, en s'appuyant sur les dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues ou des accords ou arrangements bilatéraux de coopération.

9. On ne se rend pas toujours compte que la Convention de 1988 peut être utilisée comme un traité d'extradition et un traité d'entraide judiciaire. Elle peut donc servir utilement de base à la coopération internationale en matière de lutte antidrogue entre des pays qui n'ont pas conclu de traités multilatéraux ou bilatéraux dans ces domaines. L'article 6 de la Convention stipule que les infractions relatives à la drogue sont de plein droit incluses dans tout traité d'extradition en vigueur entre les parties. En l'absence d'un tel traité et en cas de demande d'extradition, la partie recevant la demande peut considérer la Convention comme la base légale de l'extradition (art. 6, par. 3). Les parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent entre elles aux infractions définies par la Convention de 1988 le caractère d'infraction dont l'auteur peut être extradé (art. 6, par. 4).

10. L'Organe estime que les États pourraient prendre d'autres mesures afin de renforcer la coopération contre le trafic international de drogues. Un certain nombre d'obstacles s'opposent toujours en effet à la mise en place de relations efficaces en matière d'extradition. Par exemple, s'appuyant sur un motif traditionnel, de nombreux États refusent d'extrader leurs ressortissants. Le moment est toutefois venu d'envisager d'autres options qu'un tel refus général. Les États qui, à l'heure actuelle, ne peuvent extrader leurs ressortissants devraient, s'ils ne peuvent poursuivre eux-mêmes les inculpés, étudier la possibilité de transférer leurs ressortissants ou de les remettre aux autorités compétentes d'un autre pays afin qu'ils soient jugés, à la condition qu'ils puissent revenir dans leur pays après le procès pour y purger leur peine éventuelle.

En général, les délits devraient être jugés dans le pays où ils ont été commis et où il est plus facile de réunir des preuves. Cela signifie que certains États devront réviser les dispositions des traités et de leur législation applicables au transfert de prisonniers entre États. Le retour des prisonniers dans leur pays d'origine non seulement faciliterait la coopération internationale en matière de poursuites et de condamnation des trafiquants de drogues, mais aurait également un objectif humanitaire en ce sens qu'elle permettrait aux prisonniers de purger leur peine plus près de leur famille et dans leur propre environnement social et culturel.

De plus, de tels transferts pourraient être une solution pratique pour des États qui ne disposent pas d'installations pénitentiaires sûres dans lesquelles incarcérer des personnes dangereuses et pleines de ressources.

11. Les infractions en matière fiscale ont été exclues du champ d'application de certains traités d'extradition. Étant donné que la Convention de 1988 prévoit des peines pour les personnes qui "blanchissent" l'argent provenant du trafic de drogues, il est peut-être temps pour les États d'étudier également la possibilité d'éliminer des traités d'extradition toute clause générale d'exclusion des infractions en matière fiscale. La lutte contre le blanchiment de l'argent est indispensable pour détruire les cartels de la drogue et, par conséquent, les auteurs d'infractions fiscales ne devraient plus jouir d'une impunité vis-à-vis de l'extradition.

12. Les États devraient également réviser leur législation et leurs procédures afin de pouvoir répondre rapidement et efficacement à toute demande d'assistance présentée par un autre État. Le paragraphe 8 de l'article 7 de la Convention de 1988 dispose que les parties à la Convention désignent une autorité qui a la responsabilité et le pouvoir de répondre aux demandes d'entraide judiciaire ou de les transmettre aux autorités compétentes pour exécution. Il prévoit également que la transmission des demandes d'entraide et de toute communication y relative se fait entre les autorités désignées par les parties.

13. De plus, le Programme d'action mondial adopté par l'Assemblée générale à sa dix-septième session extraordinaire* fournit un cadre pour la coopération opérationnelle entre les services d'enquête de différents États. Les enquêtes ainsi menées en commun à grande échelle ont déjà permis d'obtenir un certain nombre de résultats notables. L'Organe considère qu'il est urgent d'étudier les questions suivantes :

a) Encourager la mise au point de mécanismes permettant un échange rapide et sûr d'informations et de renseignements opérationnels entre les organes réglementaires et d'enquête nationaux;

b) Encourager les initiatives de coopération au niveau international, comme la création d'équipes mixtes chargées de lutter contre les syndicats transnationaux du crime, l'organisation de livraisons surveillées, les échanges de personnel entre organismes de détection et de répression, et les détachements de personnel;

c) Formuler des mesures et des procédures qui tiennent compte des rapports qui existent entre le trafic de drogues et d'autres activités criminelles. Au niveau national, cela devrait peut-être se traduire par une plus grande coopération et une meilleure coordination entre les différents organismes de détection et de répression.

