

## I. Le principe de proportionnalité et les infractions liées à la drogue

1. Plus de 95 % des États Membres de l'Organisation des Nations Unies sont maintenant parties aux conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Ces conventions posent la structure juridique, les obligations, les outils et les orientations de base qui permettront aux États d'atteindre les grands objectifs du système international de contrôle des drogues: disponibilité universelle surveillée des stupéfiants et des substances psychotropes à des fins médicales et scientifiques uniquement; prévention de l'abus de drogue, du trafic de drogue et des autres formes de criminalité liée à la drogue; et mise en œuvre de mesures correctives efficaces lorsque la prévention n'est pas suffisante. Ainsi, les conventions constituent la réponse proportionnée et concertée de la communauté internationale face aux problèmes mondiaux que sont l'abus et le trafic de drogues illicites, et elles posent le cadre juridique dont il a été convenu au plan mondial pour le contrôle international des drogues.

2. Les conventions ne fixent qu'un ensemble de normes minimales. Lorsque ces normes sont respectées et ne sont pas remises en cause, chaque État dispose d'une certaine marge de manœuvre pour transposer les dispositions des conventions dans son droit et sa pratique internes, conformément à son système et à ses principes juridiques propres. Chaque État peut également appliquer des mesures plus strictes ou plus sévères s'il le juge opportun ou nécessaire pour la protection de la santé et de l'intérêt publics ou pour la prévention et la répression du trafic.

3. Le niveau de tolérance ou d'intolérance de la population à l'égard des infractions liées à la drogue et à l'égard de leurs auteurs varie beaucoup d'un pays et d'une région à l'autre, ce qui influe sur la manière dont les conventions sont appliquées. Les peines encourues pour des infractions analogues peuvent sembler sévères à certains endroits et moins sévères à d'autres. La nature et l'ampleur du problème de la drogue varient également d'un pays et d'une région à l'autre<sup>1</sup>. Les États s'efforcent donc de traiter ce problème selon la perception qu'ils ont de sa nature et de son ampleur, et selon les ressources

dont ils disposent pour ce faire. Certains États ciblent les grands trafiquants et en démantèlent les réseaux, tandis que d'autres ne traitent que des affaires de moindre envergure. Une personne qui détourne des substances placées sous contrôle international vers les circuits illicites peut échapper aux sanctions à un endroit mais être emprisonnée et privée de son activité professionnelle à un autre. Il se peut que dans un même pays, une personnalité connue soit simplement réprimandée pour blanchiment systématique de l'argent de la drogue tandis qu'une personne démunie sera incarcérée pour vol à l'étalage. Dans certains États, les délinquants toxicomanes sont emprisonnés sans avoir accès à aucun traitement médical ni service de réadaptation. Dans d'autres, ils bénéficient à la fois d'un traitement médical et de services de réadaptation, qu'ils soient incarcérés ou non.

4. Certaines des variations dans la manière dont chaque pays traite les auteurs d'infractions, préserve l'ordre public et répare tout préjudice causé aux victimes et à la communauté découlent de la diversité des systèmes juridiques en place dans les États parties aux conventions. Ces systèmes reflètent eux-mêmes des conceptions différentes, par exemple: a) de la meilleure manière de réagir face à un comportement illégal; b) de la meilleure manière de développer chez les auteurs d'infractions le sens des responsabilités et de leur faire prendre conscience du préjudice qu'ils ont causé aux victimes et à la communauté; c) de la meilleure manière de décourager ces auteurs d'infractions et d'autres de sévir à l'avenir; d) de ce qu'est une "sanction juste"; e) du moment auquel et des circonstances dans lesquelles il faut isoler de la société les auteurs d'infractions; et f) du meilleur moyen de réadapter les auteurs d'infractions. En définitive, ces différences révèlent le fondement de la culture et du système de valeurs de chaque pays par rapport au comportement toxicomane, à la criminalité, aux sanctions et à la réadaptation.

5. Certaines de ces différences ont un effet positif sur l'application des conventions; ainsi, elles peuvent encourager la recherche de nouvelles voies, plus satisfaisantes, pour réduire la criminalité liée à la drogue, l'abus de drogues et la récidive. D'autres différences ont un effet inverse; elles peuvent par exemple faire naître un sentiment de profonde injustice, générer des tensions ou semer la confusion entre les pays, entraver la coopération

<sup>1</sup> Elles varient selon que le pays ou la région est un lieu principalement de production, de transit ou de consommation de la drogue, selon la prévalence de l'abus, le type de drogues consommées et d'autres variables telles que le taux de criminalité.

internationale ou limiter tout simplement la gamme des solutions envisagées par tel ou tel gouvernement, en particulier lorsqu'il estime que son propre système de lutte contre la drogue est le meilleur ou lorsqu'il juge n'avoir pas grand-chose à apprendre des autres. Les conventions autorisent certaines de ces différences, mais elles posent également des limites claires. Elles interdisent par exemple aux Parties d'interpréter les dispositions à leur gré pour les accorder au mieux avec leurs propres culture, système de valeurs ou conception de la proportionnalité, afin de justifier des politiques et des pratiques qui risquent de nuire à la poursuite des buts des conventions. L'Organe international de contrôle des stupéfiants, conformément au mandat qui lui a été confié par les conventions, a fait connaître son opinion à plusieurs occasions où de tels cas avaient été portés à son attention, et il fera de même chaque fois que nécessaire.

6. La question de la proportionnalité en tant que telle a aussi pris de l'importance depuis que l'Organe l'a abordée pour la première fois, en 1996, dans le cadre de l'analyse qu'il a consacrée à l'abus de drogues et au système de justice pénale<sup>2</sup>. Onze ans plus tard, il reste toujours beaucoup à faire. C'est pourquoi l'Organe a choisi le principe de proportionnalité et les infractions liées à la drogue comme thème spécial du présent rapport; il veut ainsi porter la question sur le devant de la scène et contribuer à ce que les États aient des réponses plus proportionnées face à ces infractions, et que les conventions puissent être appliquées encore plus efficacement.

### A. Le principe de proportionnalité

7. La transposition en droit interne des conventions internationales relatives au contrôle des drogues est soumise au principe internationalement reconnu de proportionnalité, en vertu duquel les mesures prises par un État pour répondre à toute atteinte à la paix, à l'ordre et à la bonne gouvernance doivent être proportionnées. Dans le sens plus restreint qu'il revêt en matière de justice pénale, ce principe pose que l'infraction peut donner lieu à une sanction du moment que la sanction n'est pas disproportionnée à la gravité de l'infraction. Dans son sens le plus large, le principe de

proportionnalité est souvent consacré, sous diverses formes, dans la constitution des États et accompagné de règles spécifiques exposées plus en détail dans la législation nationale. Les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme<sup>3</sup> et les instruments relatifs à la prévention du crime et à la justice pénale définissent ou fixent souvent des normes.

8. Le principe de proportionnalité a des origines lointaines. En effet, ses premières formulations connues remontent à plus de 4 000 ans, et l'une des plus anciennes se trouve dans le Code d'Hammourabi, qui énonce des règles de justice rétributive destinées à empêcher que des peines excessives ne soient infligées par les victimes ou par l'État ("œil pour œil, dent pour dent"). Certaines peines s'appliquaient de la même manière à tous les malfaiteurs. D'autres dépendaient des statuts respectifs du malfaiteur et de la victime dans la société mésopotamienne: si la victime jouissait d'un "statut social supérieur", la peine pouvait être extrêmement lourde, tout en restant dans des limites établies; si la victime et le coupable jouissaient d'un "statut égal", la peine pouvait ne pas être plus lourde que le préjudice infligé; si la victime jouissait d'un "statut social inférieur", un dédommagement fixe pouvait être prévu. Les choses ont considérablement évolué depuis l'adoption du Code d'Hammourabi, notamment s'agissant de faire répondre les coupables de leurs actes, de rétablir la paix publique, d'obtenir réparation des pertes ou dommages subis par la victime et, le cas échéant, de permettre en définitive la réadaptation et la réinsertion sociale des auteurs d'infractions.

9. Pour savoir si la réponse de l'État face à une infraction liée à la drogue est proportionnée, il faut analyser la façon dont ses organes législatif, judiciaire et exécutif traitent ces infractions en droit et dans la pratique; il faut notamment répondre aux questions suivantes:

- a) Cette réponse est-elle nécessaire?
- b) Cette réponse permet-elle d'atteindre les objectifs poursuivis?
- c) Cette réponse va-t-elle légitimement au-delà de ce qui est indispensable?

<sup>2</sup> *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1996* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.97.XI.3), par. 1 à 6, 21 à 31, 36 et 37.

<sup>3</sup> Par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale).

d) Cette réponse est-elle conforme aux normes internationalement acceptées en matière d'état de droit<sup>4</sup>?

e) Quand l'infraction a un caractère international, les services de réglementation, de répression et de poursuite et les juges de tous les pays concernés coopèrent-ils effectivement au plan international, notamment pour obtenir des renseignements et des éléments de preuve, pour retrouver le produit du crime et le confisquer, et pour amener les fugitifs devant la justice? Lorsque la réponse à ces questions est non, c'est que justice n'a peut-être pas été rendue, et que la réponse face à l'infraction est manifestement disproportionnée.

