



Assemblée générale

Distr. générale
24 mars 2016
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Points 107 et 124 de l'ordre du jour

Contrôle international des drogues

**Interaction entre l'Organisation des Nations Unies,
les parlements nationaux et l'Union
interparlementaire**

Rapport succinct de la réunion de 2016 avec les parlementaires

Note du Président de l'Assemblée générale

Le présent document, distribué en application de la résolution 65/123 de l'Assemblée générale, renferme le rapport succinct de la réunion de 2016 avec les parlementaires, tenue à New York les 8 et 9 février 2016.



Le problème mondial de la drogue : dresser le bilan et intensifier l'action mondiale

Réunion avec les parlementaires tenue au Siège de l'Organisation des Nations Unies : rapport succinct

Ouverture de la réunion

1. La réunion, qui fait partie des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale, devant se tenir du 19 au 21 avril 2016, avait pour objet de faire le point sur la mise en œuvre de la Déclaration politique et du Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, adoptés en 2009, ainsi que sur les autres engagements pris au titre des trois conventions fondamentales relatives au contrôle des drogues. Elle a été l'occasion d'examiner les points de vue des parlementaires et des autres parties prenantes de nombreux pays, mais aussi de dresser le bilan des différents aspects du régime actuel de contrôle des drogues.

2. D'une durée de deux jours, elle a été déclarée ouverte par le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, M. Mogens Lykketoft, et le Président de l'Union interparlementaire (UIP), M. Saber Chowdhury. M. Lykketoft a souligné que l'apport des parlementaires au débat était important pour trois grandes raisons : d'abord parce qu'ils exprimaient les points de vue et les préoccupations des électeurs et faisaient donc entendre une multitude de voix ; ensuite, parce qu'en leur qualité de législateurs, ils étaient en mesure de rédiger et d'adopter la législation pertinente ; enfin, parce qu'étant les dépositaires de la responsabilité parlementaire, il leur appartenait de contrôler la suite donnée aux engagements internationaux, de demander des actes et d'exiger des réponses, le cas échéant.

3. M. Chowdhury a déclaré que, de toute évidence, les différences d'opinions quant à la meilleure façon de lutter contre la drogue faisaient écho à des divergences politiques profondes. Ces dernières années, le débat sur l'efficacité de ce que l'on appelle la guerre contre la drogue était devenu de plus en plus virulent, dénotant l'évolution considérable de certains face aux réalités de terrain. Précisant que nul n'est à l'abri d'une addiction (à la caféine, à l'alcool, à la nicotine ou aux médicaments), il a invité les délégués à ne pas s'ériger en juges, mais à débattre avec compassion et ouverture d'esprit. Il a rappelé que la consommation de drogues et la toxicomanie étaient un problème de santé publique et que les centaines de milliers de décès liés chaque année à la drogue devaient être mesurés à l'aune des huit millions de décès annuels dus au tabac et à l'alcool. Enfin, il a souligné que les politiques relatives au contrôle des drogues devaient davantage faire la différence entre les divers types de drogues illicites et analyser la production, le transit et la consommation de chacune d'elles.

4. Le Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), M. Yury Fedotov, a qualifié la lutte mondiale contre la drogue d'essentielle au regard de l'édification d'une société saine et libre de toute exclusion et l'a décrite comme faisant partie intégrante de l'action mondiale en faveur de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il a réaffirmé que la préparation de la session extraordinaire exigeait des travaux d'analyse considérables, concentrant l'attention internationale sur les problèmes actuels et à venir : trafic d'héroïne, lien entre la criminalité organisée et le

terrorisme, aggravation inquiétante de la consommation de drogues en Afrique ou encore effets délétères de la violence sur la stabilité et le développement en Amérique centrale. Les modes de développement alternatif aux fins de l'autonomisation des paysans pauvres, grâce auxquels ceux-ci pourraient se détourner des cultures illicites et dégager des moyens de subsistance viables, n'avaient pas été suffisamment pris en compte.

5. Les trois conventions internationales relatives au contrôle des drogues consacraient l'importance, à des fins médicales, des substances placées sous contrôle, mais leur disponibilité continuait de poser des problèmes dans de nombreuses régions du monde, de sorte que des malades se trouvaient dans l'impossibilité de soulager leur douleur ou de recevoir un traitement adéquat. Les mesures de prévention tout comme les services destinés aux personnes souffrant de troubles liés à la drogue demeuraient insuffisants, et seul un consommateur de drogues sur six dans le monde obtenait un traitement. Les débats préliminaires à la session extraordinaire de l'Assemblée générale avaient fait ressortir l'importance du principe de responsabilité partagée face à ces problèmes, ainsi que la nécessité d'instaurer des politiques globales et équilibrées fondées sur les conventions internationales relatives au contrôle des drogues, qui proposeraient par exemple des solutions de substitution à la condamnation pour les infractions mineures liées aux drogues, ce qui désengorgerait les prisons et empêcherait les criminels et les extrémistes de recruter des individus vulnérables. Ces politiques devaient également prévoir des mesures visant à démanteler les réseaux de la criminalité organisée, à offrir d'autres moyens de subsistance aux cultivateurs et à améliorer la disponibilité des médicaments essentiels placés sous contrôle, tout en empêchant leur détournement et leur consommation abusive. Dans le cadre de son mandat, qui englobe la justice, l'état de droit et la santé, l'ONUDC, par l'intermédiaire de ses bureaux extérieurs et au moyen de ses programmes, aide les États Membres à mettre en œuvre des mesures équilibrées de lutte contre les drogues.

6. Les déclarations liminaires peuvent être consultées sur le site Web de l'UIP (<http://ipu.org/Splz-e/unga16.htm>).

Discours liminaire

7. M. Khaled Shamaa, Ambassadeur d'Égypte en Autriche et Président du Conseil chargé des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale, a rappelé que le régime actuel de contrôle des drogues trouvait son origine dans la Convention internationale de l'opium de 1912. Ce texte fut le premier à donner acte de l'importance qu'il y avait à protéger les personnes contre la consommation de drogues et la toxicomanie, tout en garantissant l'accès aux drogues à des fins médicales et scientifiques. De plus, il a consacré le caractère transnational de ce problème et a institué le principe de responsabilité partagée.

8. Par la suite, le régime de contrôle des drogues a évolué par étapes : Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (telle que modifiée par le Protocole de 1972), Convention sur les substances psychotropes de 1971 et Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988. Dans la Déclaration politique et le Plan d'action de 2009, les États Membres ont constaté que le trafic et l'usage illicite de drogues faisaient peser une très lourde menace sur la santé, la dignité et les espoirs de millions d'individus. La communauté internationale devait se réunir en avril 2016 pour examiner les progrès

accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration politique et du Plan d'action. Les États Membres étaient tenus de s'accorder sur des recommandations opérationnelles, eux qui se sont vivement inquiétés de ce que le problème mondial de la drogue compromettait gravement la santé publique, la sécurité et le bien-être de l'humanité, la sécurité nationale et la souveraineté des États, ainsi que la stabilité politique et le développement durable.

9. D'importants problèmes restaient à surmonter et d'autres étaient en gestation. Il apparaissait clairement qu'il fallait perfectionner les stratégies et les mesures d'intervention. De même, le traitement, la réadaptation et la réinsertion des toxicomanes représentaient toujours des défis majeurs, du fait des coupes affectant les budgets consacrés à la santé, de la multitude de problèmes sanitaires et des épidémies qui se déclaraient dans certaines régions du monde, ainsi que du manque de moyens en matière de prévention, de traitement et de réadaptation, notamment pour ce qui touchait le VIH. Certains problèmes émanaient de l'évolution des activités criminelles liées au trafic de drogues et les États ne pouvaient s'y attaquer sans l'aide de la coopération internationale en matière de blanchiment d'argent, de corruption, de trafic d'armes, de traite d'êtres humains et de lien toujours plus étroit entre trafic de drogues et terrorisme. À cela s'ajoute la difficulté de mettre à la disposition des malades des substances placées sous contrôle qui permettent d'atténuer la douleur, tout en empêchant le détournement. Les drogues étaient en constante évolution : de nouvelles drogues de synthèse et substances psychotropes apparaissaient et la consommation de produits pharmaceutiques et de stimulants de type amphétamine augmentait. L'éradication des cultures illicites relevait toujours du défi, malgré plusieurs tentatives en ce sens, au moyen de programmes de développement alternatif. Il fallait dès lors redoubler d'efforts, consolider ces programmes et les lier à d'autres activités menées dans le cadre de la réalisation de l'ensemble des objectifs de développement durable.