14. Une coopération pratique entre États d'une région ou d'une sous-région dans le domaine de l'administration de la justice peut présenter un intérêt considérable pour tous les intéressés. Dans certaines régions, plusieurs États pourraient créer un tribunal ayant compétence pour juger les principales affaires de trafic de drogues afin de faciliter l'accès aux services et aux connaissances spécialisées nécessaires pour traiter des affaires vastes et complexes. De même, lorsque les ressources sont limitées, elles pourraient être regroupées de façon à disposer, dans une sous-région donnée, d'au moins une prison de haute sécurité, où il serait possible d'incarcérer un baron de la drogue et qui serait utilisée par tous les États contributeurs. L'extradition et le transfert des procédures pénales ainsi que des prisonniers sont d'autres possibilités qui permettraient à de petites juridictions de transférer des personnes accusées dans des affaires importantes de trafic de drogues à des États disposant de davantage de moyens pour traiter ces affaires. En outre, en cas de création d'un tribunal international, il faudrait envisager sérieusement de faire du trafic de drogues un délit international relevant de sa compétence.

15. Pour que les mesures susmentionnées atteignent leurs objectifs, il est indispensable que les services nationaux de police adoptent une vision plus internationale et s'habituent davantage à travailler dans un environnement international. À cet égard, les connaissances spécialisées et les moyens de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC/Interpol) se sont révélés des plus utiles. Bien que cette nécessité ait été admise en principe lors de nombreuses réunions internationales, de nombreux obstacles existent toujours dans la pratique soit parce que les cadres institutionnels n'ont pas été mis en place, soit en raison de la réticence de certaines administrations à partager les informations dont elles disposent (par exemple, la législation concernant la protection des données est souvent perçue comme imposant des restrictions à la coopération avec des administrations d'autres pays).

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

16. Les parties à la Convention de 1988 sont tenues d'adopter des mesures pour confisquer les produits tirés des infractions liées à la drogue ou les biens de même valeur que ces produits. Ces infractions prennent non seulement des formes traditionnelles : vente, distribution, importation, exportation, production et culture, mais elles sont aussi constituées par les opérations illicites portant sur les précurseurs* et le blanchiment de l'argent. Les États parties à la Convention de 1988 sont priés de veiller à ce que leurs autorités compétentes soient habilitées à identifier, détecter et geler ou saisir les produits et les biens aux fins de confiscation éventuelle. La Convention de 1988 prévoit aussi que les autorités des différents États coopèrent afin que l'État partie sur le territoire duquel se trouvent les produits ou les biens puisse appliquer une décision de confiscation rendue dans l'État requérant. L'Organe exprime son inquiétude devant les réserves faites en 1996 par le Liban et les Philippines sur les dispositions relatives aux mesures de lutte contre le blanchiment de l'argent. Il trouve préoccupant aussi que, jusqu'à présent, les États n'aient pas émis d'objections à ces réserves.

17. Aux termes du paragraphe 5 b) de l'article 5 de la Convention de 1988, lorsque les produits d'une infraction ont été confisqués grâce à la coopération internationale, ces produits peuvent être partagés entre les États qui ont participé à des opérations menées avec succès contre le blanchiment de l'argent. Les États peuvent aussi verser une partie des produits confisqués aux organismes intergouvernementaux qui participent au contrôle international des drogues. Le partage des biens confisqués peut être prévu par des accords de coopération entre États dans le domaine de l'entraide judiciaire ou de la confiscation internationale. La loi peut aussi disposer que les produits doivent être affectés à des fonds nationaux de contrôle des drogues ou à des centres de traitement, ou être réinvestis dans des activités de répression ou de réduction de la demande. L'Organe note avec satisfaction qu'un certain nombre d'États ont déjà adopté une telle législation. En 1996, le Luxembourg a été le premier État à faire don d'une partie de ces produits pour les activités internationales de contrôle des drogues.

18. L'Organe s'inquiète de certaines réserves importantes formulées en 1996 par le Liban et les Philippines concernant des dispositions relatives aux mesures contre le blanchiment de l'argent dans la Convention de 1988. En vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités³, un État, au moment de devenir partie à un traité, peut formuler une réserve à moins que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'elle ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité (art. 19). De l'avis de l'Organe, la valeur des réserves qui touchent l'essence même de la Convention de 1988, par exemple en excluant d'importantes dispositions sur le blanchiment de l'argent, est contestable du point de vue juridique et sur le plan de l'action.