10. De l'avis de l'Organe, la réponse de l'État face à une infraction liée à la drogue est conforme ou non au principe de proportionnalité selon que les affaires sont ou non traitées dans le plein respect des conventions et de l'état de droit.

## **B. La proportionnalité et les conventions internationales relatives au contrôle des drogues**

11. Comme indiqué au paragraphe 1 ci-dessus, l'adhésion aux conventions internationales relatives au contrôle des drogues est aujourd'hui quasi universelle. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988<sup>5</sup> – la plus récente, la plus précise et la plus normative – vise principalement à favoriser une plus grande clarté, une plus grande homogénéité et une plus grande efficacité de l'action des services de répression, des services de poursuite et des juges de l'État qui traitent les affaires de criminalité liée à la drogue aux niveaux national et international. La proportionnalité est un principe important pour appliquer efficacement les dispositions des conventions. En tant qu'accords juridiques formels, ces dernières sont le fruit de compromis, découlant

parfois de négociations longues et difficiles, sur les mesures essentielles que les Parties doivent impérativement prendre et les résultats qui sont attendus. Le fait qu'à l'heure actuelle, plus de 95 % des États du monde aient choisi de devenir parties à ces conventions témoigne de ce que ces instruments juridiques contraignants représentent une réponse proportionnée face au problème mondial de la drogue. Certaines des principales dispositions relatives à la proportionnalité encouragent et favorisent une réponse proportionnée des États à l'égard des infractions liées à la drogue; d'autres visent à limiter les réponses disproportionnées. Les principales dispositions sur le sujet sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

12. Afin que les stupéfiants et les substances psychotropes ne soient effectivement disponibles qu'à des fins médicales et scientifiques, les États doivent surveiller toutes les substances placées sous contrôle international avec différents degrés de rigueur en fonction de leur utilité thérapeutique, des avantages qu'elles présentent pour la population et des risques qui sont associés à leur usage. En conséquence, la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972<sup>6</sup> et la Convention de 1971 sur les substances psychotropes<sup>7</sup> classent toutes deux les substances auxquelles elles s'appliquent en quatre groupes, qui correspondent à quatre grands régimes de contrôle, chacun d'un degré de rigueur différent. Selon le tableau des conventions auquel une substance est inscrite, elle est soumise à l'un ou l'autre des régimes de contrôle, régime que les Parties sont alors tenues d'appliquer. La fabrication, la distribution, l'utilisation ou le commerce des substances classées dans le groupe de celles qui ne présentent guère ou pas d'intérêt thérapeutique et qui sont susceptibles de causer les plus gros dommages sanitaires et sociaux en cas d'abus doivent être interdits ou très strictement contrôlés. S'agissant des substances des autres groupes, plus leur intérêt thérapeutique est grand et moins les problèmes qui résultent de leur abus sont graves, moins les mesures de contrôle qui leur sont applicables sont strictes.

13. Les conventions exigent en général des Parties qu'elles confèrent, dans leur droit interne, le caractère d'infraction pénale à toute une gamme d'activités liées à la drogue, mais elles les autorisent à apporter à ces infractions des réponses proportionnées. La Convention

<sup>4</sup> Ces normes sont notamment la suprématie absolue des lois qui visent le bien par rapport au pouvoir arbitraire des individus et des institutions; le maintien de l'ordre; l'égalité et la responsabilité de chacun devant la loi pour tout acte accompli sans justification légale; le bon fonctionnement des tribunaux, qui prononcent des jugements prévisibles et efficaces; et le respect des droits et devoirs des personnes au regard du droit constitutionnel du pays.

<sup>5</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1582, n° 27627.

<sup>6</sup> *Ibid.*, vol. 976, n° 14152.

<sup>7</sup> *Ibid.*, vol. 1016, n° 14956.

de 1988 couvre des activités qui ne sont pas expressément visées par les conventions antérieures, comme l'organisation, la direction et le financement du trafic de drogues, le blanchiment d'argent et le trafic de précurseurs chimiques, ainsi que toute une série d'autres actes qui rendent ces activités possibles, qui les facilitent ou qui y contribuent. D'une manière générale, la Convention de 1988 oblige aussi les États à conférer le caractère d'infraction pénale à la détention et à l'achat de drogues ou à la culture de stupéfiants à des fins de consommation personnelle en dehors de tout cadre médical.

14. Tout en obligeant les Parties à conférer le caractère d'infraction pénale à certaines activités liées à la drogue, les conventions les autorisent à définir toutes les infractions et les moyens de défense y relatifs selon le cadre et la terminologie propres à leur système juridique national. Sous réserve des limites posées par les conventions et énumérées ci-après, les Parties peuvent aussi traiter les auteurs d'infractions conformément à leur droit national, y compris (toujours sous réserve des limites susmentionnées) selon les différentes traditions juridiques, morales et culturelles consacrées par ce droit.

15. En vertu de la Convention de 1988, les Parties sont tenues de prendre diverses mesures spéciales pour que les infractions de nature ou de caractère grave ne puissent pas être commises en toute impunité<sup>8</sup>. Ainsi, les auteurs de telles infractions ne devraient pas être traités avec plus d'indulgence qu'il n'est raisonnablement justifié ou ne devraient pas pouvoir se soustraire entièrement à la justice. Les infractions graves, parce qu'elles présentent généralement des risques importants pour la santé et la sécurité publiques et parce que leurs auteurs tirent profit des souffrances des autres, doivent être traitées plus sévèrement et plus en détail que les autres infractions. La Convention de 1988 impose aux Parties de rendre les infractions graves punissables de sanctions tenant compte de leur gravité, telles que l'emprisonnement ou d'autres peines privatives de liberté, l'imposition d'amendes et la confiscation. Font toutefois exception les cas où les faits et les circonstances qui entourent la commission d'une telle infraction indiquent qu'il s'agit d'un cas approprié d'infraction de caractère mineur, pour lequel la Convention autorise les Parties à prévoir, au lieu d'une

condamnation ou d'une sanction pénale, des mesures d'éducation, de réadaptation ou de réinsertion sociale.

16. Pour que les infractions graves puissent laisser craindre de sérieuses conséquences dans tous les pays, et non dans certains seulement, la Convention de 1988 cherche à limiter les possibilités de prendre des mesures trop indulgentes face ces infractions et à leurs auteurs. Ainsi, elle oblige les Parties à faire en sorte que leurs tribunaux puissent tenir compte des circonstances aggravantes lorsqu'ils jugent des auteurs d'infractions. Les circonstances énumérées dans la Convention le sont à titre illustratif, leur liste n'est pas exhaustive<sup>9</sup>. Tout pouvoir discrétionnaire afférent aux poursuites engagées pour des infractions de ce type doit être exercé de façon à optimiser l'efficacité des mesures de détection et de répression, compte dûment tenu de la nécessité d'exercer un effet dissuasif en ce qui concerne leur commission. Les Parties doivent s'assurer que leurs tribunaux ou autres autorités compétentes prennent en considération la gravité de ces infractions et toute circonstance aggravante lorsqu'ils envisagent l'éventualité d'une libération anticipée ou conditionnelle de personnes reconnues coupables de ces infractions. Lorsque les poursuites relatives à une infraction grave doivent avoir lieu dans une période donnée suivant la commission de l'infraction, cette période doit être prolongée si l'auteur présumé de l'infraction s'est soustrait à la justice.

17. La Convention de 1988 vise à priver les auteurs d'infractions graves liées à la drogue de tout refuge à l'étranger. Elle prévoit que les Parties établissent une vaste compétence extraterritoriale pour faire répondre leurs auteurs de toutes les infractions graves commises; qu'elles confisquent le produit tiré de ces infractions, où que ces dernières aient été commises et quel que soit le lieu où se trouve ce produit; qu'elles s'accordent mutuellement de l'aide pour toutes les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires concernant des infractions graves; qu'elles enquêtent sur les infractions graves commises sur leur territoire ou à l'étranger (avec l'accord des autres États) en recourant par exemple à des

<sup>8</sup> Dans le présent chapitre, le terme "infraction grave" désigne toute infraction visée au paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention de 1988.

<sup>9</sup> Ces circonstances incluent notamment la participation à la commission de l'infraction d'une organisation de malfaiteurs à laquelle l'auteur de l'infraction appartient, l'usage de la violence ou d'armes, la victimisation ou l'utilisation de mineurs et le fait que l'infraction ait été commise en des lieux où des écoliers et des étudiants ont des activités éducatives, sportives ou sociales, ou dans leur voisinage immédiat.

livraisons surveillées<sup>10</sup>, à des opérations d'infiltration<sup>11</sup>, à des équipes d'enquête mixtes et à la coopération maritime<sup>12</sup>.