10. Certes, le régime international de contrôle des drogues en vigueur était dynamique et évolutif, mais il fallait systématiquement et constamment veiller à ce qu'il soit appliqué, dans le respect des principes fondateurs et de la responsabilité partagée, de manière équilibrée et intégrée.

Débat

11. Les délibérations ont porté sur les trois grands thèmes suivants :

- Le problème mondial de la drogue en perspective : l'évolution du contrôle des drogues
- La lutte mondiale contre les stupéfiants : peut-elle être plus efficace?
- La prévention et le traitement de la toxicomanie dans l'optique du développement durable et des droits de l'homme : quels sont les besoins?

12. Lors des trois séances respectivement consacrées à ces questions, les experts conviés à débattre (voir annexe), après avoir fait part de leurs réflexions sur les thèmes à l'étude, ont exprimé leur opinion sur plusieurs problématiques apparentées soulevées par la modératrice, M^{me} Julia Taylor Kennedy. Le débat a ensuite été ouvert à tous les participants. Ces derniers ont posé des questions ou soulevé des problématiques propres à leur pays, et les experts y ont réagi toutes les deux ou trois interventions.

13. De nombreux représentants ont exposé les mesures concrètes mises en œuvre par le gouvernement de leur pays afin de résoudre le problème de la drogue : création d'une commission de contrôle des drogues, élaboration de plans d'action nationaux de lutte contre la drogue, coopération et échange de renseignements avec les pays voisins, campagnes d'arrestation de policiers, militaires et hommes politiques corrompus impliqués dans le trafic de stupéfiants, exécution de programmes de prévention et mesures de soutien à la prise en charge médicale des toxicomanes, privatisation des activités de réinsertion sociale, élaboration de politiques en matière de cultures de substitution dans les zones de culture illicite ou encore collaboration avec d'autres organismes publics compétents tels que les services de lutte contre le blanchiment d'argent ou l'administration douanière.

14. Au fur et à mesure du débat, deux points de vue distincts se sont dégagés. Si certains se sont accordés sur le contenu du régime mondial actuel de contrôle des drogues tel qu'il est appliqué dans la plupart des régions du monde, à savoir en privilégiant l'éradication des drogues illicites et en sanctionnant les personnes impliquées, qu'il s'agisse des producteurs, des trafiquants ou plus particulièrement des consommateurs, d'autres ont mis en doute son efficacité. Ainsi sont apparus deux points de vue d'ordre général, nuancés en fonction de la situation et des caractéristiques de chaque pays : i) le régime en vigueur remplit son objectif et devrait être maintenu tel qu'il est, ou éventuellement être intensifié; ii) le régime en vigueur est un échec, car il a eu des effets pervers dévastateurs sur le plan sociétal sans pour autant faire sensiblement reculer la consommation de drogues.

La peine de mort

Le clivage le plus net s'est manifesté sur la question de la peine de mort pour les personnes convaincues d'activités liées au commerce de la drogue. Les participants ont jugé soit que la peine capitale était acceptable pour certaines infractions, soit qu'elle restait inenvisageable.

L'un des représentants s'est demandé pourquoi, alors qu'on se résignait à tant de décès dus au trafic de drogues – la mort par surdose de nos enfants et de nos proches, d'être chers pris dans la violence induite par la drogue, de parents qui mouraient en prison où on les avait internés pour une simple détention de drogues – on ne pouvait accepter qu'il soit juste d'approuver l'exécution de ceux qui causaient tant de malheur. Pour un autre participant, en revanche, la peine de mort n'était jamais une solution puisqu'elle dévalorisait ceux qui l'administraient alors même que son caractère dissuasif n'avait pas été prouvé.

15. Le débat a fait surgir une question fondamentale : les conventions relatives au contrôle des drogues donnent-elles une marge de manœuvre suffisante pour faire place à des opinions si divergentes sur les objectifs et les effets des politiques en vigueur? Selon les tenants des deux thèses, ce dilemme n'a pas lieu d'être : il s'agit de choisir uniquement entre le statu quo, l'interdiction, et son opposé absolu, la légalisation. D'autres pourtant prônent une troisième voie : ouvrir progressivement la voie à une réglementation de l'usage de substances psychoactives, en privilégiant la santé publique et les droits de l'homme.

16. Certains ont affirmé qu'il était difficile de traiter du problème de la drogue, étant donné que le constat de départ et les attentes variaient considérablement d'un interlocuteur à l'autre. L'un des intervenants a fait observer que cette confusion servait les intérêts des trafiquants de drogue.

17. Plusieurs participants ont fait valoir que chaque pays devait être libre d'interpréter les conventions relatives au contrôle des drogues et d'établir une législation nationale en conséquence. D'autres, exprimant un avis contraire, ont affirmé que le manque de cohésion au plan international alimentait de fait le problème, plusieurs pays ayant dépénalisé la détention de certains types de drogues (au niveau national ou sous-national).

18. Les deux grandes thèses mentionnées plus haut, exprimées aussi bien par des experts que des participants, ont été justifiées comme suit :

Thèse 1 : la lutte contre la drogue est opérante

19. De nombreux participants ont rappelé que les conventions relatives au contrôle des drogues étaient, de tous les traités et conventions des Nations Unies, les instruments ayant reçu le plus grand nombre de ratifications. Il n'y avait pas lieu de réexaminer les conventions lors de la session extraordinaire d'avril 2016. Le débat devait plutôt porter sur la consolidation du consensus relatif au régime en vigueur et sur le renforcement des acquis, tout en tenant compte des tendances et des faits nouveaux, ainsi que des circonstances et des difficultés propres à chaque État Membre. Bien qu'elles soient anciennes, les trois conventions demeuraient pertinentes et elles constituaient le fondement de la lutte contre la menace que constituaient les drogues sous toutes leurs formes. Il s'agissait à présent d'en consolider l'application.

20. Les pays ayant signé et ratifié les conventions relatives au contrôle des drogues avaient pris un certain nombre d'engagements. Ils étaient tenus d'ériger en infraction pénale la production des substances figurant sur les tableaux établis par l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), et ceci ne saurait souffrir aucune exception. Cependant, les conventions ne leur imposaient pas d'infliger une peine de prison pour les infractions liées aux drogues. Aux termes de la Convention de 1988, ils étaient tenus de sanctionner la possession de drogue aux fins de consommation sans pour autant devoir prescrire une peine de prison. La Convention précisait même que les États pouvaient, au lieu de condamner l'utilisateur ou de prononcer une sanction pénale à son encontre, ou comme complément de la condamnation ou de la sanction pénale, le soumettre à des mesures de traitement.

21. Certains pays considéraient que, même dans le cadre strict du contrôle des drogues, ils disposaient d'une marge de manœuvre et d'une certaine latitude, en encourageant par exemple les magistrats à envoyer les délinquants primaires dans des centres de traitement, d'éducation ou de réadaptation plutôt qu'en prison. Les principes constitutionnels de chaque État laissaient aussi une marge de manœuvre : si certains aspects des conventions étaient jugés incompatibles avec la constitution, il était possible de s'en délier. De plus, les conventions disposaient que les États pouvaient mettre en œuvre des projets pilotes d'une durée et d'une ampleur déterminées, concernant aussi bien l'incrimination que la légalisation de certaines drogues.