*Le terme "précurseurs" s'entend d'une substance inscrite au Tableau I ou au Tableau II de la Convention de 1988, sauf lorsque le contexte exige une expression différente. Ces substances sont souvent décrites comme des précurseurs ou des produits chimiques essentiels, selon leurs principales propriétés chimiques. La conférence de plénipotentiaires qui a adopté la Convention de 1988 n'a pas utilisé un terme unique pour décrire ces substances, mais l'expression "substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes". Cependant, il est devenu courant de désigner ces substances simplement par le terme "précurseurs"; bien que ce terme ne soit pas techniquement correct, l'Organe a décidé de l'employer dans le présent rapport, pour plus de commodité.

En outre, l'Organe note que, même si d'autres parties peuvent désapprouver une réserve, ladite réserve est réputée avoir été acceptée par les États si ces derniers n'ont pas formulé d'objection à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle ils en ont reçu notification (Convention de Vienne, art. 20, par. 5).

C. Législation nationale

19. Toutes les dispositions de la Convention de 1988 sont importantes, mais certaines visent plus particulièrement à renforcer la capacité des systèmes de justice pénale de faire face au trafic illicite de drogues. Celles-ci stipulent notamment que l'organisation, la gestion et le financement d'activités liées au trafic de drogues ainsi que le blanchiment des produits du trafic, doivent être des infractions pénales au regard du droit interne des États parties. Les gouvernements devraient aussi, en application du paragraphe 7 de l'article 5 de la Convention de 1988, envisager de renverser la charge de la preuve en ce qui concerne l'origine licite des produits présumés ou des biens pouvant faire l'objet d'une confiscation, à condition que cette mesure soit compatible avec leur droit interne. Elle peut prendre différentes formes, par exemple celle de la présomption réfragable que tout bien acquis avant le début du procès dans les limites d'une période définie est réputé bien tiré du trafic de drogues. Dans ce cas, la charge de la preuve est transférée au délinquant, qui doit convaincre le tribunal que cette présomption est erronée. Il est expressément stipulé dans la loi de certains pays que le niveau de la preuve exigée applicable aux procédures de confiscation est celui qui est prévu au civil, et non pas celui qui est requis au pénal : la "preuve de l'intime conviction"*, beaucoup plus exigeant. Certains pays prévoient aussi la possibilité de procéder à la confiscation indépendamment d'une condamnation, en particulier lorsque la personne accusée de l'infraction est en fuite ou décédée. La Convention demande aussi que certains facteurs aient le caractère de circonstances aggravantes, notamment la participation à la commission de l'infraction d'une organisation de malfaiteurs. Des mesures spécifiques destinées à renforcer la coopération internationale sont, par exemple, l'extradition, l'entraide judiciaire, le transfert des procédures et l'assistance aux États de transit.

20. La loi devrait assurer l'efficacité des investigations concernant les infractions et des poursuites contre les trafiquants, dans le respect des formes régulières et des garanties démocratiques. Dans la plupart des pays, il y a généralement plus d'arrestations pour possession de drogues illicites que pour trafic ou fabrication de drogues, peut-être parce qu'il y a un plus grand nombre de consommateurs de drogues, mais peut-être aussi parce qu'il est plus facile d'établir la possession. Pour condamner les délinquants plus hauts placés dans la hiérarchie du trafic de drogues, les pays devront peut-être assouplir, dans certains cas, les dispositions relatives à la preuve sous l'étroite supervision de l'autorité judiciaire appropriée et en prenant des mesures adéquates pour la protection de l'accusé. Les règles de procédure pourraient sinon entraver considérablement les poursuites contre les chefs des organisations de trafic de drogue qui peuvent ne pas avoir commis eux-mêmes les délits dont ils sont responsables. L'Organe est conscient que la question de l'assouplissement des dispositions relatives à la preuve ne doit se poser que dans le contexte général d'une infraction grave et ne doit pas servir à justifier la violation des droits du suspect. La législation devrait aussi prévoir la poursuite et la condamnation des membres de groupes organisés de trafiquants, car il peut être difficile d'établir la preuve du lien qui existe entre les chefs, qui sont les plus coupables, et les infractions commises sur leurs ordres; en effet, les chefs peuvent n'être jamais en contact direct avec les drogues. Il peut être nécessaire d'adopter des dispositions supplémentaires pour encourager ou obliger les témoins à faire leur déposition, d'envisager des programmes de protection et d'accorder des preuves en cas de condamnation.