18. Les conventions établissent une nette distinction entre les infractions liées au trafic de drogues et celles liées à la consommation personnelle de drogues illicites, ainsi qu'entre celles commises par des toxicomanes et les autres. Aux termes de la Convention de 1988, les toxicomanes qui commettent des infractions peuvent être tenus de se soumettre à des mesures de traitement, d'éducation, de postcure, de réadaptation ou de réinsertion sociale, comme mesures complémentaires de la condamnation ou de la sanction pénale prononcées, pour autant que les faits et circonstances entourant la commission de l'infraction indiquent que l'on a affaire à une infraction de caractère mineur. Lorsque l'infraction consiste en la détention ou l'achat de drogues ou en la culture de stupéfiants pour la consommation personnelle, ces mesures peuvent remplacer, purement et simplement, la condamnation et la sanction pénale, et aucune des obligations prévues par la Convention et mentionnées aux paragraphes 15 à 17 ci-dessus ne s'applique. Ainsi, les conventions reconnaissent que, pour être tout à fait efficace, la réponse de l'État face aux infractions commises par des toxicomanes doit viser à la fois les infractions elles-mêmes et l'abus de drogues (c'est-à-dire leur cause profonde).

<sup>10</sup> Les livraisons surveillées sont des méthodes d'enquête consistant à permettre le passage par le territoire d'un ou de plusieurs pays de drogues illicites par exemple (ou parfois de substances qui leur sont substituées), expédiées illicitement ou suspectées de l'être, au su et sous le contrôle des autorités compétentes desdits pays, en vue d'identifier les personnes impliquées dans la commission d'infractions graves.

<sup>11</sup> Les opérations d'infiltration consistent à autoriser des agents des services de détection et de répression à agir secrètement à l'extérieur de leurs services (à acheter de la drogue, par exemple), sous le contrôle des autorités compétentes, en vue de prendre en défaut les personnes qui commettent des infractions graves.

<sup>12</sup> La coopération maritime, qui vise à lutter contre le problème de la contrebande de drogues par mer, consiste à permettre aux autorités d'un État intervenant d'arraisonner et de visiter un navire lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que ce navire participe au trafic. Si des preuves sont découvertes, l'État intervenant peut être autorisé à prendre les mesures appropriées à l'égard du navire ainsi que des personnes et de la cargaison qui se trouvent à bord.

## C. Proportionnalité des poursuites, des peines et des mesures alternatives

19. Avant que la Convention de 1988 ne soit adoptée, certains États étaient considérés comme des refuges pour les trafiquants ou pour le produit que ceux-ci tiraient de leurs activités criminelles. Les objectifs convenus de la Convention sont notamment d'accorder une attention urgente et le rang de priorité le plus élevé à l'élimination de l'activité criminelle de dimension internationale que constitue le trafic de drogues, de supprimer le principal mobile des trafiquants en les privant, ainsi que leurs auxiliaires, des considérables profits financiers et produits qu'ils en tirent, et de mener une action coordonnée pour éradiquer le trafic (ce qui relève de la responsabilité collective des États). Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel de recourir aux peines et sanctions proportionnées prévues dans la Convention, telles que les peines privatives de liberté, les peines autres que la détention (par exemple, les amendes) et les sanctions (par exemple, la confiscation). La Convention vise à garantir que ces mesures seront appliquées avec plus de rigueur à l'égard de ceux dont le pouvoir, les fonctions, la part des profits et la responsabilité pénale sont jugés les plus importants. Vu que le contrôle, le pouvoir, la part des profits et la responsabilité pénale en général diminuent à mesure que l'on descend dans la hiérarchie et que l'on passe d'opérations d'envergure internationale à des opérations d'envergure nationale et locale, les peines et les sanctions pourraient diminuer progressivement jusqu'à l'utilisateur final. La Convention tient les utilisateurs finals pour des auteurs d'infractions pénales qui doivent répondre de leurs actes et, comme indiqué au paragraphe 18 ci-dessus, pour ce qui est des peines et des sanctions, elle tient les infractions liées à la consommation personnelle pour des infractions moins graves que celles liées au trafic.

20. La complexité croissante des infractions graves et leur dimension internationale ont obligé les responsables de la justice pénale à revoir de fond en comble les approches et procédures traditionnelles et à élargir les options envisagées pour le règlement des affaires. Parmi les autres facteurs ayant contribué à cette évolution, on citera la recherche de méthodes nouvelles, plus efficaces et plus souples, pour faire face à des phénomènes socioéconomiques en expansion tels que l'abus de drogues, et la prise de conscience de ce que le droit pénal à lui seul ne permet pas de lutter de manière satisfaisante contre toutes les activités criminelles associées à l'abus

de drogues. On notera aussi l'augmentation du nombre d'affaires en souffrance dans les systèmes judiciaires, le surpeuplement carcéral, les préoccupations liées aux droits de l'homme et le fait qu'il est demandé aux services publics d'utiliser plus rationnellement les ressources.

21. En conséquence, la plupart des sociétés s'attendent maintenant à ce que toute personne accusée d'avoir commis une infraction soit traitée conformément au principe de proportionnalité et dans le plein respect de l'état de droit et des normes internationales relatives aux droits de l'homme. C'est pourquoi, dans la majeure partie des pays, de plus en plus souvent, les cours d'appel redressent les cas d'injustice et réduisent les peines excessives. Un plus grand nombre d'autorités rangent à présent les affaires selon les priorités, de sorte que les délinquants des rues ne soient pas les seuls à être traduits en justice mais que les patrons du crime, qui n'ont jamais de drogue entre les mains, le soient aussi. La plupart des États permettent à leurs autorités d'appliquer toute une série de sanctions privatives et non privatives de liberté adaptées à chaque infraction et à chaque auteur d'infraction plutôt que de plaquer des solutions toutes faites. Ces sanctions peuvent être de caractère pénitentiaire ou relever de la justice réparatrice, ou les deux à la fois.

22. Certains États ont aussi modifié leurs lois, pratiques et procédures pour aider leurs systèmes de justice pénale à améliorer aussi bien le traitement que le règlement des affaires; à être plus prospectifs; à chercher davantage à résoudre les problèmes et réduire la commission d'infractions au lieu de se concentrer uniquement sur les sanctions; à s'intéresser davantage aux intérêts ou aux besoins au lieu de se préoccuper uniquement des droits, des revendications ou des affaires; et à entretenir des relations et une collaboration plus étroites avec les autres autorités, services et collectivités concernés par les affaires. Ces réformes ont aidé les États qui les ont entreprises à réagir de manière plus proportionnée face à certaines infractions, notamment les infractions peu graves commises par des toxicomanes. Certaines réponses restent toutefois disproportionnées, comme on le verra plus loin pour des infractions liées à la drogue.

### Prisons

23. D'après des données recueillies entre le début de l'année 2004 et la fin de l'année 2006, plus de 9,2 millions de personnes dans le monde sont détenues

dans des établissements pénitentiaires pour des infractions pénales, liées ou non à la drogue; il s'agit de personnes en détention provisoire pour la plus grande part, mais aussi de détenus condamnés. Les taux d'incarcération varient considérablement d'un pays et d'une région à l'autre, la moyenne mondiale étant de 139 détenus pour 100 000 habitants. Dans la plupart des pays, les niveaux d'occupation des prisons sont supérieurs à la capacité des établissements. La population carcérale augmente dans la grande majorité des pays mais diminue dans d'autres<sup>13</sup>.

24. En vertu des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, les Parties sont tenues de punir la commission d'infractions graves de sanctions telles que l'emprisonnement ou d'autres peines privatives de liberté, l'imposition d'amendes et la confiscation, sanctions qui tiennent compte de la gravité des infractions. Les sanctions qui sont énumérées dans les conventions ont un caractère illustratif (non exhaustif) et alternatif (non cumulatif). Les conventions n'obligent pas les Parties à punir la commission d'une infraction donnée d'une peine d'emprisonnement, la commission d'une autre d'une amende, celle d'une troisième de confiscation, et celle d'une quatrième de ces trois sanctions à la fois. Elles laissent à juste titre le choix aux États, étant donné que la responsabilité pénale et l'envergure, la gravité et les conséquences de différentes infractions varient toujours en fonction des faits et des circonstances.

25. Pour atteindre les objectifs des conventions, à savoir éliminer le trafic de drogues et priver ceux qui s'y livrent des profits qu'ils en tirent, l'emprisonnement sera une sanction appropriée dans bien des cas, mais peut-être pas dans tous. Le trafic de drogues et de précurseurs à grande échelle, le blanchiment d'argent et les infractions graves qui y sont liées, ainsi que l'organisation et la direction de ces activités, devraient donc normalement donner lieu à des peines d'emprisonnement lourdes et à des mesures de confiscation. Cela étant, il n'existe pas de sens moral universel quant à ce qui est bien ou mal lorsqu'il s'agit de punir des infractions moins graves. Les conventions autorisent expressément les Parties, sans les y obliger, à punir l'auteur d'une infraction si les autorités nationales estiment avoir affaire à un cas approprié d'infraction de caractère mineur ou, lorsque l'infraction est commise par un toxicomane, si elle consiste en la

<sup>13</sup> Roy Walmsley, *World Prison Population List*, 7th ed. (Londres, International Centre for Prison Studies, Kings College, 2006).

détention ou l'achat de drogues ou en la culture de stupéfiants à des fins de consommation personnelle. Ainsi, pour autant que les prescriptions minimales des conventions soient respectées, la décision de rendre ou non l'une quelconque de ces infractions passible d'une peine, en particulier d'une peine d'emprisonnement, est laissée à la discrétion de chaque État<sup>14</sup>.