22. Il était essentiel de préserver la primauté du droit. Certes, les États avaient le loisir d'adapter le cadre juridique, mais qu'ils cherchent à s'en défaire engendrerait des problèmes considérables. Comme cela a été indiqué, la prolifération des problèmes liés à la drogue remontait à la fin de la Seconde Guerre mondiale, et elle était alimentée par la publicité et la société de consommation, et encouragée par un concept nouveau, l'adolescence. Les jeunes, en proie à des problèmes identitaires, cherchaient du réconfort auprès de groupes de pairs, et la pression exercée par ces derniers les incitait à tâter de la drogue. Les statistiques montraient qu'à l'heure actuelle 3,5 % de la population mondiale consommaient de la drogue, dont 2,5 % du cannabis. Il était cependant à noter que la consommation d'alcool et de tabac était bien plus élevée. Si le monde avait perdu la bataille de l'alcool et du tabac, il n'y avait pas de raison pour qu'il capitule aussi face aux drogues.

23. Les conséquences du problème de la drogue se faisaient ressentir de façon inégale dans le monde. Ainsi, en Asie de l'Est, la production et le trafic de drogues étaient au même niveau qu'en Amérique latine, mais la violence y relative y était moindre. Dans certaines régions d'Amérique latine (tout comme dans certains pays d'Europe occidentale), on s'accordait à penser que le régime en vigueur était un échec et l'on réclamait avec insistance qu'il soit « réformé ». En revanche, ce constat d'échec ne se faisait sentir ni en Asie de l'Est ni au Moyen-Orient, où l'on s'attachait encore à combattre la consommation de drogues, historiquement associée au colonialisme et à la toxicomanie extrême, mais pas à une grande violence. De manière générale, les États d'Asie favorisaient nettement l'incrimination et ne voyaient pas de raison de procéder à une « réforme ».

Problèmes posés par la dépénalisation

L'un des participants a expliqué que, jusqu'aux années 80, le problème de la drogue était largement inconnu dans son pays. Alors que le trafic de drogues prenait de l'ampleur, le Gouvernement avait décidé d'imposer la peine capitale pour les infractions y relatives. Toutefois, cette loi avait été abrogée devant les protestations de l'opinion publique. La population avait alors pris conscience de ce qu'il était possible de se procurer des drogues et certaines personnes avaient commencé à s'adonner au trafic ou à cultiver elles-mêmes du cannabis. Il en est résulté une aggravation de la criminalité suivie, depuis peu, par la progression du terrorisme. Les horribles crimes perpétrés par Boko Haram – attentats-suicides et massacres – n'étaient possibles que parce que les membres de cette organisation se trouvaient sous l'effet de la drogue. Selon ce participant, la dépénalisation ne ferait qu'augmenter l'offre de drogue : les gens s'y adonneraient puisque la consommation ne serait plus illicite. Cette décision créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. La dépénalisation ne serait pas judicieuse dans son pays, même si elle pouvait donner de bons résultats ailleurs. À ses yeux, les mesures à prendre étaient claires : imposer des peines rigoureuses en cas de détention et de consommation de drogue.

24. Toujours selon cette thèse, la légalisation des drogues serait contreproductive. Les États ne devaient pas céder à l'opportunisme politique, même lorsque les activités illégales devenaient difficiles à contrôler. Le problème de la drogue était

étroitement lié aux autres formes de criminalité organisée : blanchiment d'argent, contrebande d'armes, traite d'êtres humains ou encore financement du terrorisme. De plus, la légalisation pourrait donner lieu à des conflits familiaux : des adolescents pourraient consommer des drogues pour défier leurs parents, au prétexte que le gouvernement que les parents avaient eux-mêmes élu leur en donnait le droit. Les parents perdraient donc à être laxistes et à préconiser des politiques susceptibles de rendre les drogues plus accessibles. Un représentant, citant le pape François a déclaré que la toxicomanie était un mal et que, face au mal, on ne saurait ni céder ni s'en accommoder. D'autres encore ont fait observer que les politiques « restrictives » de certains pays avaient fait reculer la consommation de drogue, ce au bénéfice de la société.

25. Les pays en développement touchés par la drogue, lorsqu'ils étaient déterminés à appliquer strictement les conventions, avaient dû trouver la volonté politique nécessaire pour y parvenir, former du personnel et définir des stratégies nationales opérantes. Or, la plupart d'entre eux devaient faire face à bien d'autres problèmes (pénurie de matériel et de laboratoires de criminalistique ou encore contraintes budgétaires). Ils avaient donc besoin que l'ONUDC et l'ensemble des pays développés leur prêtent davantage assistance. L'assistance technique internationale pourrait également contribuer de façon décisive à la consolidation des législations nationales de lutte contre la drogue.

L'exception à la règle risque de donner lieu à des abus

Le représentant d'un pays africain a expliqué que, s'il était vrai que, dans son pays, les lois étaient rigoureuses et les institutions fortes, il était connu pour être un pays de transit pour les drogues dures, dont les sources d'approvisionnement étaient aux mains d'un dangereux cartel, capable de propager la corruption à loisir. De grosses quantités de drogue étaient régulièrement saisies et détruites, mais ceux qui en avaient les moyens parvenaient toujours à s'en procurer. Une nouvelle drogue, à base d'alcool et produite dans des régions reculées, venait de faire son apparition et se répandait parmi les pauvres. Le Gouvernement avait récemment pris des mesures vigoureuses pour détruire tous les locaux où ces substances étaient produites.

Selon ce représentant, aucun répit n'était possible en la matière. Les mesures d'assouplissement du régime de lutte contre la drogue ou les exceptions à des fins médicales concernant le cannabis ou d'autres plantes semblables seraient contreproductives en Afrique, et en particulier dans son pays : elles seraient mises à profit à des fins malveillantes.

26. Un des pays participant à la réunion a, depuis 2013, considérablement étoffé les services de renseignements et de police. Cela s'est traduit par une forte progression des arrestations pour détention de drogue et une baisse en conséquence de 32 % de la criminalité liée aux drogues. Ces dernières années, davantage de sites de production ont été localisés et détruits, la quantité de drogues interceptées avant d'être livrées aux toxicomanes a progressé et les réseaux de trafic de drogues sont désormais mieux connus. Pour ce pays, la « guerre contre la drogue » a payé. Il est à

noter aussi que d'autres pays ont adopté des politiques intégrées et équilibrées opérantes pour lutter contre ce fléau, qui reposent notamment sur le développement alternatif et des moyens de subsistance nouveaux.

27. Répondant à ceux qui estiment que le régime de contrôle des drogues en vigueur ne vise pas assez ceux qui tirent profit du trafic, une intervenante a dit que les services financiers de son pays s'employaient à contrôler les achats atypiques et coûteux, comme les biens immobiliers et les bijoux, et contraignaient les acheteurs à justifier l'origine de leurs fonds. Les articles saisis étaient revendus pour couvrir les dépenses élevées de santé publique qui résultaient du problème de la drogue.

28. Un participant a dit que certains pays, dont le sien, étaient de véritables victimes du problème de la drogue. Ils ne produisaient pas de drogues et ne rencontraient pas de problèmes de drogues à l'échelle nationale, mais ils souffraient des conséquences du trafic. Récemment, la consommation de stupéfiants y avait très nettement augmenté, empoisonnant l'ensemble de la société et particulièrement les jeunes ayant un bon niveau d'instruction. Il conviendrait donc que l'UIP et l'ONU tiennent une réunion spéciale en faveur de la protection de ces pays victimes de la drogue. Aux termes de son article 10, la Convention de 1988 faisait obligation aux Parties d'aider et d'appuyer les États de transit, et en particulier les pays en développement; de plus, elle prévoyait des mesures en cas de vulnérabilité particulière. Les États concernés, s'ils étaient signataires de la Convention, pouvaient l'invoquer pour obtenir l'aide de la communauté internationale. Il était également possible de prendre des mesures régionales pour établir une responsabilité partagée quant à une situation donnée.

Effets délétères possibles de l'assouplissement de la législation

Un participant européen a dit que son pays, après avoir expérimenté, dans les années 60 et 70, la prescription légale de stupéfiants et enregistré des résultats décevants, avait décidé d'en interdire la possession individuelle. Le Gouvernement estimait désormais que c'était en réduisant la quantité disponible de stupéfiants qu'on diminuait le préjudice sanitaire et sociétal qu'ils engendrent. Il considère que cette approche devrait être celle de tous les pays. Grâce à cette fermeté, le nombre de jeunes entre 16 et 24 ans qui, dans son pays, avaient essayé le cannabis était moitié moins élevé que dans le reste de l'Union européenne.