*Cette distinction est plus pertinente dans les pays de *common law* que dans les pays de droit romain.

D. Utilisation efficace des systèmes de justice pénale

21. L'Organe est conscient des difficultés que rencontrent de nombreux gouvernements pour accroître l'efficacité de leur système de justice pénale. Il note donc avec intérêt que certains d'entre eux ont entrepris de rationaliser ces systèmes en accordant la priorité aux affaires jugées les plus importantes. Dans certains pays, une proportion relativement plus grande de ressources est consacrée à la lutte contre les barons de la drogue et les principaux trafiquants de drogues, qui a l'impact le plus important sur le trafic illicite. Dans d'autres pays toutefois, l'existence de taux élevés de criminalité liée à la drogue, a contraint les autorités à utiliser les ressources dont elles disposent en matière de détection et de répression de façon plus ponctuelle. Une utilisation plus rationnelle de ces ressources permettrait de réduire les pressions exercées sur les autorités chargées de la détection et de la répression des infractions afin qu'elles procèdent à des arrestations et sur le système de justice pénale pour qu'il donne suite à ces arrestations.

22. Il est recommandé que les États envisagent de prendre pour cibles, en priorité, les grands trafiquants et les organisateurs d'opérations de trafic. En effet, l'arrestation d'un important trafiquant aura une portée plus grande que celle d'un ou de plusieurs petits délinquants. De plus, elle dégagera des ressources qui permettront au système de justice pénale de se concentrer davantage sur de telles affaires "davantage prioritaires". Il faudrait également étudier d'autres types de mesures pour alléger la tâche des systèmes de justice pénale, comme par exemple la simplification des procédures afin de réduire la durée de la détention provisoire. Le recours aux nouvelles technologies, telles que le courrier électronique, la transmission de données informatisées et la transmission de documents par télécopieur peut également améliorer l'efficacité de l'administration de la justice.

23. L'Organe juge fondamental que les peines imposées par les systèmes de justice pénale soient proportionnelles à la gravité des infractions commises. Il note avec grande inquiétude la brièveté des peines de prison purgées par certains grands trafiquants, à la suite souvent d'un marchandage judiciaire ou d'une amnistie. Ainsi, en application du programme d'amnistie d'un gouvernement, le chef d'un réseau de trafiquants a été récemment relâché pour bonne conduite en Colombie après avoir purgé cinq ans d'une condamnation à huit ans d'emprisonnement, durée beaucoup plus courte que celle que purge dans bien des pays un petit distributeur ou transporteur de drogues illicites. Lorsqu'on laisse intact l'essentiel des produits des activités illicites d'un trafiquant de drogues, l'effet dissuasif d'une condamnation, même longue, à une peine de prison, est en grande partie réduit à néant. Ce n'est que lorsqu'elles se sentiront réellement menacées par une longue peine de prison et la perte de tous leurs gains financiers, que les personnes qui cherchent à faire rapidement fortune seront dissuadées de se livrer au trafic de drogues. En ayant plus souvent recours au traitement et aux peines de remplacement et, en imposant des peines de prison plus courtes aux petits délinquants, conformément aux dispositions de la Convention de 1988, on améliorerait l'administration de la justice et on libérerait des ressources pour s'attaquer plus efficacement aux principaux instigateurs des infractions liées à la drogue.

24. L'Organe rappelle que la solution du problème de l'abus de drogues passe par une action simultanée sur les plans de la détection et de la répression des infractions, de la prévention et du traitement. Les mesures de substitution à l'emprisonnement, adoptées dans différentes régions du monde, devraient être étudiées avec davantage d'attention, en tenant compte des différences qui existent en matière de philosophie et de systèmes juridiques. La lourdeur de la tâche à accomplir par le système de justice pénale, de même que la volonté d'améliorer les mesures de traitement et de réinsertion, en particulier des jeunes, des délinquants primaires et des infirmes, ont conduit de nombreux pays à rechercher des mesures de substitution à l'emprisonnement, telles que l'assignation à domicile, la liberté surveillée, le travail d'intérêt général ou d'autres sanctions non prioritaires de liberté. De ce fait, un certain nombre de débats ont vu le jour concernant, entre autres, l'efficacité de ces mesures, les problèmes que posent leur application ainsi que leur efficacité par rapport à leur coût⁴.

25. Trois des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues font référence, dans leurs articles concernant les dispositions d'ordre pénal, à des mesures de traitement, d'éducation, de suivi, de réadaptation ou de réintégration sociale du délinquant pour remplacer une condamnation ou une sanction ou pour les

compléter : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972⁵ (art. 36); la Convention sur les substances psychotropes de 1971⁶ (art. 22); et la Convention de 1988 (art. 3).