26. De nombreux États imposent toutefois des peines d'emprisonnement inconditionnel aux toxicomanes qui commettent de telles infractions mineures, et ces délinquants représentent généralement une part importante de la population carcérale croissante dans certains de ces pays. Contrairement à ce que prévoient les règles et normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, en particulier l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (les Règles de Beijing)<sup>15</sup>, les jeunes auteurs d'infractions liées à la drogue et les délinquants primaires sont incarcérés en premier et non en dernier ressort; les jeunes détenus ne sont pas séparés des adultes et les personnes en détention provisoire ne sont pas non plus séparées des détenus condamnés; les détenus vivent et travaillent dans des locaux parfois surpeuplés, mal éclairés et mal ventilés, dans des conditions sanitaires ou d'hygiène insatisfaisantes; et les établissements ne disposent pas toujours des services d'au moins un médecin qualifié ni de produits pharmaceutiques ou de services psychiatriques suffisants. De plus, à moins d'être étroitement surveillés, les prisons peuvent devenir des lieux d'échange de drogues illicites et entraîner une aggravation de l'abus, ainsi qu'une augmentation de l'incidence de l'infection à VIH et d'autres maladies. Il revient aux gouvernements de réduire la disponibilité des drogues illicites en prison, de fournir des services adaptés aux auteurs d'infractions liées à la drogue (dans des structures de soins ou en prison) et de limiter au

minimum les risques qu'un établissement pénitentiaire serve involontairement d'école informelle du crime dont les détenus sortiraient plus expérimentés qu'à leur arrivée<sup>16</sup>.

### **Proportionnalité et décision d'engager des poursuites**

27. Lorsque l'Organe a examiné dans son rapport pour 1996<sup>17</sup>, au chapitre qu'il a consacré à l'abus de drogues et au système de justice pénale, les questions relatives à l'application, certaines des suggestions et recommandations qu'il a faites portaient indirectement sur le point de déterminer si les affaires d'infraction liées à la drogue devaient faire l'objet d'enquêtes et de poursuites ou si de telles affaires devaient être réglées autrement. Il s'agit là de décisions parmi les plus importantes et les plus sensibles qu'il faille prendre. Chacune a un impact sur la proportionnalité de la réponse d'un État face aux infractions liées à la drogue en général et face à chaque infraction et chaque auteur d'infraction en particulier.

28. Selon le système juridique fondamental de certains pays, toute infraction doit automatiquement faire l'objet de poursuites lorsqu'il existe des preuves suffisantes (système de légalité stricte). La police doit transmettre toutes les affaires au parquet, qui renverra devant les tribunaux toutes celles qui peuvent donner lieu à des poursuites. Dans d'autres pays, la police peut disposer d'une certaine liberté d'appréciation sur la suite à donner<sup>18</sup>, même si elle n'en fait pas toujours usage<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Ainsi, selon la loi fédérale des États-Unis, la détention, en violation de la loi, de drogues illicites destinées à la consommation personnelle du défendant est passible d'une peine d'emprisonnement minimale obligatoire (21 U.S.C. § 844 (a)). Au Brésil, en vertu de la loi n°11.343 du 23 août 2006, toute personne qui, en violation de la loi, achète, détient, stocke, transporte ou a sur soi des drogues illicites destinées à sa consommation personnelle est passible d'un avertissement, de mesures éducatives, de travaux d'intérêt général et, dans certains cas, d'amendes, mais pas de peines d'emprisonnement.

<sup>15</sup> Résolution 40/33 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>16</sup> Ainsi, le paragraphe 9 des Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (résolution 45/111 de l'Assemblée générale, annexe) pose que les détenus devraient avoir accès aux services de santé existant dans le pays, sans discrimination aucune du fait de leur statut juridique.

<sup>17</sup> *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1996...*, par. 22 et 24.

<sup>18</sup> La décision d'engager des poursuites n'est pas prise uniquement sur la base de l'existence de preuves suffisantes, mais aussi après un examen minutieux de tous les facteurs pertinents qui jouent en faveur des poursuites ou contre elles, facteurs qui englobent normalement la nature et la gravité de l'infraction, les intérêts des victimes éventuelles et de la collectivité dans son ensemble, ainsi que la situation de l'auteur de l'infraction. L'importance et le poids donnés à chaque facteur sont en général fonction des faits et des particularités de chaque cas.

<sup>19</sup> C'est le cas par exemple en Finlande et en Suède,

Certains États qui n'autorisaient pas l'exercice du pouvoir d'appréciation le font à présent<sup>20</sup>. Les autorités judiciaires ou de poursuite ont plus de latitude pour classer les affaires sans suite, pour engager des poursuites ou déjudiciariser, ou pour prendre d'autres mesures, notamment réduire les chefs d'inculpation ou suspendre les poursuites (système d'opportunité). Lorsqu'elles décident de ne pas poursuivre, les autorités peuvent imposer des conditions aux délinquants<sup>21</sup>. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, les poursuites peuvent reprendre. De nombreux ministères de la justice et services de poursuite, ainsi que certaines organisations internationales, ont publié des lignes directrices sur les décisions d'engager des poursuites et de déjudiciariser.

29. Les systèmes discrétionnaires et non discrétionnaires de poursuite ont tous deux des avantages et des inconvénients. Les systèmes de poursuite non discrétionnaires peuvent avoir un fonctionnement plus simple, donner des résultats plus constants et plus prévisibles et réduire le risque de corruption. Cela étant, comme toutes les affaires doivent alors donner lieu à des poursuites, les affaires mineures peuvent tirer les frais vers le haut, surcharger le système judiciaire et empêcher de consacrer toutes les ressources voulues aux affaires ayant potentiellement un impact plus grand. Les systèmes discrétionnaires, quant à eux, permettent de traiter les

affaires en utilisant les ressources de manière plus rationnelle et avec un impact général plus important. Toutefois, s'il n'est pas contrôlé, le pouvoir discrétionnaire peut réduire la prévisibilité et la cohérence et pousser les décideurs à ne pas engager de poursuites alors qu'ils devraient le faire<sup>22</sup>. Il peut également conduire à recourir systématiquement à des mesures administratives de non-exécution<sup>23</sup> ou à des mesures législatives pour limiter les pouvoirs administratif et judiciaire discrétionnaires et garantir une répression et une condamnation plus strictes ou plus uniformes des auteurs d'infractions<sup>24</sup>. Les deux systèmes peuvent produire des résultats disproportionnés<sup>25</sup>.

peut-être à cause de l'effet dissuasif attribué aux poursuites et de la sévérité des sanctions sociales à l'égard de l'abus de drogues (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, *Prosecution of Drug Users in Europe: Varying Pathways to Similar Objectives*, EMCDDA Insights Series, n° 5 (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002), p. 20).

<sup>20</sup> En Belgique, par exemple, le principe d'opportunité est appliqué depuis son adoption en 1998. En pratique, en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas et au Portugal, la police exerce son pouvoir d'appréciation pour détourner les toxicomanes du système dès le début, en précisant que le parquet, tenant compte des principes directeurs en matière de politique pénale du ministre de la justice et de la commission des procureurs généraux, doit décider de l'opportunité des poursuites (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, *Prosecution of Drug Users in Europe...*, p. 20, 86 et 87).

<sup>21</sup> Ces conditions peuvent être, par exemple, s'abstenir de consommer des drogues illicites, de fréquenter certains lieux ou de rencontrer certaines personnes qui peuvent être évitées, et se soumettre à des soins médicaux, psychiatriques ou psychologiques, notamment à un traitement de la toxicomanie.

<sup>22</sup> Par exemple, en raison de la corruption ou pour éviter d'accomplir soit les formalités administratives, soit les travaux laborieux de criminalistique nécessaires pour mener une enquête, des poursuites et un procès efficaces.

<sup>23</sup> Aux Pays-Bas, par exemple, la police n'enquête normalement pas sur les affaires de détention de cannabis destiné à la consommation personnelle du fait que la détention de cannabis en petites quantités est tolérée dans les coffee shops, sous certaines conditions.