29. Plusieurs participants ont fait observer que le trafic de drogue n'était plus seulement une question de santé et de sécurité des personnes, mais représentait désormais une menace pour les institutions, passant ainsi de la marge au cœur de la société. La société ne pouvait se permettre de baisser la garde ni d'assouplir le contrôle des drogues.

Thèse 2 : une approche différente s'impose

30. Les tenants de cette thèse se sont notamment demandé ce que le régime de contrôle des drogues avait effectivement apporté; ils souhaitaient savoir si les moyens déployés en vue d'améliorer la détection et la répression avaient porté leurs fruits et si l'on avait accordé à la prévention et au traitement l'importance voulue.

Environ 83 % des personnes incarcérées pour des infractions liées à la drogue avaient été condamnées pour possession de petites quantités et non pour trafic. En réalité, les personnes convaincues de trafic de drogue n'étaient pas de gros trafiquants. Les peines applicables aux infractions liées à la drogue et commises sans violence étant incompressibles, de petits délinquants se retrouvaient condamnés à des peines plus lourdes que celles infligées pour homicide ou pour viol. De plus, le pourcentage de femmes arrêtées pour des infractions liées à la drogue était excessivement élevé. Celles-ci ne jouaient qu'un rôle minime dans le trafic de drogues, servant souvent de simples « mules », mais cela faisait d'elles des cibles faciles. Enfin, le nombre de consommateurs de drogues incarcérés étant élevé, les prisons étaient surpeuplées, ce qui engendrait l'insécurité, la violence et des problèmes de santé.

31. Comme certains participants l'ont indiqué, la théorie selon laquelle le régime en vigueur était adéquat et qu'il suffisait d'en renforcer l'application était illogique. Il était illusoire de poursuivre des politiques inopérantes de longue date tout en espérant obtenir des résultats différents. Beaucoup de participants se sont accordés à penser que, malgré tout, les conventions marquaient un pas en avant, notamment en ce que les États avaient accepté le principe de responsabilité partagée. Il était évident que la hausse de la production, l'essor du trafic et de la consommation, ainsi que la recrudescence de la criminalité et de la violence liées aux drogues amenaient les pays à envisager la question sous l'angle du réexamen, de la réforme et de l'actualisation du régime international de contrôle. Par ailleurs, comme l'ont fait observer des participants, l'accès à l'information était lacunaire, et il était impératif de procéder à une analyse approfondie de la situation pour pouvoir conclure des accords politiques appropriés, convenus par consensus plutôt qu'imposés par une instance supérieure.

32. De nombreux participants ont souligné qu'il fallait aborder le problème de la drogue sous l'angle de la santé publique plutôt que de la sécurité. Dans la majorité des cas, les effets de la drogue sur la santé publique étaient désastreux. En effet, si l'ingestion ou l'injection de substances avait des effets directs, elles étaient responsables également de l'aggravation des taux de morbidité et de mortalité, due en particulier aux surdoses, ainsi que de la propagation des maladies sexuellement transmissibles, essentiellement le VIH et les hépatites, entre les toxicomanes qui partageaient une même seringue. Il existait quelques rares pays où l'on s'était employé à dégager des pratiques fondées sur la prise en charge médicale. Dans un pays d'Amérique du Sud, par exemple, la toxicomanie était reconnue comme une maladie que l'on soignait.

33. Le principal problème qui se posait lorsque l'éradication des cultures illicites et l'incarcération systématique, même en cas d'infraction mineure, prenaient le pas sur le traitement était que celui-ci n'était pas suffisamment proposé aux toxicomanes, et encore moins à ceux qui se retrouvaient en prison, ce qui était des plus regrettable. Même dans les pays désireux d'aborder le problème de la drogue de manière novatrice, les moyens étaient généralement insuffisants pour offrir un traitement adéquat, souvent du fait de la pénurie de fonds publics imputable aux dépenses engagées pour la guerre contre la drogue. Les tenants de la thèse 1 (la lutte contre la drogue est opérante) considéraient que de la répression et du traitement, c'était la répression qui constituait le moyen le plus efficace de régler le problème de la drogue. Pour les tenants de la thèse 2 (une approche différente s'impose), le choix entre répression et traitement relevait de l'éthique. À leurs yeux, si l'approche

traditionnelle et intransigeante n'avait pas porté ses fruits, il fallait envisager une approche axée sur la santé publique; or, la mise en œuvre de cette dernière était souvent entravée par des contraintes financières.

34. Pour certains participants, le problème de la drogue était révélateur d'un malaise profondément ancré dans la société. Il ne s'agissait pas d'une simple question de sécurité, mais d'un problème lié à beaucoup d'autres aspects structurels auxquels il fallait s'attaquer simultanément. La fragilité des institutions et la vulnérabilité sociale constituaient un terreau propice à la criminalité organisée, notamment pour ce qui était du trafic de drogues et d'armes, de la traite des êtres humains, du blanchiment d'argent et de la corruption. Le règlement de tous ces problèmes exigeait une approche intégrée et systématique.

35. Lors de sa prochaine session extraordinaire, l'Assemblée générale devait se pencher sur les limites de l'expérimentation de nouvelles approches. Cette démarche était utile dans la mesure où elle permettait d'obtenir et d'analyser des résultats très divers sur un court laps de temps. On parlait beaucoup de politiques fondées sur des faits, mais en réalité les décisions en matière de lutte contre la drogue étaient loin de s'appuyer sur des faits : la politique privilégiée depuis des décennies, si elle avait donné quelques modestes résultats dans certains pays, avait été dans les faits un échec partout ailleurs. Il importait également de remettre en question certains mythes. Une intervenante a fait observer que son pays avait longtemps nourri le mythe selon lequel il n'était que producteur, mais en y regardant de plus près, il apparaissait qu'il était aussi un pays consommateur aux prises avec de sérieux problèmes.

36. On pouvait dire à tout le moins que savoir ce qui n'a pas donné de bons résultats était un atout dès lors qu'il s'agissait d'expérimenter de nouvelles approches. Incarcérer les usagers ne réduisait pas la consommation; on savait au contraire que ceci était tout à fait contreproductif au regard de la santé publique, des droits de l'homme, de la morbidité et de la mortalité des usagers, ainsi que du maintien de l'ordre social et de la criminalité. En outre, rien ne prouvait que le recours à la peine de mort fasse reculer le trafic. En revanche, il était prouvé qu'un pays risquait d'être totalement déstabilisé lorsque l'on tentait d'y éradiquer un secteur économique illégal avant même que la production légale ait pu commencer à générer des revenus et des emplois, comme cela avait été le cas dans certains pays sortant d'un conflit. Enfin, il était également important d'expérimenter de nouvelles approches susceptibles de mettre un terme au narcoterrorisme et aux insurrections financées par la drogue sans pour autant que cela ait les effets délétères que l'on connaît aujourd'hui.

37. Les participants ont souligné le fait que les mécanismes de contrôle, le système de santé et l'appréhension des différents aspects du problème des drogues variaient d'un pays à l'autre. C'est ce qui expliquait que les politiques ne pouvaient être partout conçues sur un même modèle. Par exemple, les stratégies de réduction des risques axées sur l'accès au traitement retenues par certains pays européens et d'autres pays à l'avant-garde ne vaudraient sans doute pas pour l'Afrique occidentale.

38. Selon certains participants, il fallait trouver de nouvelles approches en matière de maintien de l'ordre pour que celui-ci soit réel. Le degré de violence atteint en Amérique latine était inadmissible : il illustrait le non-respect des droits fondamentaux de la personne et le dysfonctionnement de l'appareil de sécurité

publique. Les services de répression avaient pour tâche de garantir que les marchés, y compris celui de la drogue, ne soient pas associés à un degré élevé de violence et de corruption. Par ailleurs, l'orientation des futures stratégies de contrôle dépendrait des réalités nationales, culturelles et institutionnelles de chaque pays. On ne pouvait toutefois accepter n'importe quelle approche au prétexte qu'elle était opérante. Cela serait en effet contraire à l'esprit des conventions.