26. Le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a invité les États Membres à éviter, réduire ou éliminer le surpeuplement des prisons en envisageant d'utiliser une combinaison des mesures suivantes : réduction de la durée des peines d'emprisonnement; substitution de sanctions ou mesures non privatives de liberté; et réduction de la détention provisoire par le développement des mesures de mise en liberté provisoire ou de mise en liberté sous caution financière ou personnelle. Le huitième Congrès a aussi invité les États Membres à envisager le recours à des mesures autres que les mesures pénales en cas d'usage personnel de drogues et proposer des programmes de traitement médical, psychologique et social à l'intention des délinquants pharmacodépendants dans les cas appropriés⁷. Par ailleurs, les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo)^{*} énoncent des principes et des pratiques généralement acceptés en ce qui concerne les mesures non privatives de liberté. L'un des principaux objectifs de ces mesures est de permettre l'établissement d'une passerelle entre le système pénal et le système de traitement des délinquants toxicomanes, en fonction de la gravité de l'infraction et de la situation du délinquant. À cet égard, l'Organe estime qu'il est nécessaire de renforcer la coopération entre les autorités judiciaires, sanitaires et sociales. Il existe de nombreuses mesures de substitution à la condamnation telles que le classement sans suite, l'abandon des poursuites et la réprimande ou la mise en garde, ainsi que de substitution à l'incarcération telles que les amendes ou les condamnations avec sursis, la libération conditionnelle, la probation, les travaux d'intérêt général, le traitement et la supervision. Il doit être bien clair, toutefois que s'il est favorable à un recours approprié au traitement et aux mesures non privatives de liberté pour les infractions mineures, l'Organe ne propose en aucun cas de décriminaliser les infractions liées à la drogue ou d'assouplir l'application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues.

27. Il existe plusieurs façons de faire en sorte qu'un système de justice pénale puisse mieux utiliser les ressources disponibles : par exemple, en gérant les flux de personnes arrêtées qui entrent dans le système en fixant un rang de priorité pour les infractions à traiter et aussi en gérant les personnes arrêtées aux différents niveaux du système de justice pénale en utilisant comme il convient les diverses possibilités de sanction. Aussi bien le nombre absolu de condamnés pour des infractions liées à la drogue que l'allongement fréquent de la durée des peines d'emprisonnement prononcées peuvent avoir des retombées négatives sur la situation carcérale. Le sureffectif des prisons, qui n'en est qu'un aspect, peut à son tour avoir des retombées non seulement sur la situation carcérale mais aussi sur les risques de violence dans les prisons. La consommation en augmentation de drogues, de plus en plus faciles à obtenir dans les prisons, qui va de pair avec le risque croissant d'infection par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH), entre autres et l'exposition des petits délinquants emprisonnés à "l'école du crime" sont des effets annexes des politiques de répression et de justice pénale qui méritent d'être étudiés en détail.

28. De nombreux pays étudient de nouvelles façons de traiter les auteurs d'infractions liées à la drogue. Les petits délinquants peuvent être exclus du système de justice pénale, afin d'éviter d'avoir à emprisonner des délinquants primaires ou juvéniles, d'offrir des mesures de traitement et de réinsertion ou pour alléger la charge de travail des tribunaux et des systèmes d'exécution des peines engorgés par le grand nombre de personnes inculpées de délits mineurs. Le traitement des toxicomanes peut être une solution de substitution moins coûteuse que l'emprisonnement, car elle permet une réduction des dépenses de santé associées ainsi que des coûts liés aux procédures pénales et à l'incarcération. Le traitement peut également être inclus dans les programmes locaux ou nationaux de réduction de la demande qui encouragent les toxicomanes à s'y soumettre volontairement. Un certain nombre de pays ont mis en place des programmes communautaires

*Résolution 45/110 de l'Assemblée générale, annexe.

fonctionnant aussi bien de manière formelle qu'informelle pour faciliter l'action dans ce domaine, indépendamment de l'arrestation ou de la condamnation du toxicomane.