<sup>24</sup> Les États-Unis, par exemple, ont adopté en 1984 la loi sur la réforme des peines (Sentencing Reform Act). Le Congrès a édicté des lois sur les peines minimales obligatoires, en vertu desquelles les autorités judiciaires sont tenues d'imposer des peines fixées à l'avance aux personnes reconnues coupables d'infractions essentiellement liées à la drogue et aux armes, ainsi qu'aux récidivistes, sans tenir compte du degré de culpabilité ou d'autres circonstances atténuantes. Les peines obligatoires pour les infractions liées à la drogue sont déterminées sur la base de trois facteurs: le type de drogue, le poids du mélange de substances (ou le poids supposé en cas d'association de malfaiteurs) et le nombre de condamnations antérieures. Les juges ne peuvent pas prendre en compte d'autres facteurs importants tels que le rôle et la motivation de l'auteur d'infraction ou le risque de récidive. Le défendeur peut obtenir un allègement de la peine minimale obligatoire s'il fournit au procureur une "aide substantielle" (c'est-à-dire des informations qui aident les autorités à poursuivre d'autres auteurs d'infractions).

<sup>25</sup> Par exemple, dans un système discrétionnaire, un dirigeant politique convaincu d'avoir accepté des pots-de-vin d'un trafiquant de drogues peut très bien conserver ces pots-de-vin et échapper aux poursuites parce que des pressions indues sont exercées sur l'autorité de décision. Dans un système non discrétionnaire, un étudiant reconnu coupable d'avoir expérimenté des drogues risque de voir son avenir professionnel compromis si la loi ne prévoit pas d'autres possibilités que l'arrestation, la détention provisoire, les

30. Toutes les mesures prises par les États pour lutter contre les infractions liées à la drogue doivent être conformes aux conventions et ne pas en entraver l'application. Que le système de poursuite soit discrétionnaire ou non discrétionnaire, les prescriptions minimales des conventions doivent être respectées dans tous les cas. Pour qu'il y ait une réponse proportionnée, au sens des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, il faudrait que, d'une manière générale, les infractions graves passibles de poursuites fassent l'objet de poursuites, à moins que les circonstances n'indiquent que l'on a affaire à des infractions de caractère mineur. Les affaires concernant des infractions de caractère mineur ou des infractions liées à la consommation personnelle devraient soit donner lieu à des poursuites, soit être réglées sous conditions ou être traitées autrement que par un procès et un jugement en bonne et due forme. Toute décision discrétionnaire d'engager ou non des poursuites devrait reposer sur un cadre juridique ou réglementaire qui fixe, pour l'exercice du pouvoir de discrétion, des règles visant à garantir l'équité et la cohérence, afin que tous ceux qui sont soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale soient égaux devant la loi et qu'ils soient traités de manière équitable.

#### **Proportionnalité des peines et mesures alternatives en cas d'affaires liées à la drogue**

31. La nature et la sévérité des peines et des sanctions appliquées sont des éléments déterminants pour juger si la réponse d'un État face aux infractions liées à la drogue en général et face à chaque infraction en particulier est conforme au principe de proportionnalité. Comme indiqué aux paragraphes 13 à 18 ci-dessus, les infractions liées au trafic doivent être traitées comme des infractions graves et donner lieu à des sanctions qui soient à la mesure de leur gravité. Les conventions internationales relatives au contrôle des drogues ne précisent pas quelle procédure ou quel processus précis chaque Partie doit suivre ou quelles peines, sanctions ou alternatives spécifiques elle doit appliquer à chaque auteur d'infraction dans chaque cas particulier. Dès lors que les buts et prescriptions des conventions sont satisfaits, les États peuvent en général suivre leurs propres procédures et processus et appliquer les différentes peines, sanctions ou mesures alternatives de leur choix, conformément aux lois, aux traditions morales et culturelles et au système

poursuites et l'incarcération inconditionnelle.

juridique qui sont les leurs, et selon les faits et circonstances de chaque affaire.

32. Les règles et normes des Nations Unies internationalement reconnues dans les domaines du traitement des détenus, des mesures de substitution à l'emprisonnement, du recours à la force par la police, de la justice pour mineurs et de la protection des victimes donnent aux États des orientations précieuses s'agissant des peines et sanctions privatives ou non privatives de liberté à adopter et à appliquer pour telle ou telle infraction, tel ou tel auteur d'infraction, dans telle ou telle circonstance et à telle ou telle étape du processus de justice pénale. Les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (les Règles de Tokyo)<sup>26</sup> sont les normes internationales dont il a été convenu pour fixer et appliquer comme il se doit les peines, sanctions et mesures alternatives non privatives de liberté, tandis que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (les Règles de Beijing)<sup>27</sup> traitent spécifiquement de ces points et d'autres dans le contexte de la justice pour mineurs<sup>28</sup>.

33. Les Règles de Tokyo prévoient qu'avant le procès, lorsque cela est judicieux et compatible avec le système juridique, la police, le parquet ou les autres services autorisés sont habilités à abandonner les poursuites s'ils estiment qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une procédure judiciaire aux fins de la protection de la société, de la prévention du crime ou de la promotion du respect de la loi ou des droits des victimes. Des critères seront fixés dans chaque système juridique pour déterminer s'il convient d'abandonner les poursuites ou pour décider de la procédure à suivre. En cas d'infraction mineure, le ministère public peut imposer, le cas échéant, des mesures non privatives de liberté (règle 5.1). La détention provisoire ne peut être qu'une mesure de dernier ressort dans les procédures pénales, compte dûment tenu de l'enquête sur le délit présumé et de la protection de la société et de la victime. Les mesures de substitution à la détention provisoire sont utilisées dès

<sup>26</sup> Résolution 45/110 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>27</sup> Résolution 40/33 de l'Assemblée générale, annexe.

<sup>28</sup> Cela peut nécessiter une approche novatrice de la gestion des risques. Ainsi, lorsqu'un suspect n'a pas de lieu de résidence facilement identifiable, la collectivité peut assumer plus de responsabilité et veiller à ce que ce suspect respecte les conditions de son maintien en liberté et ne cherche pas à échapper à la justice.

que possible et la détention provisoire ne doit pas durer plus longtemps qu'il ne faut (règle 6.2).

34. Au stade de la condamnation, les autorités peuvent prendre des mesures d'incarcération ou, le cas échéant, des mesures non privatives de liberté. S'agissant des peines d'incarcération ou des amendes pour les infractions graves liées à la drogue, un arsenal de mesures de sévérité variable est souvent prévu, avec généralement une peine maximale, parfois également une peine minimale obligatoire. Ces peines et sanctions peuvent varier en fonction de la drogue ou de la classe de drogues en cause, conformément au système étalonné de classification des drogues selon leur rapport risques/avantages prévu par les conventions (voir par. 12 ci-dessus), de manière à appliquer des peines et sanctions plus sévères pour les substances soumises à un contrôle plus strict et d'autres moins sévères pour les substances soumises à un contrôle moins strict. Pour que les systèmes de condamnation fondés sur la quantité soient fiables et équitables, il faut leur consacrer des moyens techniques adaptés et des ressources financières et humaines suffisantes.

35. Toujours au stade de la condamnation, les sanctions non privatives de liberté qui sont prévues par les Règles de Tokyo comprennent la privation de liberté avec maintien du délinquant dans la communauté<sup>29</sup>. Des

<sup>29</sup> Par exemple, une peine peut être imposée et consignée, mais suspendue pendant une durée déterminée. Un délinquant peut aussi être laissé en liberté sous condition (c'est-à-dire acquitté et non puni), pour autant qu'il remplisse certaines conditions: il peut être autorisé à continuer de vivre dans la communauté sous la supervision d'une autorité judiciaire, d'un service de probation ou d'un organe équivalent, pour autant qu'il suive un cours, une thérapie ou un programme de traitement donnés. La décision peut être prise de ne pas appliquer une peine à condition que le délinquant entreprenne une activité donnée, telle que suivre un traitement de désintoxication (alcool ou drogues) ou recevoir une aide psychologique. Le délinquant peut être assigné à domicile et être obligé de vivre dans un certain lieu (normalement son lieu de résidence) sous la supervision d'un organisme spécialisé et il ne peut changer de lieu de résidence, de travail ou d'études sans l'autorisation de l'organe de contrôle. Des couvre-feux et autres restrictions peuvent lui être imposés sur ses voyages, ses déplacements ou son droit de fréquenter certaines personnes. Les restrictions peuvent porter sur d'autres droits, tels que le droit d'occuper certains types d'emploi ou certaines fonctions dans l'administration publique. Le juge peut imposer au délinquant une peine

peines économiques et pécuniaires peuvent être imposées, comme l'amende, dont le non-paiement peut conduire à l'incarcération. Enfin, à n'importe quelle étape, les peines non privatives de liberté peuvent comprendre des sanctions orales, comme l'admonestation, la réprimande et l'avertissement.

