

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — «Vers une approche plus ferme de l'UE en matière de lutte contre la drogue»

COM(2011) 689 final

(2012/C 229/16)

Rapporteur: **M. TOPOLÁNSZKY**

Le 25 octobre 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — «Vers une approche plus ferme de l'UE en matière de lutte contre la drogue»

COM(2011) 689 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 avril 2012.

Lors de sa 481^e session plénière des 23 et 24 mai 2012 (séance du 24 mai 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

Le Comité économique et social européen (CESE)

1.1 accueille favorablement le contenu de la communication de la Commission et convient que les mesures à prendre pour renforcer l'Europe doivent être fermes et que celles visant à intervenir efficacement sur l'offre et sur la demande en matière de drogue doivent être équilibrées;

1.2 fait part, pour cette raison justement, de sa déception: la communication apparaît comme un recul par rapport à l'approche équilibrée et consensuelle qui prévalait jusqu'ici, en tant qu'elle accorde un poids prépondérant aux mesures de réduction de l'offre;

1.3 estime que l'approche réglementaire et pénale n'est pas suffisante, et préconise vivement d'élaborer une nouvelle stratégie de l'UE en matière de lutte contre la drogue sur la base d'une évaluation approfondie de la stratégie actuelle qui arrive à expiration;

1.4 fait part de son inquiétude quant à la modification des priorités de la politique de financement, et préconise vivement, sur ce point aussi, de rétablir une approche équilibrée;

1.5 soutient la poursuite de l'harmonisation des dispositions nationales de lutte contre le commerce de stupéfiants, et recommande d'étendre aussi le processus d'harmonisation de la politique pénale dans l'UE aux modalités comportementales de l'abus de drogue;

1.6 recommande la mise en place et l'utilisation de dispositifs d'évaluation indépendants et scientifiquement éprouvés en matière d'interventions de réduction de l'offre, ainsi que la mise à disposition des ressources appropriées à l'exécution de ces missions;

1.7 est d'accord avec les mesures proposées en vue de confisquer et de recouvrer les avoirs d'origine criminelle, et recommande que les avoirs issus des confiscations soient – au moins en partie – consacrés au financement des activités axées sur la réduction de la demande, qui sont largement sous-financées;

1.8 souligne que, dans le cas des nouvelles drogues dangereuses, un acte réglementaire ne suffira pas non plus: il importe en tout état de cause de le mettre en œuvre dans le cadre d'une politique d'intervention intégrée et globale, dont les retombées feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation permanentes;

1.9 estime que la partie de la communication consacrée à la réduction de la demande est disproportionnée et bâclée, et recommande à la Commission d'engager la mise en place de mécanismes institutionnels garantissant la concrétisation d'initiatives fondées sur des preuves scientifiques dans ce domaine d'action;

1.10 est fermement convaincu que, pour éviter que les incidences respectives de politiques jusqu'ici distinctes ne se neutralisent respectivement, il convient qu'à moyen terme déjà, soit élaborée une politique globale et coordonnée en matière d'addiction, couvrant le problème de la consommation de toutes les substances psychoactives (licites et illicites);

1.11 soutient l'activité du Forum de la société civile sur la drogue et recommande que les constats de cet organisme soient davantage pris en considération tant à l'échelon de l'Union qu'à celui des États membres.

2. Observations générales

2.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la communication de la Commission européenne intitulée «Vers une approche plus ferme de l'UE en matière de lutte contre la drogue» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2011) 689 final.

2.2 Il approuve la conclusion du document, suivant laquelle, suite à l'adoption du traité de Lisbonne, «la réponse européenne au problème de la drogue se doit d'être ferme et déterminée, tant sur le front de la demande que sur celui de l'offre de drogue». Il se réjouit de constater que la Commission est disposée à conférer un nouvel élan à la politique de l'UE en matière de lutte contre la drogue, et convient que «l'Union européenne se doit de (...) [concentrer] son action dans les domaines où (...) elle apporte une valeur ajoutée plus grande».