E. Traitement

29. Pour éviter à un délinquant la condamnation et l'emprisonnement, diverses mesures sont possibles, depuis lui offrir le choix entre un traitement sous contrôle ou la prison (voir assortir la peine de prison d'un traitement) jusqu'à un traitement obligatoire*, qui constitue la forme d'intervention la plus controversée. Le traitement obligatoire peut être prononcé à tous les stades de la procédure criminelle : avant le procès, après le procès (par exemple, comme mesure de substitution à l'emprisonnement, dans le cas d'une condamnation avec sursis), pendant la peine de prison, ou comme critère de libération conditionnelle. Il existe plusieurs systèmes nationaux de traitement, conçu chacun en fonction des conditions locales, qui illustrent la diversité des approches possibles. Les États qui réexaminent les mesures qu'ils appliquent en matière de traitement et de peines de substitution devraient structurer leurs programmes en tenant compte de leurs besoins et des principes internationalement acceptés qui s'appliquent en la matière (tels que ceux contenus dans les Règles de Tokyo). On trouvera ci-après des exemples de ces systèmes :

a) Au Cap-Vert et au Portugal, si les délinquants toxicomanes qui ont été condamnés pour certaines infractions liées à la drogue se soumettent volontairement à un traitement enjoint par le tribunal, celui-ci peut prononcer le sursis à l'exécution de la peine; si toutefois le toxicomane ne suit pas le traitement prescrit ou ne respecte pas d'autres obligations imposées par le tribunal, celui-ci peut ordonner l'application de la peine pour laquelle il avait prononcé le sursis;

b) En France, il existe différentes possibilités dans le cadre du système de justice pénale. Par exemple, si le toxicomane délinquant va jusqu'au terme d'un traitement prescrit, les poursuites peuvent être abandonnées; les toxicomanes peuvent aussi se présenter volontairement et anonymement pour suivre un traitement;

c) En Malaisie, si des tests médicaux révèlent qu'une personne arrêtée est toxicomane, un magistrat peut lui ordonner de suivre un traitement dans un centre de réadaptation pour strict contrôle;

d) En Suède, le tribunal peut ordonner à un délinquant de suivre un traitement. Dans ce cas, les parquets ont le pouvoir discrétionnaire d'abandonner les poursuites contre le toxicomane, à condition que l'infraction dont il est accusé ne soit pas passible d'une peine de plus d'un an d'emprisonnement;

e) Certains États des États-Unis d'Amérique ont créé des tribunaux spécifiquement chargés de traiter les affaires du grand nombre de petits délinquants qui entrent dans le système de justice pénale en raison d'infractions liées à la drogue et offrir un traitement tout en conservant l'influence et les pouvoirs judiciaires nécessaires pour s'occuper des délinquants. Ils dirigent les délinquants inculpés d'infractions relativement mineures, telles que la possession ou l'achat de drogue, vers des programmes d'éducation, de traitement ou de formation professionnelle, dont ils suivent l'activités. À la fin du programme, les poursuites peuvent être abandonnées ou bien le délinquant peut être placé en liberté conditionnelle. Ceux qui ne respectent pas les injonctions du tribunal sont condamnés à des peines d'une sévérité progressive, y compris des peines d'emprisonnement;

*Le traitement obligatoire prend généralement la forme du placement direct et contraint de l'individu dans le système de soins de santé, où seules les procédures civiles sont appliquées et où il peut ne pas être nécessaire d'avoir la présence d'un avocat, de faire appel aux témoins à décharge et de respecter d'autres mesures de protection de l'inculpé, généralement appliquées en matière pénale.

f) Au Venezuela, une personne trouvée en possession de petites quantités de drogue illicite destinée à sa consommation personnelle est testée dans un centre de prévention non pénitentiaire sous le contrôle d'un juge pénal; si les résultats montrent que cette personne est un toxicomane, elle doit se soumettre à un traitement obligatoire recommandé par des spécialistes sous la supervision du juge (les consommateurs occasionnels de drogue peuvent être remis en liberté, à condition qu'ils suivent un traitement sous supervision).

30. La rencontre d'un délinquant ayant commis des infractions liées à la drogue avec le système de justice pénale peut être une bonne occasion de l'inciter à suivre un traitement, en particulier s'il s'agit d'un petit délinquant, qui n'a pas encore pris part à des activités criminelles importantes. Ses besoins cliniques peuvent être diagnostiqués, et il peut lui être recommandé ou proposé un programme de traitement qui ne sera généralement pas disponible dans le système judiciaire ou pénitentiaire. De plus, l'incorporation de dispositions prévoyant une possibilité de traitement dans la législation sur les drogues permet aux tribunaux de prononcer plus facilement des peines autres que des sanctions pénales. La décision d'un tribunal d'ordonner un traitement permet de montrer au délinquant la gravité de l'infraction qu'il a commise tout en l'aidant à suivre un traitement pendant suffisamment longtemps pour que celui-ci réussisse. Toutefois, il faut veiller à ce que le traitement n'impose pas des restrictions plus rigoureuses que ne l'aurait fait la sanction correspondante.