39. Le passage, dans les années 70, d'un régime de contrôle axé sur la disponibilité de substances réglementées et leur utilisation à des fins médicales à un régime faisant de l'incrimination et de la répression des moyens d'intervention majeurs s'était essentiellement soldé par l'augmentation du nombre de toxicomanes et d'usagers occasionnels condamnés à des peines de prison de longue durée pour simple détention de drogue. Les répercussions en avaient été catastrophiques sur les plans économique et social, notamment pour ce qui était de la santé publique et de la dislocation des familles. L'idée que les politiques de répression avaient été un échec total était l'une des causes essentielles de la campagne en faveur de la réforme du régime. Cette volonté de changement n'était pas portée uniquement par les pays qui la souhaitaient, tels certains pays d'Amérique latine : même dans ceux à l'origine du régime en vigueur, à savoir les pays d'Amérique du Nord, on constatait un net recul de l'incrimination des infractions non violentes liées à la drogue, l'objectif étant de mettre un terme à la surpopulation carcérale et d'améliorer la santé publique.

40. Les partisans de la réforme préconisaient une politique fondée sur la réduction des risques et le respect des droits de l'homme et tenant compte de toutes les réalités : apparition de nouvelles drogues de synthèse, hausse de la consommation de cannabis et de la teneur en THC de cette substance, expansion du marché illicite des médicaments sur ordonnance, en particulier en Amérique du Nord, et du commerce de précurseurs, ou encore progression de la consommation d'héroïne, majoritairement en Amérique du Nord. Le traitement des toxicomanes devait faire partie de la stratégie de réduction des risques. À la fin des années 80 et 90, les traitements de substitution par méthadone et les échanges de seringues mis en place dans certains pays européens avaient soulevé de vives controverses, mais ils étaient désormais considérés comme une avancée.

Consommation de drogue : le contexte culturel et social

Les politiques de lutte antidrogue classiques n'ont pas seulement été inefficaces, mais se sont soldées par un échec un peu partout dans le monde, et ce pour de nombreuses raisons. Un représentant d'un pays de la région Amérique latine et Caraïbes a fait observer que même les gens qui connaissaient le reggae ignoraient parfois que le mouvement rastafari était en réalité une religion locale, avec ses propres rituels, croyances et normes sociales, parmi lesquelles les modes de préparation de la nourriture et l'administration de médicaments. Le cannabis, appelé ganja dans ce pays, était d'une grande importance spirituelle pour les rastafaris. Les peuples qui consommaient du cannabis depuis plus de deux siècles étaient ce que, dans les autres conventions des Nations Unies, on désignait sous le nom de peuples autochtones, c'est-à-dire des peuples dont les normes sociales et culturelles particulières devaient être acceptées et protégées. Pourtant, dans la guerre mondiale contre la drogue, des communautés comme celle formée par les rastafaris avaient souvent été sanctionnées, particulièrement en milieu rural, parce qu'elles s'adonnaient à des pratiques qu'elles ne considéraient en rien comme criminelles.

Pendant des années, le Gouvernement de ce pays s'était employé à appliquer les dispositions des conventions, mais la « guerre contre la drogue » avait eu des effets délétères, au plan social, dans les pays où ces traditions existaient. Il fallait susciter à l'échelle mondiale la volonté de mieux accepter la diversité. Il s'agissait d'honorer l'un des principes fondamentaux des Nations Unies, à savoir que l'homme jouit de droits inaliénables qui doivent être respectés. L'Assemblée générale aurait pour objectif, notamment à sa session extraordinaire de 2016, d'inciter les personnes investies dans le régime de contrôle des drogues à prendre le temps et à manifester la patience et la sincérité voulues pour dépasser les règles en vigueur et réfléchir à des formules plus maniables afin de traiter équitablement les diverses cultures de par le monde.

Durant les 14 mois qui avaient suivi la dépénalisation de la détention de petites quantités de ganja dans ce pays, il y avait eu 1 000 arrestations de moins par mois. Ainsi, un millier de jeunes ruraux de moins de 30 ans et de paysannes de plus de 50 ans n'étaient plus arrachés à leur école, à leur famille et à leur village. Ils ne côtoyaient plus de grands criminels dont les agissements avaient fait des victimes bien réelles et ils ne risquaient plus d'être recrutés par des gangs en contact avec des criminels de pays où des drogues dures étaient produites ou consommées.

Un autre pays de la région, l'État plurinational de Bolivie, se trouvait dans une situation similaire. Pour les peuples autochtones de ce pays, les feuilles de coca symbolisaient la culture, la santé et les traditions de leurs ancêtres. Il s'agissait de ne pas confondre coca et cocaïne. Ainsi, tout en protégeant la culture de la coca, les autorités boliviennes avaient détruit, sans aucune aide extérieure, d'impressionnantes quantités de cocaïne. Les saisies avaient augmenté de plus de 170 % et la destruction de laboratoires de production de plus de 220 %. Aujourd'hui, des boissons et aliments aromatisés à la coca mais non narcotiques étaient librement vendus et leur consommation observée de près.

41. Les conventions visaient à instaurer un monde sans drogue, mais aujourd'hui nombreux étaient ceux qui pensaient que cet objectif était irréalisable et qui constataient que, paradoxalement, en instaurant une société de consommation dont on pensait qu'elle résoudrait les problèmes, notre monde matérialiste avait engendré une multitude d'insatisfaits qui tentaient de s'en échapper au moyen de substances psychotropes.

42. Une nouvelle idée-force, qui recoupaient les nouveaux objectifs de développement durable, était le rôle du développement dans la lutte contre la drogue, et notamment l'adoption impérative de politiques plus humaines et plus opérantes à l'égard des paysans pauvres qui cultivaient illicitement des plantes utilisées pour fabriquer des drogues. Comme l'a fait remarquer un des participants, la « guerre contre la drogue » était une guerre contre les pauvres. Les politiques de développement alternatif avaient systématiquement échoué, mais on était en droit de se demander si elles étaient irrémédiablement vouées à l'échec ou si elles avaient failli parce qu'elles ne s'accompagnaient pas d'autres mesures, par exemple de politiques de développement rural et de création d'emplois. L'éradication forcée n'était généralement pas efficace et les rares pays qui étaient parvenus à éliminer au moyen de cette seule stratégie la culture de plantes utilisées pour la production de drogues, l'avaient fait au prix d'atteintes considérables aux droits de l'homme, d'une dislocation des modes de vie autochtones et d'une répression politique difficilement envisageables ailleurs dans le monde, et certainement peu souhaitables.

43. Certains participants ont ajouté que si l'on voulait retenir une approche plus humaine, qui permette aux paysans pauvres de disposer de moyens de subsistance licites suffisants pour les sortir de la criminalité, il importait de s'attaquer à toutes les causes structurelles de la culture illicite. L'un des problèmes majeurs qui se posaient avait trait à la sécurité là où des groupes insurgés ou appartenant à la criminalité organisée créaient un climat d'insécurité extrême. Ce type de situation compromettait gravement l'action en faveur de moyens de subsistance alternatifs. Outre la sécurité, l'État – ou les milieux associatifs qui coopéraient avec les pouvoirs publics – devait s'employer à assurer aux collectivités concernées, qui figuraient généralement parmi les plus marginalisées, des sources de revenus durables, des emplois ainsi qu'un niveau de développement humain, des infrastructures et une chaîne créatrice de valeur ajoutée. L'absence d'un de ces éléments risquerait de réduire à néant tous les efforts visant à offrir des moyens de subsistance alternatifs. Ces politiques devaient être plus ambitieuses que par le passé, mettre l'accent tant sur le développement ciblé que sur la croissance économique au sens large, et porter sur le long terme, ce qui exigeait des moyens considérables.

44. Les politiques de lutte contre le narcoterrorisme donnaient souvent la priorité à l'éradication des cultures illicites de sorte à priver les groupes insurgés et terroristes de ressources financières. Dans la très grande majorité des cas, et quelle que soit la région où elles avaient été appliquées, ces politiques avaient été contre-productives. Elles avaient entraîné une intensification des activités insurrectionnelles et affaibli le lien unissant les producteurs de cocaïne ou de pavot à opium à l'État. De fait, la suspension des opérations d'éradication a souvent eu pour effet d'accroître l'efficacité des politiques anti-insurrectionnelles.