2.3 Le CESE fait cependant part de sa déception quant au fait que la communication apparaît comme un recul par rapport à l'approche équilibrée et consensuelle qui prévalait jusqu'ici, laquelle se fondait dans les mêmes proportions sur la réduction de l'offre et sur celle de la demande: en effet, le document limite son propos en majeure partie aux instruments juridiques de réduction de l'offre, alors que, pour ce qui concerne la réduction de la demande, il se contente de formuler à la va-vite des séries d'objectifs.

2.4 Il juge regrettable qu'un document de la Commission semble négliger, en matière de consommation de drogue, des points de vue transversaux de politique sociale liés aux droits de l'homme, en mettant au contraire en avant des instruments juridiques et pénaux peu évalués scientifiquement mais dont l'efficacité est peu avérée sur la base des données actuellement disponibles, et qui sont plus coûteux ⁽²⁾.

2.5 Le Comité est persuadé que la réduction de l'offre ne prend tout son sens que si elle constitue un pan, un élément d'un dispositif stratégique. Il y a lieu d'éviter que la politique pénale ne prédomine de manière déséquilibrée, en tant qu'instrument ultime (*ultima ratio*). Dès lors, l'éventuelle relégation au second plan des outils de prévention ne saurait être la caractéristique de la politique de cette même Europe qui a soutenu une stratégie globale et plurielle dans ses instruments face aux approches simplistes, répressives, peu soucieuses des droits de l'homme qui sont la règle dans bon nombre de régions du monde.

2.6 Le CESE est convaincu, concernant la politique de l'UE en matière de lutte contre la drogue, qu'il y a lieu, en se fondant sur l'évaluation de la stratégie actuelle, d'élaborer, de débattre largement et d'adopter une nouvelle stratégie consensuelle qui exprime l'engagement commun des États membres en faveur de la réflexion stratégique, des programmes d'action et de la politique de financement (la meilleure combinaison de politiques) qui prévalaient jusqu'ici, qui présentaient un certain équilibre et qui s'appuyaient sur les valeurs fondamentales du traité de Lisbonne.

2.7 Conformément au principe fondamental suivant lequel l'État ne doit pas causer des dommages et des risques plus grands que ceux dont il entend protéger, il convient de mettre en place un mécanisme décisionnel qui permettrait de modifier sans délai une politique donnée si une évaluation indépendante en démontrait les résultats négatifs.

⁽²⁾ Dans la plupart des pays, les instruments pénaux touchent actuellement de manière prépondérante les toxicomanes; ils ne frappent que très légèrement les auteurs de trafics.

3. Financement

3.1 Le CESE se montre préoccupé face à la mutation et à la réduction du nombre de priorités de financement de la Commission. Le programme «La santé en faveur de la croissance» annoncé dans le cadre du 3^e programme de financement pluriannuel 2014-2020 ne traite pas du problème de la drogue et de la réduction de la demande en drogues. Il n'y est pas non plus question des ressources financières nécessaires à la réduction de la demande conformément aux objectifs de la stratégie et du programme d'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue.

3.2 Le même changement a frappé les priorités de financement de la proposition de la Commission relative aux programmes «Justice» et «Droits fondamentaux et citoyenneté», puisque les subventions accordées pour traiter le problème de la drogue mettront surtout l'accent sur les aspects relatifs à la prévention de la criminalité. Le CESE invite résolument la Commission à modifier sa politique de financement conformément aux besoins d'une approche stratégique équilibrée.

4. Observations concrètes et de fond

4.1 Abus et trafic de drogue

4.1.1 Concernant la lutte contre le trafic de drogue, la communication insiste sur le phénomène de l'évolution constante du marché des drogues illicites, et l'apparition, en matière de contrebande, de méthodes innovantes et de nouvelles technologies. Pour lutter efficacement contre tous ces phénomènes négatifs, elle insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination des initiatives contre le trafic de drogue.