36. Il est difficile aux gouvernements de lutter plus efficacement contre la drogue comme cela leur est demandé, en particulier quand les ressources sont limitées. Dans certains pays, les systèmes judiciaire, sanitaire, éducatif et social doivent souvent se démener pour fournir des services publics de base. Il n'y a parfois pas assez de tribunaux, de juges, d'avocats, de personnel auxiliaire ou d'équipement pour confirmer rapidement et en toute indépendance que chaque détention est légale et justifiée et pour s'assurer que chaque auteur d'infraction est jugé dans un délai raisonnable ou, à défaut, libéré. Il peut arriver que le tribunal de première instance n'ait pas accès aux textes de lois, à la jurisprudence et aux informations pouvant l'orienter dans le prononcé des peines, ainsi qu'à d'autres documents de base. Lorsque le procès a effectivement lieu, l'accusé n'a pas toujours d'avocat pour le défendre. En cas d'incarcération, les normes en matière de soins qui valent en milieu libre peuvent n'être pas respectées dans l'établissement pénitentiaire. Lorsque les délinquants toxicomanes retournent finalement dans la communauté, ils constituent parfois une menace plus grande qu'avant d'être emprisonnés et risquent de s'engager dans une consommation de drogue plus problématique encore. Dans le même temps, nombre des règles et normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, en particulier celles qui sont mentionnées au paragraphe 26 ci-dessus, peuvent n'être manifestement pas respectées.

## D. Égalité devant la loi

37. L'égalité devant la loi est un droit humain universel<sup>30</sup>. Chacun ayant des devoirs envers la

de travail d'intérêt général sans versement d'indemnité, en général dans un organisme ou une organisation. Il peut également lui imposer de passer quotidiennement, pendant une période déterminée, un nombre d'heures fixe dans un établissement ouvert pour y suivre un programme structuré en vue de traiter son comportement criminel au sein d'un groupe.

<sup>30</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, articles 7

communauté, la Déclaration universelle des droits de l'homme permet, en son article 29, d'imposer des limitations à l'exercice des droits de l'homme et des libertés, mais uniquement par la loi, exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.

38. Il importe de respecter les droits et devoirs humains universels et l'état de droit si l'on veut appliquer efficacement les conventions internationales relatives au contrôle des drogues, sinon le système de justice pénale risque d'avoir du mal à faire appliquer la loi, les infractions liées à la drogue risquent de donner lieu à des réponses discriminatoires et disproportionnées et les conventions risquent d'être affaiblies<sup>31</sup>. On trouvera ci-après une analyse de plusieurs situations dans lesquelles certains auteurs d'infractions liées à la drogue sont plus ou moins égaux que d'autres devant la loi.

### Trafiquants de haut vol

39. Certains puissants barons de la drogue sont parvenus, grâce à leurs ressources, à compromettre des systèmes de justice. Dans son rapport pour 1996, l'Organe a évoqué le sentiment d'injustice que cela pouvait faire naître au sein de l'opinion et la manière dont une telle situation pouvait entamer la confiance de la population dans le système de justice pénale<sup>32</sup>. Trop souvent, ces grandes figures du crime traversent facilement les frontières, brouillent les pistes et font s'affronter différents systèmes judiciaires, tuant et commettant des actes d'intimidation et de corruption au passage.

40. Traduire en justice de puissants trafiquants de drogue et démanteler leurs réseaux constituent une

entreprise laborieuse et périlleuse qui nécessite des ressources considérables. À moins de les prendre en flagrant délit, il est difficile de condamner ces trafiquants, qui veillent habituellement à ne jamais avoir de drogue entre les mains. L'instruction des affaires peut être complexe; souvent, des transactions ont eu lieu à l'étranger en vue de déguiser ou dissimuler le produit tiré du trafic. En général, il faut des lois strictes sur les associations criminelles et associations de malfaiteurs pour condamner les personnes impliquées dans ces affaires et leur confisquer le produit du crime. Ce type d'affaires peut également requérir une coopération internationale intense entre les services de détection et de répression et les autorités judiciaires en raison de la sensibilité des renseignements, preuves et opérations nécessaires pour réussir. En comparaison, les affaires de trafic de drogue de moindre importance sont généralement plus faciles à prouver et moins bien défendues que celles qui impliquent de gros trafiquants. Si l'on ajoute à tout cela le fait que les systèmes judiciaires doivent aujourd'hui davantage rendre compte de leur budget et de leur action, les autorités risquent d'être fortement poussées à s'occuper des petits délinquants plutôt que des personnes haut placées dans la chaîne du trafic.

41. Un mois avant d'être tué à Medellín, le trafiquant de drogue colombien Pablo Escobar était classé parmi les hommes les plus riches au monde. À l'apogée de sa puissance, il contrôlait, avec son cartel de Medellín, 80 % du marché mondial de la cocaïne et tirait de ce trafic, selon des estimations, plusieurs milliards de dollars par an. Escobar appliquait impitoyablement une stratégie dite *plata o plomo* (laissant le choix entre accepter un pot-de-vin ou se faire assassiner) pour intimider les politiciens, les agents de l'État et les juges. Quiconque considéré comme une menace était exécuté. C'est ainsi que des centaines de personnes ont été tuées, certaines par Escobar lui-même. En 1991, il avait conclu avec les autorités colombiennes un accord aux termes duquel il se rendait et cessait ses activités de trafic de drogue, en échange de quoi il obtenait la garantie qu'il ne serait pas extradé aux États-Unis d'Amérique et qu'il purgerait cinq ans dans une prison qu'il se serait fait construire en Colombie. Lorsque des photographies de sa luxueuse prison-résidence ont été publiées, il s'est évadé, craignant d'être extradé aux États-Unis. Sans l'accord passé avec les autorités, il aurait très bien pu ne jamais avoir à répondre de ses actes de quelque façon que ce soit. Depuis lors, la Colombie a beaucoup progressé dans ses

et 10; et Pacte international relatif aux droits civils et politiques (résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe), articles 2, 3 et 26.

<sup>31</sup> Par exemple, si la police ne respecte pas les droits de l'homme comme elle le doit, elle risque de perdre la confiance de la population au point de ne plus pouvoir assurer, en amont, de surveillance de proximité pour lutter contre les problèmes de drogue locaux. Si la population ne coopère plus et ne donne plus d'informations importantes, le système judiciaire sera peut-être moins à même de contrecarrer les activités des groupes de trafiquants de drogue concernés.

<sup>32</sup> Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1996 ..., par. 4 à 6.

efforts de lutte contre la drogue. Bien que le cas d'Escobar ne présente plus qu'un intérêt historique, il illustre bien certains des grands problèmes auxquels restent confrontés de nombreux États qui tentent de traduire en justice de puissants trafiquants de drogue et leurs alliés.

42. En Afghanistan, les seigneurs de guerre trafiquants de drogue continuent de mener leurs activités en relative impunité. L'Afghanistan produit environ 92 % de tout l'opium illicite du monde<sup>33</sup> et jouit d'un quasi-monopole sur le marché mondial illicite des opiacés, évalué à plusieurs milliards de dollars<sup>34</sup>. Les efforts déployés pour traduire en justice les trafiquants de drogue afghans et leurs partenaires étrangers ont été pour l'essentiel limités à des actions de sécurité menées sur les plans intérieur et international et à certaines actions de détection et de répression menées à l'échelle internationale. Ces efforts se heurtent, en Afghanistan, à la situation en matière de sécurité, à l'absence de contrôle effectif dans plusieurs parties importantes du territoire hors de la capitale et aux compromis auxquels consent le système judiciaire. À elles seules, les réponses ou alliances politiques ou sécuritaires ne suffisent pas pour s'opposer aux gros trafiquants de drogue, à leurs opérations et à leurs avoirs. C'est pourquoi la lutte contre le trafic n'avance pas beaucoup en Afghanistan. Dans ses rapports, l'Organe a instamment prié ceux qui apportaient de l'aide au pays d'accroître leur assistance pour lui permettre d'obtenir de meilleurs résultats.

43. Un certain nombre d'autres pays ont du mal à traduire en justice les grands trafiquants. L'expérience a montré que tous les grands trafiquants de drogue, y compris ceux qui sont des seigneurs de guerre, parvenaient, par des moyens élaborés et selon les besoins de la situation, à se distancer de leurs crimes et leur fortune.

44. De l'avis de l'Organe, lorsqu'un État ne peut faire complètement face, sur l'ensemble de son territoire, à la situation imposée par les grands trafiquants, les États tiers où ces trafiquants cachent le produit du crime pourraient

jouer un rôle bien plus important. Ces États pourraient, dans un esprit de responsabilité collective, avec l'État d'origine du trafiquant, faire le nécessaire pour retrouver, geler, saisir et, finalement, confisquer ce produit, où qu'il se trouve dans le monde. Cela nécessiterait une action déterminée, sûre et bien coordonnée de la part des services de détection et de répression, des autorités financières et du système de justice pénale, notamment en ce qui concerne l'échange de renseignements et de preuves avec les États à même de prendre des mesures efficaces pour confisquer ces avoirs. Les États pourraient aussi envisager de partager les biens confisqués avec d'autres Parties, conformément au paragraphe 5 b) ii) de l'article 5 de la Convention de 1988.