45. Par ailleurs, d'aucuns ont estimé que les pays développés devaient songer à mieux dédommager les pays pauvres qui s'employaient à contrôler l'offre. L'éradication des cultures était très coûteuse, car non seulement elle faisait perdre des revenus aux agriculteurs, mais aussi elle endommageait le couvert forestier, dans la mesure où il était souvent nécessaire d'abattre des arbres pour obtenir la preuve que les cultures avaient bel et bien été éradiquées. Ce déboisement, qui contribuait pour beaucoup au changement climatique, était extrêmement préjudiciable.

46. Il fallait faire la différence entre les pays où l'activité exigeait une forte intensité de main-d'œuvre, comme c'était le cas pour la culture de pavot ou de cocaïer, et ceux où elle supposait une main-d'œuvre moins abondante, par exemple lorsque le trafic y était prédominant ou que la production concernait les métamphétamines et le captagon, activités dans lesquelles l'État islamique d'Iraq et du Levant serait de plus en plus impliqué. Démanteler ce dernier type d'activités était moins onéreux qu'éradiquer des cultures illicites, mais c'était aussi une opération difficile. Il était très probable que les autorités aient à écraser l'insurrection avant de s'attaquer à la drogue.

47. Un autre aspect soulevé lors de la réunion était la distinction de moins en moins nette entre pays fournisseurs et pays à l'origine de la demande. Alors que cette question était auparavant prédominante – il s'agissait de savoir à laquelle de ces deux catégories il fallait imputer le fléau de la drogue – elle n'avait désormais plus de raison d'être, car la situation avait changé du tout au tout. Aujourd'hui en effet, nombre des États qui étaient auparavant des pays fournisseurs ou de transit étaient devenus d'importants débouchés pour les trafiquants. Il était donc inutile de désigner des coupables, et ceci exigeait que les services de détection et répression réorientent leurs priorités.

Régulation par les pouvoirs publics

Un représentant a fait observer qu'un pays de la région Amérique latine et Caraïbes avait retenu une approche vaguement qualifiée de « légalisation » alors qu'il s'agissait en fait de régulation. L'ensemble du commerce de marijuana était placé sous l'autorité de l'État, qui plafonnait la culture de plants de cannabis ou l'achat de cette substance à des fins personnelles et fixait lui-même les prix. Ces derniers étaient inférieurs à ceux que les trafiquants pratiquaient sur le marché noir, l'idée étant d'éliminer la part de la criminalité transnationale organisée. Les pouvoirs publics tenaient le registre de toutes les quantités vendues et disposaient d'une base de données génétique qui permettait de déterminer si la marijuana vendue avait été légalement produite. Chaque vendeur et chaque consommateur était tenu de se faire inscrire sur le registre correspondant. Cette approche touchait aussi aux droits de l'homme, à la santé publique et à la sécurité. Depuis qu'elle était appliquée, on avait avancé dans la lutte contre la toxicomanie. De plus, elle s'accompagnait d'une législation réglementant rigoureusement l'usage de tabac et la consommation d'alcool.

48. Il importait aussi de reconnaître que les drogues inscrites aux tableaux pouvaient être employées à des fins utiles. Ainsi, un protocole de traitement du glaucome et un autre de traitement de l'asthme par le cannabis avaient été mis au point. Quelques participants ont demandé que l'on apporte certaines modifications aux conventions afin de décriminaliser l'usage de plantes et de substances qui, à l'état naturel, n'avaient aucun effet hypnotique. Il était paradoxal que les conventions déclarent illicites ces plantes naturelles tout en ne disant mot des centaines de nouveaux médicaments chimiques. Il faudrait que le régime de contrôle des drogues définisse les quantités de cannabis, de coca, d'opium et d'autres substances susceptibles d'avoir pour l'être humain des effets bénéfiques, notamment analgésiques, exigées à ces fins de par le monde.

49. Selon l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), plus de 80 % des habitants de la planète n'avaient pas accès aux substances placées sous contrôle qui servaient aux soins palliatifs, au traitement de la toxicomanie et au soulagement de la douleur. C'était là l'un des effets pervers les plus troublants des politiques de contrôle des drogues. Quelque cinq milliards de personnes dans le monde étaient privées d'analgésiques opioïdes, employés pour alléger les douleurs causées par le cancer en phase terminale, le sida ou des lésions traumatiques. Cette situation était scandaleuse, tant sur le plan éthique qu'au regard de la santé publique et des droits de l'homme.

50. Ces défaillances choquantes affectaient aussi des millions de réfugiés qui continuaient de souffrir, car la plupart des pays d'accueil faisaient disparaître les médicaments placés sous contrôle, dont la morphine, qui se trouvaient dans les trousseaux d'urgence envoyés par l'Organisation mondiale de la santé, Médecins sans frontières et d'autres organismes, au motif que ces substances pourraient être utilisés à mauvais escient, ce qui jusqu'à preuve du contraire ne s'était jamais produit. Ces politiques étaient motivées par la peur et ne reposaient sur aucun fait concret. Le meilleur moyen de remédier à ces effets indésirables serait de créer une base de données et de poursuivre l'effort de sensibilisation entrepris, à l'échelle mondiale, en direction du personnel de santé.

51. Certains délégués ont fait valoir que de nombreux pays privilégiaient l'arrestation de consommateurs de drogue, car ceci permettait de gonfler considérablement les statistiques des arrestations liées à la drogue. Poursuivre les trafiquants serait plus utile dans la mesure où cela aurait pu contribuer à réduire la quantité de drogue accessible aux usagers. D'autres pays étaient résolus à s'attaquer aussi bien à l'offre qu'à la demande, mais manquaient de moyens. Ainsi, les trafiquants millionnaires restaient impunis, le producteur ordinaire de cannabis ou de coca parvenait à gagner de quoi subsister, tandis que ceux qui se trouvaient tout au bas de la chaîne du trafic, à savoir les « mules », emplissaient les prisons, voire, s'ils étaient forcés de transporter de la drogue à l'intérieur de leur corps, mourraient lorsque les paquets éclataient.

52. Certains participants ont souligné qu'il était facile de se procurer de la drogue en prison où, en revanche, aucun traitement de la toxicomanie n'était prévu. En conséquence, lorsque des toxicomanes étaient remis en liberté, ils n'étaient toujours pas guéris et risquaient davantage de récidiver (s'ils ne décédaient pas des suites d'une surdose). Lorsqu'une personne se tournait vers la drogue parce qu'elle avait des difficultés à faire face à la vie et à ses responsabilités, la maintenir sous les verrous sans lui proposer de traitement ni d'assistance ne la préparait en rien à affronter la réalité à sa sortie de prison. Par ailleurs, les fonds alloués au

financement des activités de sensibilisation aux effets des drogues et des substances psychotropes étaient insuffisants.

53. Plusieurs participants ont fait observer que les personnes traumatisées ou vivant dans des situations tendues risquaient davantage de consommer des drogues, voire, souvent, de devenir toxicomanes, et ce, pour des raisons indépendantes de leur volonté. Un intervenant, originaire d'un État qui comptait initialement 7 millions d'habitants et venait d'accueillir 2 millions de réfugiés fuyant des pays en proie à des conflits, a indiqué que lorsque ces personnes arrivaient dans un pays tiers, susceptible lui aussi de connaître des difficultés économiques et ne pouvant leur offrir du travail, elles couraient le risque de se tourner vers la drogue, aussi bien comme trafiquants que comme usagers. C'était précisément ce qui s'était passé dans son pays : de pays de transit il était devenu un pays consommateur, et le problème de la drogue touchait désormais les écoles et les universités. Les grandes puissances auxquelles il avait fait appel ne lui accordaient pas toute l'aide voulue. Paradoxalement, c'était le problème de la drogue qui désormais, alimentait l'extrémisme et la violence.