4.1.2 Le document souligne que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ⁽³⁾ permet de renforcer les instruments juridiques et politiques de la lutte contre le trafic de drogue; cependant, il rapporte que certains instruments juridiques ⁽⁴⁾ «[n'avaient] guère permis de rapprocher les mesures nationales dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogue et [n'avaient] pas suffisamment contribué à faciliter la coopération judiciaire à cet égard» ⁽⁵⁾.

4.1.3 La communication de la Commission recommande à cet égard de nouveaux instruments juridiques, grâce auxquels elle entend, tout d'abord, mettre en place des normes minimales communes, s'agissant des circonstances aggravantes et atténuantes, en matière de lutte contre les grands réseaux de trafic de drogue transfrontière, en deuxième lieu, travailler à l'amélioration de la définition des infractions et des sanctions, et, enfin, durcir les obligations en matière de rapports imposées aux États membres.

4.1.4 La communication de la Commission recommande à cet égard de nouveaux instruments juridiques, grâce auxquels elle entend, tout d'abord, mettre en place des normes minimales communes en matière de lutte contre les grands réseaux de trafic de drogue transfrontière, en deuxième lieu, travailler à

⁽³⁾ Article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Par exemple, la décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue.

⁽⁵⁾ COM(2011) 689 final.

l'amélioration de la définition des infractions et des sanctions, et, enfin, durcir les obligations en matière de rapports imposées aux États membres.

4.1.5 Le CESE, qui approuve pour l'essentiel les conclusions du document, souligne toutefois que ces efforts ne pourront être couronnés de succès que si, du point de vue des interventions visant à réduire l'offre, un instrument approprié de mesure des résultats ainsi que des indicateurs éprouvés sont en place. Dès lors, le Comité réclame instamment l'élaboration de mécanismes d'évaluation et de suivi à même de mesurer l'efficacité et la rentabilité véritables de ces interventions; il soutient les travaux déjà entamés en vue d'élaborer des indicateurs adéquats ⁽⁶⁾.

4.1.6 Le CESE souligne que les ressources disponibles pour l'évaluation des instruments relatifs aux interventions en matière de réduction de l'offre sont excessivement réduites, par rapport à l'ampleur du tort causé aux droits fondamentaux de ceux des toxicomanes qui, sur le plan juridique, ne portent pas préjudice à d'autres, et n'agissent pas dans un but lucratif.

4.1.7 Le CESE recommande que, dans l'esprit de la communication de la Commission européenne relative à cette question ⁽⁷⁾, l'harmonisation de la politique de l'UE en matière pénale porte aussi sur les comportements pour lesquels les pratiques judiciaires pénales (normes, peines, procédures, exemptions) diffèrent tellement d'un État membre à l'autre que les droits de l'homme et la sécurité juridique ne peuvent qu'être mis à mal. De l'avis du CESE, c'est actuellement le cas en ce qui concerne la consommation abusive de drogue ⁽⁸⁾.

4.1.8 Le CESE rappelle que l'harmonisation des peines minimales prévue par l'UE ne doit pas conduire à une aggravation des peines maximales encourues au sein d'un État membre. Il attire dans le même temps l'attention sur le fait qu'une politique qui se focalise sur la réduction de l'offre est aussi susceptible d'envoyer un message d'impuissance des responsables politiques et c'est la raison pour laquelle il est absolument nécessaire de trouver un équilibre entre la menace de sanction pénale d'une part et les interventions indispensables en matière de traitements et d'aide de l'autre.

4.1.9 Le CESE estime nécessaire, au lieu de poursuivre une approche exclusivement axée sur la lutte contre le trafic de drogues, de repenser les stratégies en matière de justice pénale tout en s'attachant à réduire les dommages sociaux et pour la santé liés au marché de la drogue et à promouvoir la sécurité des personnes et de la société.