31. Les programmes de traitement doivent être soigneusement étudiés par les autorités et leurs objectifs doivent être clairement définis. Par exemple, ils sont généralement destinés à a) permettre aux personnes concernées d'adopter et de mener durablement un style de vie sans consommation de drogue; b) réduire la demande de drogues illicites; c) lutter contre la criminalité; et d) aider les toxicomanes à améliorer leur santé et à accroître leurs chances de réinsertion sociale. Ils devraient comporter dès le début un mécanisme d'évaluation afin de pouvoir déterminer si les objectifs sont effectivement atteints. Les autorités devront chercher à tenir compte de différents facteurs contradictoires, tels que la nécessité de garantir une procédure régulière afin de protéger les droits civils, les besoins en matière de traitement et d'autres aspects humanitaires, ainsi que les objectifs de la lutte contre la drogue. L'idéal serait que les toxicomanes ayant commis des infractions liées à la drogue bénéficient d'un programme adapté à leurs besoins. Il faudrait en outre prévoir un temps de latence suffisant avant l'obtention de résultats positifs. Il faudrait également chercher à prévenir les rechutes et prévoir des mesures de postcure. L'efficacité de ces programmes dépend de l'expertise de ceux qui les mettent en œuvre, du nombre de places disponibles dans les centres spécialisés et d'une étroite coopération entre justice pénale et organismes de santé. Des ressources suffisantes devraient leur être consacrées pour en garantir autant que possible le succès. Des services de traitement devraient également exister dans le système pénitentiaire.

F. Formation professionnelle

32. Le personnel du système pénal, y compris les membres des forces de police, les douaniers et les gardes-côtes ainsi que les autorités judiciaires, devraient recevoir la formation professionnelle voulue. Les autorités chargées des poursuites devraient bénéficier d'une formation qui leur permette de traiter les activités criminelles relevant de leurs compétences particulières en ayant de très bonnes connaissances techniques. La Convention de 1988 stipule que cette formation devrait porter sur les méthodes employées pour détecter et réprimer les infractions; les mesures à prendre pour rendre inutilisables les itinéraires et les techniques des suspects; le contrôle de l'importation et de l'exportation des stupéfiants, substances psychotropes et substances inscrites au Tableau I et au Tableau II de la Convention; le rassemblement des éléments de preuve; les techniques de contrôle dans les zones franches et les ports francs; enfin, les techniques modernes de détection et de répression. Il importe que la collecte et l'analyse de renseignements d'ordre stratégique et tactique soient faites par un personnel bien formé pour que les poursuites engagées contre les chefs d'organisations de trafiquants aboutissent. Il faudrait rassembler les indices selon des techniques fiables, sous surveillance judiciaire, si nécessaire, et dans le respect des droits de l'homme. Ces techniques sont notamment la surveillance électronique et l'interception des communications téléphoniques (sous strict contrôle judiciaire), l'utilisation d'ordinateurs et de moyens de communications électroniques, le recours à des agents infiltrés et aux livraisons surveillées, ainsi que les investigations financières. En développant leur capacité de rassembler et d'analyser le renseignement plus efficacement, les services de répression pourront concentrer leurs ressources limitées sur les domaines qui paraissent offrir les meilleures perspectives de succès.

33. Il faudrait également des programmes de formation visant à améliorer les compétences des agents de répression du trafic régional. Il peut aussi être utile d'offrir aux membres de la profession judiciaire une formation concernant les procédures spéciales et les dispositions relatives à la preuve dans les affaires graves où il est question de trafic de drogues. Cette formation pourrait, par exemple, porter sur des directives concernant l'évaluation des essais chimiques des substances sous contrôle, sur les rapports et les analyses financières s'agissant d'affaires où intervient le blanchiment de l'argent, et sur la gestion des cas où sont impliquées des organisations de malfaiteurs aux ramifications complexes, cas dans lesquels il peut y avoir culpabilité par association ou responsabilité du fait d'autrui.