### Petits délinquants

45. Dans son rapport pour 1996, l'Organe appelait les gouvernements, d'une part, à adopter une démarche plus stratégique pour s'attaquer au trafic de drogue, afin d'éviter que les systèmes judiciaire et pénitentiaire de leur pays ne soient saturés par des affaires impliquant de petits délinquants, d'autre part, à perturber et démanteler les opérations de trafic de grande envergure<sup>35</sup>. À l'époque, l'Organe notait que de nombreux services de détection et de répression ne disposaient ni des ressources ni des compétences nécessaires pour faire plus qu'appréhender les vendeurs de rue et les particuliers consommateurs de drogue, tout en laissant intacts la structure, le financement et la gestion de la chaîne de production de drogues illicites. Onze ans plus tard, il semble qu'il en soit toujours ainsi dans de nombreux pays.

46. En appliquant correctement la loi dans le cas d'infractions mineures, on peut empêcher que la petite criminalité ne tourne à la grande criminalité (selon la théorie dite "du carreau cassé")<sup>36</sup>. Cependant, le fait de ne sanctionner que les petits délinquants est contraire aux conventions et au principe de proportionnalité.

<sup>33</sup> *Rapport mondial sur les drogues 2007* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.XI.5), fig. 13.

<sup>34</sup> Selon l'ONUDC, le marché illicite mondial des opiacés se chiffrait en 2003 à 20,6 milliards de dollars É.-U., si l'on considère les prix en gros (ou à 64,8 milliards de dollars, si l'on considère les prix au détail) (*Rapport mondial sur les drogues 2005* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.05.XI.10), vol. 1).

<sup>35</sup> *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1996...*, par. 6.

<sup>36</sup> La "théorie du carreau cassé" est une métaphore employée pour désigner une stratégie efficace de prévention du vandalisme consistant à régler les problèmes de criminalité tant qu'ils sont encore limités, avant qu'ils ne prennent de l'ampleur. Selon cette théorie, si celui qui casse un carreau est obligé de le réparer dans un délai court, disons dans la semaine, il sera beaucoup moins susceptible de casser d'autres carreaux ou de commettre d'autres actes de détérioration.

### Célébrités et infractions liées à la drogue

47. Aujourd'hui plus que jamais, nombreux sont ceux qui suivent régulièrement les faits et gestes des personnalités du monde sportif ou du spectacle dans les médias, ou sur la scène. Généralement, plus la personne fait figure d'icône dans sa culture et plus son comportement est spectaculaire, plus elle suscite l'intérêt des médias et du public.

48. Lorsque de telles célébrités consomment des drogues illicites, elles enfreignent la loi. En fonction de la réponse qu'ont les autorités, les informations diffusées par les médias ou les discussions sur Internet reflètent ou alimentent souvent l'idée que le système a traité la célébrité en question, du fait de sa notoriété, de manière plus clémentine qu'elle ne l'aurait fait pour n'importe qui d'autre.

49. Les célébrités qui commettent des infractions liées à la drogue peuvent influencer profondément l'attitude, les valeurs et le comportement du public à l'égard de l'abus de drogues, en particulier les jeunes qui n'ont pas encore d'avis ferme et bien éclairé sur la question. Les affaires impliquant ces célébrités peuvent également avoir une incidence profonde sur l'idée que le public a de l'équité et de la proportionnalité de la réponse du système judiciaire, notamment si cette réponse est moins clémentine dans le cas d'infractions de gravité similaire ou moindre commises par des anonymes.

### E. Coopération entre le système judiciaire et le système sanitaire

50. Le principe de proportionnalité s'applique à tous les aspects de l'action du pays face aux problèmes d'abus de drogue, y compris à la prévention et au traitement. Lorsque la prévention et le traitement ne suffisent pas et que les usagers de drogue entrent en contact avec le système de justice pénale, le principe de proportionnalité appelle une action interdisciplinaire. Bien que la toxicomanie soit reconnue comme un état pathologique induit par la consommation de drogue, elle n'excuse pas, d'un point de vue juridique, la commission d'infractions.

51. Le toxicomane sera prêt à tout, même à commettre des infractions, pour obtenir de la drogue. C'est pourquoi les réponses des États doivent prendre en compte à la fois l'infraction et l'abus de drogue (la cause profonde), sinon elles ne satisferont ni aux objectifs et prescriptions des conventions, ni au principe de proportionnalité.

52. Les infractions liées à la drogue commises par des toxicomanes doivent être traitées de manière intégrée et individualisée<sup>37</sup>: intégrée, parce que ces infractions sont inextricablement liées à l'abus de drogue; et individualisée, parce qu'il n'existe aucun traitement unique adapté à tous. À lui seul, aucun système judiciaire ne peut empêcher la récidive. Parmi les systèmes de justice, de santé, d'éducation, de services sociaux ou d'aide à l'emploi, aucun ne dispose à lui seul de la compétence ni des ressources requises pour agir sur ces deux plans; toutefois, une collaboration avec tous les intervenants des secteurs public, privé et associatif le permet. Le mieux pour ce faire est d'énoncer des directives claires et détaillées prévoyant des mesures intégrées et coordonnées verticalement et horizontalement entre les différents acteurs.

53. De l'avis de l'Organe, le travail effectué et les résultats obtenus par les juridictions spécialisées dans les affaires de toxicomanie, par exemple, confirment la valeur de cette approche intégrée pour certains types d'infractions et de délinquants au sujet desquels les systèmes de justice et de santé considèrent d'un commun accord qu'ils se prêtent à une déjudiciarisation pour traitement. Ces juridictions ont pour objectif de mettre un terme à l'abus de drogue et aux activités criminelles des délinquants en prescrivant des programmes de traitement et de réadaptation. Les personnes répondant aux conditions requises suivent de tels programmes au lieu de se voir imposer au bout du compte des sanctions classiques comme l'emprisonnement. Ces programmes supposant une très forte responsabilisation du délinquant, les personnes susceptibles d'en bénéficier préfèrent souvent l'emprisonnement, qui représente une solution moins contraignante. L'équipe pluridisciplinaire (composée de membres venant des systèmes judiciaire et

<sup>37</sup> Dans son rapport pour 1996, l'Organe a rappelé que la solution du problème de l'abus de drogue passait par une action simultanée sur les plans de la détection et de la répression des infractions, de la prévention, du traitement et de la réadaptation. Il s'est déclaré convaincu qu'une coopération accrue entre les autorités judiciaires, sanitaires et sociales était indispensable pour jeter un pont entre le système pénal et le système sanitaire, et il a invité les gouvernements à étudier avec davantage d'attention les mesures de substitution à l'emprisonnement adoptées dans différentes régions du monde, en tenant compte des différences qui existaient en matière de philosophie et de système juridique (*Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1996 ...*, par. 24 et 26).

sanitaire) dont est constituée une juridiction de ce type, dirigée par le juge, supervise les progrès de chacun des participants pendant toute la durée du programme, dont l'observance est vérifiée de manière objective au moyen de fréquents tests de consommation de substances. L'observance est récompensée, la non-observance sanctionnée. La rechute n'est normalement pas punie parce qu'elle peut toujours survenir sur le chemin tortueux qui mène à la guérison durable. Cela étant, toute malhonnêteté de la part du délinquant concernant sa rechute est sanctionnée, éventuellement par une très courte peine privative de liberté qui doit l'aider à se rendre compte qu'il ne parvient pas encore à prendre en main sa propre guérison – obstacle majeur à tout progrès véritable vers une guérison durable – et l'aider à surmonter la situation. Un programme suivi avec succès peut donner lieu à la suspension ou au classement de l'affaire pénale, à une peine non privative de liberté ou à une mesure de probation. La récidive ou d'autres cas graves de non-observance du programme entraînent habituellement une expulsion, après quoi le délinquant est traité de manière classique par le système de justice pénale.

54. Dans un nombre croissant de pays<sup>38</sup>, ces juridictions appliquent certains principes clefs pour les programmes de traitement et de réadaptation qu'elles prescrivent. Elles ne fonctionnent pas toutes à l'identique, et les solutions qui donnent les meilleurs résultats à un endroit peuvent n'être pas efficaces ailleurs. Ce sont parfois des tribunaux distincts nouvellement créés, parfois des tribunaux existants dont les procédures ont été spécialement ajustées. Il n'y a pas de modèle unique qui soit universel, mais différentes formes adaptées aux différents besoins, systèmes juridiques, situations locales et ressources disponibles. Les principales différences tiennent aux conditions à remplir pour en bénéficier lorsque l'affaire est déjudiciarisée, et aux résultats du programme; pour le reste, les grandes caractéristiques sont les mêmes.