⁽⁶⁾ Première conférence européenne sur les indicateurs relatifs à l'offre de drogues. Initiative conjointe visant à élaborer des options durables en matière de suivi des marchés des stupéfiants, de la criminalité et des activités de réduction de l'offre, Commission européenne, 20-22 octobre 2010.

⁽⁷⁾ COM(2011) 573 final.

⁽⁸⁾ En effet, les mêmes faits (par exemple l'échange de faibles quantités entre consommateurs) peuvent entraîner dans certains pays une peine de prison allant de deux à cinq ans, tandis que dans d'autres ils donnent lieu à une mobilisation des moyens prévus dans la cadre d'une politique nationale/municipale d'aide (création d'emplois, aide au logement, aide sociale, etc.).

4.2 Les «précurseurs de drogues»

4.2.1 Le CESE est d'accord avec l'évaluation de la situation livrée dans ce chapitre ainsi qu'avec la position selon laquelle les mesures existantes et envisagées doivent assurer un contrôle efficace des utilisations illégales de ces produits chimiques sans pour autant en perturber le commerce licite.

4.2.2 Le Comité estime à l'instar de la Commission qu'il conviendrait dans ce domaine de renforcer la coopération internationale en dépit des grands écarts existants en matière de qualité des données, de possibilités de fournir celles-ci et de disposition à le faire, surtout pour des pays tiers concernés.

4.3 La confiscation et le recouvrement des avoirs d'origine criminelle

4.3.1 Le CESE soutient les efforts de la Commission dans ce domaine et estime les instruments législatifs mentionnés proportionnels et adaptés au traitement des problèmes visés. Il déplore toutefois que, pour différentes raisons, ces instruments n'aient pas eu l'efficacité escomptée.

4.3.2 Pour cette raison, le CESE appuie l'élaboration de nouveaux actes législatifs européens plus stricts et l'extension à ce domaine de l'harmonisation législative au niveau européen.

4.3.3 Le Comité propose de consacrer au moins une partie des ressources confisquées au soutien des mesures en faveur de la réduction de la demande qui, bien que souffrant traditionnellement d'un financement insuffisant, demeurent le moyen le plus efficace de combattre la consommation de drogue et d'en traiter les conséquences sociétales.

4.4 Nouvelles substances psychoactives

4.4.1 Le CESE partage fondamentalement les constatations de la Communication de la Commission concernant les nouvelles substances psychoactives. La Commission estime que la réglementation générique répondra aux attentes du public et des autorités en ce qui concerne la capacité de contrôler rapidement ces nouvelles substances. Cependant, sans évaluation effective du risque présenté par ces différentes substances, des intérêts thérapeutiques et industriels légitimes pourraient en pâtir. Il souligne également que la méthode actuelle d'évaluation du risque ne reflète pas une approche multidisciplinaire mais se fonde prioritairement sur des analyses chimiques et policières.

4.4.2 Le CESE souligne que, dans le cas des nouvelles drogues dangereuses, un acte réglementaire ne suffira pas non plus. Il importera en tout état de cause de le mettre en œuvre dans le cadre d'une politique d'intervention intégrée et globale, dont les retombées feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi permanents. En effet, le risque d'effets pervers n'est pas nul: la tentation pour les consommateurs de se tourner vers de nouvelles substances, la criminalisation, la hausse des prix sur le marché illicite, l'interdiction ou le contrôle automatique de substances utiles à d'autres fins, la consommation clandestine, les risques supplémentaires que comporte le marché illégal, etc.). Le Comité déplore que les instruments réglementaires proposés ne reflètent pas ces points de vue.

4.4.3 Le CESE estime important que, parallèlement à l'établissement d'une liste, les responsables politiques proposent également des mesures visant à traiter les retombées sanitaires

et sociales de la consommation de substances psychoactives et explorent le cas échéant des pistes réglementaires alternatives sans criminaliser directement le consommateur. À cette fin, le Comité juge indispensable de combler les lacunes de la collecte de données, d'améliorer l'interactivité du flux d'informations, d'organiser la formation continue des professionnels du secteur, de veiller à une information fiable au moyen des méthodes et des technologies les plus modernes, de développer la réglementation et les contrôles en matière de protection des consommateurs et de mettre en place des services de traitements et d'aide adéquats.