54. La criminalisation de la consommation de drogues parmi les réfugiés risquait d'aller à l'encontre des résultats escomptés. Il était indispensable que les pays donateurs prennent en compte le traitement de la toxicomanie dans l'assistance qu'ils fournissent. Les organisations concernées devraient être bien mieux informées qu'elles ne l'étaient actuellement sur les mesures opérantes de prévention et de réduction de la demande. Dans beaucoup de pays occidentaux, une bonne partie des politiques classiques qui avaient été mises au point et appliquées s'étaient avérées inefficaces, même si elles étaient parfois plus rentables que des solutions comme l'incarcération. En outre, les politiques de traitement et de prévention étaient plus efficaces lorsqu'elles étaient adaptées à des sous-groupes précis. En effet, les nouveaux consommateurs de drogue apparus en nombre au Moyen-Orient et en Afrique de l'Ouest seraient sans doute plus réceptifs à des messages autres que ceux qui avaient jusqu'ici été diffusés en matière de traitement et de prévention.

Dépénalisation : une approche mesurée

L'un des participants a fait observer que, en 2001, un pays européen, agissant dans le respect de toutes les conventions relatives au contrôle des drogues, avait pris la décision de dépénaliser l'achat et la possession de petites quantités de drogues quelles qu'elles soient. L'utilisateur cessait d'être considéré comme un délinquant : c'était une personne ayant besoin d'aide. Non seulement cela allait dans le sens du respect des droits de l'homme, mais encore, ce qui était peut-être plus important, oblitérait toute idée d'infraction pénale. Certes, la possession et la consommation de drogues demeuraient illicites, mais au lieu d'être incarcéré, comme cela se faisait massivement depuis le milieu des années 1970, l'utilisateur était dirigé vers une commission de dissuasion, généralement composée d'un juriste, d'un médecin et d'un travailleur social, laquelle se prononçait au cas par cas, imposant une amende, une peine d'intérêt général ou l'obligation de suivre un traitement, voire décidant un non-lieu. Cette approche a, à ses débuts, soulevé des polémiques dans d'autres pays, mais 16 ans après son adoption, on s'accorde à penser qu'elle a porté ses fruits. La consommation a progressivement reculé, la mortalité liée à la drogue a enregistré une forte baisse et les toxicomanes, n'ayant plus peur d'être arrêtés et emprisonnés, acceptent beaucoup plus facilement de s'adresser à des centres de traitement.

55. Un intervenant a relevé que si les méthodes axées sur le traitement s'étaient multipliées, les responsables politiques semblaient, depuis une dizaine d'années, ne plus accorder la même priorité au problème de la drogue. Or, lorsqu'une société se désagrègeait, certaines personnes se tournaient vers la drogue et voyaient leur vie se briser. Il fallait que les responsables politiques admettent qu'il s'agissait là d'un phénomène mondial. Les pays devaient considérer ce problème comme étant prioritaire; il importait alors que les organismes des Nations Unies prennent le relais, mettent à la disposition des décideurs les informations utiles à l'élaboration de politiques opérantes (par exemple, quelles étaient les approches judicieuses et dans quels pays elles avaient porté leurs fruits) et leur prêtent conseils quant aux orientations à retenir, tirant parti des débats en cours et de l'issue des délibérations de la prochaine session extraordinaire de l'Assemblée générale.

56. Un autre intervenant d'un pays affichant des taux relativement bas de toxicomanie et de criminalité liée à la drogue a souligné que concentrer les efforts sur le contrôle de l'offre était onéreux, mais aussi insuffisant. Il était préférable de s'employer à contrôler la demande, puisque tant que la demande existait, l'offre suivait. La meilleure façon de contrôler la demande consistait à changer les mentalités, et, partant, étendre l'influence qu'exercent les établissements d'enseignement, la société civile et les institutions religieuses sur l'opinion publique et faire comprendre que la drogue ne faisait pas le bonheur.

57. Il était également possible de s'inspirer de l'expérience des pays face à l'alcool et au tabac, deux substances certes non classées comme drogues, mais cependant nocives et susceptibles d'entraîner une dépendance. S'agissant de l'alcool, certaines approches, notamment la prohibition imposée dans les années 1920 aux États-Unis d'Amérique, avaient montré que contraindre les marchés des substances toxicomanogènes à la clandestinité avait pour principal effet de renforcer la criminalité organisée. En effet, les organisations criminelles de ce pays, telles que la mafia, avaient tiré un profit considérable de la prohibition. En matière de tabac, l'expérience de certains pays, comme le Canada, avait montré que l'éducation jouait un rôle important et qu'à elle seule, sans recourir à une interdiction totale, elle suffisait à faire nettement reculer la consommation de cigarettes et d'autres produits du tabac.

58. Enfin, plusieurs intervenants ont salué le discernement dont faisaient aujourd'hui preuve les États-Unis d'Amérique. Tirant les enseignements des approches erronées en matière de lutte contre la drogue qu'il avait retenues, et s'adaptant aux changements sociaux, ce pays s'écartait de son rôle de concepteur et régulateur du régime en vigueur pour se concentrer davantage sur le perfectionnement des approches nationales et il faisait preuve de plus de discernement et de sagesse.

Discussions selon le modèle des débats de Doha

La quatrième séance s'est déroulée selon le modèle des débats de Doha, rendus célèbres par la BBC.

Dans le cadre d'une discussion visant à cibler les problématiques abordées par les participants durant les trois premières séances, deux experts (voir annexe) ont présenté une communication, certes brève, mais circonstanciée, en faveur de l'une des deux thèses exposées par les participants, et deux autres en ont fait le réquisitoire. Après avoir répondu aux questions des participants, les experts ont formulé leurs propres conclusions.

Deux motions ont été sélectionnées, qui faisaient la synthèse de la pléthore de sujets et points de détail vivement débattus au cours des trois premières séances, l'idée étant de parvenir à un texte qu'il serait possible de mettre aux voix.

Il est rendu compte dans le présent rapport des points de vue exprimés à cette occasion aussi bien par les experts que par les participants, dans la mesure où ils précisaient les opinions présentées lors des trois premières séances, accompagnées d'exemples plus frappants.

Enfin, pour donner aux uns et aux autres l'occasion de se compter, il a été procédé à un vote consultatif à main levée sur ces deux motions, ce qui a permis de dégager une opinion générale.

La première motion (*Appliquer le cadre juridique international permettra de lutter contre le problème mondial de la drogue*) a été acceptée à une courte majorité.

La deuxième motion (*Les États doivent chercher des peines de substitution à l'incarcération pour détention de stupéfiants à usage personnel*) a recueilli un nombre égal de voix pour et contre.

Il convient de noter que près d'un quart des participants s'étaient absentés au moment du vote et qu'un certain nombre de participants présents se sont abstenus.

Conclusions

59. Les conclusions de la réunion ont été récapitulées par le Secrétaire général de l'UIP, M. Martin Chungong. Ce dernier a noté que, malgré l'absence de consensus sur nombre des questions discutées, la réunion avait permis de lever bien des malentendus et de préparer la voie à d'autres débats politiques, dans les instances parlementaires aussi bien qu'à l'ONU. De plus, elle avait fait ressortir des terrains d'entente, que l'on peut résumer comme suit :

a) Les conventions constituent un point de départ et un cadre communs à partir desquels tous les pays déterminent leurs politiques. En ce sens, elles permettent d'éviter le risque de fragmentation des politiques et elles constituent le socle de la coopération internationale;

b) Beaucoup de pays interprètent les conventions de manière relativement stricte sans se rendre compte qu'elles donnent une certaine marge de manœuvre. C'est notamment le cas pour la consommation de drogue, qui doit être considérée comme une question de santé avant d'être vue comme une infraction pénale. Plusieurs parlements, qui s'apprêtent à approuver des textes de loi visant à dépenaliser et à réguler l'usage et la possession de drogues, proposent différents modèles dont d'autres pourraient s'inspirer;

c) Le débat a toutefois fait apparaître que certains participants craignaient que les conventions ne laissent pas suffisamment de marge de manœuvre pour que les États puissent concevoir des politiques novatrices. Il est clair de plus qu'il n'existe pas de solution unique au problème de la drogue et qu'il appartient à chaque pays de décider d'une politique adaptée à ses réalités;