55. Lorsque les principes des juridictions spécialisées dans les affaires de toxicomanie sont appliqués, le coût du traitement judiciaire (du fait que la juridiction doit surveiller l'observance du programme) et celui de la prise en charge médicale des délinquants toxicomanes

augmentent. Cela étant, une évaluation de l'activité de ces juridictions et des résultats qu'elles obtiennent montre que, par rapport à d'autres solutions, elles sont généralement mieux à même de faire suivre un traitement aux délinquants toxicomanes et de réduire la récidive, et elles sont souvent d'un meilleur rapport coût-efficacité<sup>39</sup>. Il semble que les facteurs de succès de telles juridictions soient notamment une direction judiciaire efficace de l'équipe qui les compose; une collaboration interdisciplinaire étroite au sein des équipes, dont chaque membre conserve son indépendance professionnelle; une bonne connaissance de la dépendance, du traitement et de la guérison chez les membres de l'équipe issus du système judiciaire; une bonne connaissance de la criminalité chez les membres de l'équipe issus du système sanitaire; l'existence d'un guide pratique destiné à assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif; la définition de conditions claires à remplir pour en bénéficier et la sélection des candidats selon des critères objectifs; une évaluation approfondie de chaque candidat; le consentement pleinement éclairé de chaque personne admise dans le programme; l'orientation rapide des personnes concernées, après leur arrestation, vers les services de traitement et de réadaptation; des sanctions immédiates, assurées et cohérentes en cas de non-observance du programme et la récompense de l'observance; l'évaluation continue du programme et la volonté de le perfectionner; l'allocation régulière à ces juridictions de fonds suffisants; et la modification des règles de fond ou de procédure si nécessaire ou opportun.

56. Le traitement, la réadaptation et la réinsertion des délinquants toxicomanes ne sont efficaces et durables que s'ils sont conçus pour assurer au mieux la guérison et la non-récidive. L'Organe note que les programmes de traitement de l'abus de drogue doivent être soigneusement étudiés dans leur principe, avoir des objectifs clairement définis et comporter un mécanisme d'évaluation. Ces programmes doivent en outre comprendre des mesures de prévention de la rechute et des services de postcure après le premier traitement. Leur efficacité dépendra aussi de l'expertise de ceux qui les mettent en œuvre, du nombre de places disponibles dans les structures adaptées et d'une coopération étroite entre justice pénale et organismes de santé. Des ressources

<sup>38</sup> C'est le cas par exemple en Australie, à la Barbade, aux Bermudes, au Brésil, au Canada, au Chili, aux États-Unis, en Irlande, en Jamaïque, en Norvège, en Nouvelle-Zélande et à Trinité-et-Tobago.

<sup>39</sup> États-Unis, Government Accountability Office, *Adult Drug Courts: Evidence Indicates Recidivism Reductions and Mixed Results for Other Outcomes*, rapport GAO-05-219 (Washington, 2005).

suffisantes devraient leur être consacrées pour en garantir autant que possible le succès. Des services de traitement de l'abus de drogue devraient également être offerts dans le système pénitentiaire<sup>40</sup>.

57. L'Organe note que, s'il est souhaitable que le traitement soit volontaire, cela n'est pas indispensable pour qu'il soit efficace. Une forte motivation peut faciliter les choses. L'Organe a souligné que la rencontre d'un délinquant toxicomane avec le système de justice pénale pouvait être une bonne occasion de l'inciter à suivre un traitement<sup>41</sup>. Les conventions permettent aux tribunaux d'user de manière créative de leur autorité et de leur pouvoir de sanction pour, selon qu'il convient, aider les délinquants à suivre un traitement, améliorer les perspectives de réussite du traitement et renforcer la sécurité publique en faisant reculer l'abus de drogue et le risque de récidive. Enfin, l'Organe prend acte des bons résultats obtenus dans certains pays où les systèmes judiciaire et sanitaire coopèrent étroitement pour assurer le traitement obligatoire des toxicomanes en prison.

## F. Recommandations

58. Les conventions internationales relatives au contrôle des drogues encouragent et aident les États à réagir de manière proportionnée face aux infractions liées à la drogue et à leurs auteurs. Des réponses disproportionnées vont à l'encontre des objectifs de ces conventions et de l'état de droit.

59. Bien que de nombreux pays aient progressé depuis la dernière fois que l'Organe a examiné les questions relatives à la proportionnalité, à savoir dans son rapport pour 1996, il reste encore à faire, en particulier pour ce qui est de lutter contre les grandes organisations de trafiquants et de les démanteler. Dans plusieurs pays, il faut mieux équilibrer les mesures de répression, de manière à ce que les petits délinquants ne soient pas les premiers visés pendant que les trafiquants de haut vol échapperaient à la justice.

60. Afin d'améliorer l'application des conventions, l'Organe recommande aux gouvernements qui ne l'ont pas encore fait de prendre les mesures suivantes:

a) *Détection et répression.* Les gouvernements devraient s'assurer que leurs services de détection et de répression et leurs systèmes de justice s'attachent tout particulièrement à mener des enquêtes sur ceux qui contrôlent, organisent ou dirigent les grandes organisations de trafiquants de drogue ou ceux qui produisent pour elles, à les poursuivre et à les condamner. Les services de lutte contre le blanchiment d'argent sont également importants à cet égard. Le trafic de rue et les infractions liées à la détention de drogues illicites doivent certes faire l'objet d'une attention minutieuse, mais ils ne doivent pas être les seules cibles de l'action de répression et de l'action judiciaire;

b) *Produit du crime.* Les gouvernements devraient s'assurer qu'une législation adaptée permet aux autorités de geler et saisir les biens et avoirs des trafiquants de drogue et que les autorités s'emploient en priorité à cela. Il faudrait accorder plus d'importance à la coopération entre les États et au partage des avoirs dans les affaires transnationales afin de démanteler efficacement les opérations des grandes organisations de trafiquants;

c) *Peines de substitution.* Les gouvernements devraient envisager d'élargir la palette des mesures privatives et non privatives de liberté prévues en cas d'infractions liées à la drogue commises par des consommateurs de drogues illicites, de sorte que les autorités puissent réagir de manière proportionnée selon les circonstances de chaque affaire. Dans certains cas, des juridictions spécialisées dans les affaires de toxicomanie qui s'occupent des personnes retombant fréquemment dans des styles de vie à haut risque et des programmes de traitement obligatoires peuvent représenter pour les délinquants toxicomanes des solutions efficaces de substitution à l'emprisonnement;

d) *Systèmes pénal et sanitaire.* Les gouvernements devraient étendre l'offre de programmes de soins de santé et de traitement de la toxicomanie en prison, beaucoup de ces programmes s'étant révélés plutôt efficaces par rapport à leur coût et utiles pour réduire la récidive. Il importe au plus haut point de supprimer l'accès aux drogues illicites en prison;

e) *Infractions commises par des célébrités.* Les services de justice pénale et ceux chargés des programmes de traitement devraient s'assurer que les personnes célèbres qui enfreignent la législation sur les drogues aient à répondre de leurs actes. Les affaires dans lesquelles des célébrités toxicomanes sont traitées avec

<sup>40</sup> Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1996 ..., par. 29 à 31.

<sup>41</sup> Ibid., par. 30.

plus d'indulgence que ne le seraient des anonymes suscitent l'écœurement de l'opinion publique et risquent d'inciter les jeunes à adopter une attitude plus permissive à l'égard des drogues illicites;

f) *Entraide judiciaire.* Les gouvernements devraient examiner et, si nécessaire, revoir les lois, politiques, procédures, allocations de ressources, priorités et infrastructures nécessaires à la coopération internationale entre systèmes judiciaires, pour parvenir en pratique à ce que les États qui reçoivent des demandes de coopération y donnent suite aussi rapidement, pleinement et efficacement qu'ils voudraient voir donner suite à leurs propres demandes. Ces demandes devraient se limiter au strict nécessaire, de manière à ne pas imposer de charge excessive à l'État requis. Pour améliorer la qualité, la rapidité et l'efficacité du processus de formulation de demandes, l'Organe recommande aux gouvernements d'utiliser le Rédacteur de requêtes d'entraide judiciaire et, dès qu'il sera disponible, le Rédacteur de demandes d'extradition de l'ONUUDC, ainsi que les guides de l'ONUUDC sur les pratiques de référence en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de confiscation;

g) *Ressources.* Les gouvernements devraient examiner les priorités, pratiques et procédures concernant les affaires liées à la drogue afin que les ressources qu'ils consacrent à la répression, aux poursuites, aux procès et aux établissements pénitentiaires permettent d'agir efficacement et de manière proportionnée contre cette forme de criminalité. Ils devraient envisager de renforcer leur aide aux gouvernements des pays en développement pour que les systèmes de justice et de soins de santé de ces derniers puissent traiter plus efficacement ce type d'affaires;

h) *Politiques en matière d'information.* Les gouvernements devraient s'assurer que le public et les médias ont accès aux données et statistiques sur le recours au système de justice pénale face au trafic et à l'abus de drogue. Il importe en particulier que le public ait connaissance des programmes de traitement de la toxicomanie qui sont efficaces et que les autorités sanitaires diffusent largement les informations relatives aux moyens et méthodes de traitement afin d'encourager les délinquants récidivistes à suivre de tels programmes.

61. À la lumière des recommandations qu'il a formulées dans son rapport pour 1996 et des recommandations ci-dessus, l'Organe invite les gouvernements à procéder à un examen complet des mesures prises par leurs organes législatifs, exécutifs et

judiciaires face aux infractions liées à la drogue, afin de veiller à ce que ces mesures soient proportionnées, et il les invite également à apporter les changements nécessaires pour corriger toute lacune éventuelle. L'Organe serait reconnaissant aux États de le tenir informé de tout changement qui serait ainsi apporté.