4.4.4 Le CESE soulève par ailleurs le problème suivant: la réponse réglementaire relative aux nouvelles substances continue d'occulter les problèmes parfois beaucoup plus importants que peuvent générer les «anciennes» substances psychoactives non contrôlées que sont l'alcool, la nicotine, certains produits industriels hallucinogènes, etc.

4.5 Réduction de la demande

4.5.1 Le CESE fait part de sa déception par rapport aux propositions de la Commission en matière de réduction de la demande, qui, pour l'essentiel, ne contiennent que des constatations d'ordre général. Il invite la Commission à développer davantage une approche stratégique susceptible de constituer une avancée tant quantitative que qualitative sur la voie d'une garantie des droits fondamentaux en matière de traitements.

4.5.2 Il importe en conséquence que la Commission ne s'efforce pas seulement d'élaborer des normes qualitatives mais qu'elle contribue aussi à la mise en place dans les États membres de politiques de financement reflétant une approche équilibrée.

4.5.3 Il convient de garantir partout en Europe la couverture, l'accessibilité, la disponibilité et le caractère abordable d'une large gamme de services basés sur des données scientifiques et visant à diminuer chez les personnes souffrant de problèmes de drogue les effets nocifs de celle-ci sur la santé (VIH/SIDA, hépatite et overdose). Ces services incluent la désintoxication, les traitements en établissement hospitalier ou en communautés thérapeutiques, ainsi que les traitements ambulatoires, la réadaptation, la réinsertion, les traitements de substitution et les services d'échange de seringues. Ces programmes devraient aussi être pleinement accessibles en milieu carcéral, aux populations minoritaires ainsi qu'aux groupes faisant l'objet de discriminations.

4.5.4 Le CESE est d'avis que les politiques de l'Union et des États membres en matière de drogues devraient accorder la préférence à la fourniture de soins de santé et de traitements aux personnes qui en ont besoin plutôt qu'à la criminalisation et aux sanctions à l'encontre de personnes en proie à des problèmes liés aux stupéfiants.

4.5.5 Le CESE attire l'attention sur le fait qu'actuellement, l'Union européenne ne dispose d'aucun moyen de mettre en garde ou de sanctionner les États membres qui n'assureraient pas la possibilité de bénéficier de services de traitements à l'efficacité prouvée scientifiquement – même quand ces services revêtent une importance vitale pour les intéressés – violant ainsi les droits de l'homme.

4.5.6 Le Comité encourage donc la Commission à promouvoir d'une part la mise en place de mécanismes institutionnels garantissant la concrétisation, dans les différents États membres, des initiatives dans ce domaine dont l'efficacité est scientifiquement avérée, et d'autre part un fonctionnement équilibré et contrôlé des dispositifs de financement favorisant leur mise en œuvre.

4.6 Coopération internationale

4.6.1 Le CESE souscrit au dialogue avec les pays de production et de transit ainsi qu'à la politique de soutien et d'assistance technique et recommande de les intensifier.

4.6.2 Le Comité soutient aussi le renforcement de l'engagement de l'Union à l'égard des pays limitrophes et des partenaires stratégiques ainsi que le long des circuits d'acheminement de la drogue dans l'UE, sur la base d'une approche équilibrée et globale et dans le plein respect des droits de l'homme.

4.6.3 Le CESE salue les résultats engrangés par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies depuis sa création dans les domaines du suivi de la situation en matière de drogue, du renforcement de la rigueur et de la qualité de la transmission des informations, et de l'élaboration d'approches stratégiques communes.

4.6.4 Le CESE invite la Commission à préparer une évaluation de la situation concernant les changements sociaux générés par la crise économique persistante et à s'attacher plus particulièrement aux caractéristiques relatives à la consommation et au trafic de drogue.