d) Les pays ont en commun l'impératif de s'attaquer aux causes profondes de la consommation de drogue et non pas uniquement à ses conséquences. Différents facteurs d'aliénation sociale ont été évoqués, notamment la pauvreté, la discrimination et même un état d'esprit généralisé dans les pays consommateurs, qui privilégie la satisfaction immédiate. Le tissu social de nombreux pays doit être resserré pour que tous les citoyens se sentent intégrés;

e) Il est clairement apparu que le contrôle des drogues devait être équilibré et des précisions ont été données sur les différentes façons d'appréhender cet équilibre :

i) Il importe de trouver un juste milieu entre répression et poursuites d'une part, et traitement, prévention et éducation de l'autre. En effet, les faits montrent qu'aujourd'hui davantage de moyens sont consacrés à la répression qu'à la prévention et au traitement. Il convient d'inverser cette tendance;

ii) Il faut privilégier la lutte contre le trafic orchestré par les cartels et autres organisations criminelles plutôt que poursuivre les producteurs et les consommateurs. En effet, ce sont les intermédiaires qui engrangent l'essentiel des profits et qui sont responsables de la plupart des ravages causés par la criminalité et la violence. Pour s'attaquer à ces « seigneurs de la drogue » et aux principaux responsables de la désagrégation sociale, les autorités nationales doivent suivre le parcours de l'argent;

iii) Il faut que, là où la répression est utilisée comme moyen de dissuader l'utilisateur et le producteur, les peines soient proportionnelles à l'importance de l'infraction commise. Les différents contrevenants ne doivent pas être traités de manière unique.

60. De manière générale, la réunion a mis en évidence les doutes de certains quant à l'efficacité du régime de contrôle des drogues en vigueur, tout en montrant que d'autres restaient convaincus de sa pertinence et de son importance. Il est souvent arrivé que le remède soit pire que le mal. Ainsi, la guerre contre la drogue n'a pas réellement permis de faire reculer la consommation de drogues ou d'améliorer le bien-être des populations, ce qui est pourtant l'objectif déclaré des conventions.

61. Comme l'a montré la discussion sur les objectifs de développement durable, il convient de mettre davantage l'accent sur les mesures de développement pour mieux lutter contre la drogue. Aider la population à sortir de la pauvreté, mettre en place des services de santé et d'éducation, rendre les institutions plus transparentes

et plus représentatives et œuvrer à la réalisation des objectifs de développement durable sont autant de mesures qui élimineront les facteurs déclencheurs du problème de la drogue. Certains programmes axés sur le développement alternatif montrent qu'il est possible d'obtenir des résultats probants, essentiellement lorsque les mesures prises s'accompagnent d'une volonté politique, de la mobilisation de ressources publiques et d'une étroite coopération avec les cultivateurs et les communautés. À l'inverse, s'en prendre aux petits producteurs, tels que les petits cultivateurs de coca et de pavot, ou poursuivre les usagers au pénal risque surtout de se solder par des effets délétères : perte des moyens de subsistance, destruction de l'environnement ou encore disparition de modes de vie traditionnels.

62. La question des coûts humains, sociaux et économiques de l'incarcération a longuement retenu l'attention des participants. Les principales victimes en sont les femmes, qui se trouvent souvent au bas de la chaîne de production et de distribution et sont ainsi davantage exposées aux poursuites. Toute peine de prison risque d'entraîner une stigmatisation et de rendre difficile, voire impossible, la réinsertion dans la société et le retour à l'emploi, en particulier en l'absence de mesures d'accompagnement.

63. Il est clair que, tout en respectant le cadre défini par les conventions, de nombreux pays pourraient davantage harmoniser leur action afin d'obtenir de meilleurs résultats. La clef pour y parvenir est de considérer les faits, c'est-à-dire circonscrire clairement les populations concernées, les facteurs déclencheurs de la consommation ou encore les réalités propres à la production de drogues.

64. Trop de pays n'ont toujours pas défini une véritable stratégie de lutte contre la drogue parce que les organes et ministères compétents ont tendance à agir chacun de leur côté. Au fil du temps, l'action menée dans ces pays a donc évolué de manière fragmentée. Il est indispensable qu'ils réorganisent le cadre juridique de la lutte, et, sur ce point, les parlements ont naturellement un rôle clef à jouer. Les participants ont lancé un message clair : il est impératif que chaque pays effectue une analyse approfondie des problèmes que lui pose la drogue pour ensuite concevoir une stratégie équilibrée et intégrée.

65. Pour ce faire, il est indispensable avant tout de compter sur les citoyens. Il faut faire œuvre d'information et de sensibilisation pour les amener à s'impliquer dans la vie politique et à remettre en cause la vision collective qui n'a que trop pesé sur les discussions. Il faut qu'un débat approfondi soit mené dans chaque pays et qu'y soient associés tant les citoyens que les groupes intéressés (consommateurs, producteurs, services de répression ou encore acteurs du secteur social).

Annexe

Liste des orateurs

Séance d'ouverture

S. E. M. Mogens Lykketoft, Président de l'Assemblée générale

M. Saber Chowdhury, Président de l'Union interparlementaire

M. Yury Fedotov, Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Première séance

Le problème mondial de la drogue en perspective : évolution du contrôle des drogues

S. E. M. Khaled Shamaa, Ambassadeur, Président du Conseil chargé des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale

M^{me} Margarita Stolbizer, membre de la Chambre des députés argentine

M. Bernard Leroy, Rapporteur (Organe international de contrôle des stupéfiants)

M^{me} Vanda Felbab-Brown, associée principale de recherche au Center for 21st Century Security and Intelligence, de la Brookings Institution

Deuxième séance

Lutte mondiale contre les stupéfiants : peut-elle être plus efficace?

M^{me} Reem Abu Dalbouth, membre de la Chambre des représentants jordanienne

M. Raymond Pryce, membre de la Chambre des représentants jamaïcaine

S. E. M. Kairat Abdrakhmanov, Ambassadeur et Représentant permanent du Kazakhstan auprès de l'Organisation des Nations Unies

M. Alberto Otarola, Président exécutif de la Commission nationale péruvienne pour le développement et pour un mode de vie exempt de drogues

M^{me} Andrea Huber, directrice chargée des politiques au sein de Penal Reform International

Troisième séance

La prévention et le traitement de la toxicomanie dans l'optique du développement durable et des droits de l'homme : quels sont les besoins?

M^{me} Aasiya Nasir, membre de l'Assemblée nationale pakistanaise

M. Javier Sagredo, conseiller pour la gouvernance démocratique et sécurité des citoyens au Bureau régional de l'Amérique latine et des Caraïbes du PNUD

M. Pedro José Arenas García, Observatoire colombien des producteurs de coca, ancien membre du Congrès colombien

Quatrième séance

Discussion sur le modèle des débats de Doha

Première motion : *Appliquer le cadre juridique international permettra de lutter contre le problème mondial de la drogue*

Pour : M. Anti Aysan, membre du Parlement suédois

M. Kevin Sabet, Président de Smart Approaches to Marijuana

Contre : S. E. M. Luis Alfonso De Alba, Ambassadeur et Représentant permanent du Mexique auprès des organisations internationales à Vienne

M^{me} Kasia Malinowska, Directrice du Global Drug Policy Program d'Open Society Foundations

Deuxième motion : *Les États doivent chercher des peines de substitution à l'incarcération pour détention de stupéfiants à usage personnel*

Pour : M^{me} Laura Rojas, membre du Sénat mexicain

M. Nathaniel Erskine-Smith, membre de la Chambre des communes canadienne

Contre : M. Joshua Lidani, membre du Sénat nigérian, Président de la Commission sénatoriale sur les drogues et les stupéfiants

M. Ibrahim Ahmed Omer, Président de l'Assemblée nationale soudanaise

Séance de clôture

M. Martin Chungong, Secrétaire général de l'Union interparlementaire

S. E. M. Mogens Lykketoft, Président de l'Assemblée générale

M. Saber Chowdhury, Président de l'Union interparlementaire

Modératrice (toutes séances) : M^{me} Julia Taylor Kennedy