34. Il faudrait compléter les mesures qui empêchent le trafic illicite par voie de terre, par des mesures empêchant ce trafic par mer, conformément à l'article 17 de la Convention de 1988. Il peut être nécessaire de donner au personnel des services de répression habilités à opérer en mer la formation spécialisée et l'équipement voulu pour arraisonner et visiter les navires. Il faudrait aussi adopter des mesures pour surveiller les mouvements dans les ports francs et les zones franches, afin d'y déceler les expéditions des drogues illicites*. En ce qui concerne les difficultés que présente la lutte contre le trafic illicite de drogues en haute mer, il faudra à terme revoir les articles 108 et 110 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁸ afin d'y inclure une référence aux précurseurs et, ce qui est plus important, d'y prévoir le droit de visite dans les cas de trafic illicite de drogues, comme dans les cas de piraterie, d'esclavage ou d'émissions radio non autorisées. Aujourd'hui ces activités ne sont pas plus acceptables et dangereuses que le trafic illicite de drogues.

35. Les unités chargées des investigations dans les affaires où intervient le trafic de drogues doivent, pour être efficaces, être assez spécialisées. Les services de police, de douane et de gardes-côtes pourraient y parvenir en créant des sections des stupéfiants au sein des divisions chargées des investigations sur le crime organisé, ou structurellement liées à elles. Il est également vital de veiller à ce que tous les organismes compétents - douanes, gardes-côtes, et services de répression en général - travaillent en étroite coordination.

*Le Groupe de travail sur la coopération maritime, qui s'est réuni à Vienne du 19 au 23 septembre 1994 et du 20 au 24 février 1995, et le Groupe d'experts sur la répression du trafic de drogues conformément au droit maritime, réuni par le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) du 27 au 29 février 1996, ont favorisé la coopération dans ce domaine.

G. Observations finales

36. L'Organe demande à tous les gouvernements d'étudier avec soin les problèmes que connaissent leurs systèmes de justice pénale et de concevoir des stratégies et des mesures pratiques pour accroître l'efficacité de ces systèmes. La contribution potentielle des systèmes de justice pénale à la lutte contre le trafic illicite de drogues et l'abus des drogues justifie que les gouvernements, comme la communauté internationale, accordent toute leur attention à ces stratégies et mesures. La session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le contrôle des drogues, qui devrait se tenir en 1998, pourrait être l'occasion de déterminer des principes de bonne gestion des systèmes de justice pénale.

37. L'Organe invite de nouveau les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à adhérer aux traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et à appliquer pleinement leurs dispositions. En résumé, l'Organe formule les conclusions suivantes :

a) Les pays devraient réexaminer régulièrement leurs lois pour veiller à ce qu'elles soient conformes aux conventions internationales relatives au contrôle des drogues, ce qui comprend la caractérisation des infractions pénales requises ainsi que des sanctions appropriées et des programmes de réadaptation et de traitement;

b) Il faudrait adopter une approche plus stratégique de la prévention et de la lutte contre le trafic illicite de drogues et prévoir des peines plus sévères pour les infractions graves, afin de désorganiser les opérations des groupes de trafiquants;

c) Les parties à la Convention de 1988 devraient utiliser cette dernière entre eux comme traité d'extradition et comme traité d'entraide judiciaire. Les États devraient réexaminer les exceptions traditionnelles à l'extradition, dont le refus général d'extrader leurs ressortissants;

d) La législation devrait être ciblée sur l'examen, l'assignation en justice et la condamnation des membres de groupes organisés de trafiquants, tout en garantissant le respect des procédures régulières et des protections démocratiques;

e) Les gouvernements devraient envisager d'inverser la charge de la preuve concernant l'origine licite des produits ou des biens confiscables dans toutes les procédures judiciaires concernant le trafic de drogues;

f) Il faudrait, tout en continuant d'appliquer des sanctions pénales contre l'abus et le trafic illicite de drogues, recourir davantage au traitement et aux peines non privatives de liberté ainsi qu'à des peines d'emprisonnement plus courtes pour les infractions mineures, conformément aux dispositions de la Convention de 1988, en renforçant ainsi la coopération entre les systèmes judiciaire, sanitaire et social;

g) Il faudrait envisager de créer des unités spécialisées dans l'investigation des affaires de trafic de drogues au sein des services de répression ou les relier à ces derniers. Il faudrait encourager une étroite coordination entre tous les services compétents, tels que les douanes, les gardes-côtes et les services de police et prévoir une formation;

h) Il faudrait renforcer la coopération internationale, non seulement entre les services de répression, mais aussi entre les autorités judiciaires.

II. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME INTERNATIONAL DE CONTRÔLE DES DROGUES

38. L'Organe note avec satisfaction que le Secrétaire général a envoyé des lettres aux chefs d'État des pays qui n'avaient pas encore ratifié les conventions internationales relatives au contrôle des drogues ou n'y avaient pas adhéré, afin de les encourager à devenir parties à ces conventions.