4.6.5 Tout en reconnaissant l'importance des trois conventions des Nations unies sur les stupéfiants⁽⁹⁾ et les résultats obtenus grâce à elles, le CESE juge nécessaire de souligner que, malgré leurs objectifs déclarés, elles n'ont pas réussi à mettre en place une accessibilité légale, adéquate et équitable à certaines drogues dans la grande majorité des pays du monde et dans une partie de l'Europe. D'autre part, l'ampleur de la production et de la consommation illicites n'a pas diminué mais a même considérablement augmenté. Dans le même temps, le système mis en place ne permet pas toujours de garantir des interventions en faveur de la santé et du bien-être dont l'efficacité est scientifiquement démontrée.

4.6.6 Pour cette raison, le CESE recommande que l'Union européenne endosse le rôle de gardienne critique des conventions des Nations unies sur les stupéfiants et de leur mise en œuvre en s'appuyant sur un consensus des États membres et tenant grand compte des droits de l'homme et des preuves scientifiques. Pour peu qu'elle le juge nécessaire, l'UE pourrait prendre position en faveur d'une adaptation des conventions.

4.6.7 Le CESE se félicite des travaux du Forum de la société civile sur la drogue et les soutient. Il invite les instances dirigeantes de l'Union à tenir davantage compte de ses découvertes. Le CESE apprécierait que lui soit donnée la possibilité de participer en tant qu'observateur à ce forum.

⁽⁹⁾ La convention unique sur les stupéfiants de 1961 amendée par le Protocole de 1972, la convention sur les substances psychotropes de 1971 et la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

5. Perspectives

5.1 En vertu de l'article 11, paragraphes 3 et 4 du traité de Lisbonne, le CESE recommande tant à la Commission qu'aux États membres de consolider le dialogue social actif et d'associer résolument les communautés professionnelles et, dans la mesure du possible, les organisations de consommateurs au processus de planification stratégique afin de favoriser la démocratie participative et de soumettre directement à une évaluation professionnelle civile l'activité de coordination des pouvoirs publics.

5.2 Le Comité estime qu'une planification bidirectionnelle s'impose. Au niveau global tout d'abord, il importe de susciter des synergies entre les approches harmonisées au niveau européen dans le cadre d'une coordination renforcée. Ensuite une approche locale est nécessaire pour faire en sorte que voient le jour des politiques européennes qui ne soient pas abstraites mais en phase avec les besoins réels des communautés locales et susceptibles de pouvoir compter sur leur coopération.

5.3 Le CESE est fermement convaincu de la nécessité, déjà à moyen terme, de mettre en place une politique globale et

coordonnée en matière d'addiction, couvrant l'ensemble du problème de la consommation de substances psychoactives (licites et illicites). En effet, à l'heure actuelle, les politiques sont artificiellement distinctes pour des raisons politiques et juridiques, recourent à des moyens extrêmement divers et génèrent des effets qui ont davantage tendance à se neutraliser qu'à se renforcer mutuellement. Du point de vue de la sécurité juridique et des droits humains, l'on peut en outre s'interroger sur le rapport très variable qu'entretiennent ces différentes politiques avec la force contraignante de l'État.

5.4 Le Comité recommande à la Commission de jeter les bases d'un usage médical contrôlé du cannabis thérapeutique et de la gamme complète des traitements de substitution.

5.5 Le CESE porte un regard critique sur la manière dont l'alcoolisme, un problème général responsable des effets les plus dommageables dans nos sociétés, est traité au niveau de l'Union. À cet égard, il renvoie à ses avis antérieurs⁽¹⁰⁾ et invite la Commission à prendre des mesures fermes dans ce domaine.

Bruxelles, le 24 mai 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ JO C 175 du 27.7.2007, pp. 78-84.
JO C 318 du 23.12.2009, pp. 10-14.