



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.7.2011
COM(2011) 430 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**sur l'évaluation du fonctionnement de la décision 2005/387/JAI du Conseil relative à
l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles
substances psychoactives**

{SEC(2011) 912 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'évaluation du fonctionnement de la décision 2005/387/JAI du Conseil relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles substances psychoactives

1. INTRODUCTION

C'est à un rythme sans précédent que les nouvelles substances psychoactives¹ deviennent largement accessibles. Leur vitesse d'apparition et leurs vastes possibilités de distribution mettent à rude épreuve les procédures établies pour surveiller l'utilisation des nouvelles substances psychoactives et prendre des mesures et effectuer des contrôles en la matière. C'est ce qu'il ressort d'un rapport publié en 2010 par Europol et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)².

La décision 2005/387/JAI du Conseil relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles substances psychoactives adoptée le 10 mai 2005³ (ci-après la «décision du Conseil») met en place un système européen pour faire face aux nouveaux stupéfiants et psychotropes qui arrivent sur le marché de l'Union européenne. Ce système prévoit d'échanger des informations (système d'alerte rapide) entre les États membres au sujet de ce type de substances, d'évaluer les risques que ces substances comportent et de les soumettre, si nécessaire, à des mesures de contrôle et à des sanctions pénales⁴ dans l'Union européenne.

La présente évaluation fait suite aux recommandations contenues dans le Plan d'action drogue de l'Union européenne 2009-2012,⁵ qui demande à la Commission d'«évaluer le fonctionnement» de la décision du Conseil et de «la modifier, si nécessaire». La Commission

¹ Selon les définitions de la décision du Conseil (article 3), on entend par «nouvelle substance psychoactive»: un nouveau stupéfiant ou un nouveau psychotrope à l'état pur ou dans une préparation; «nouveau stupéfiant»: une substance à l'état pur ou dans une préparation qui n'est pas répertoriée dans les tableaux annexés à la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961 et qui peut constituer une menace pour la santé publique comparable à celle que comportent les substances mentionnées dans les tableaux I, II ou IV; «nouveau psychotrope»: une substance à l'état pur ou dans une préparation qui n'est pas répertoriée dans les tableaux annexés à la convention des Nations unies sur les substances psychotropes de 1971, et qui peut constituer une menace pour la santé publique comparable à celle que comportent les substances mentionnées dans les tableaux I, II, III ou IV.

² Rapport annuel 2010 de l'OEDT et d'Europol sur la mise en œuvre de la décision 2005/387/JAI du Conseil (*EMCDDA-Europol 2010 Annual Report on the implementation of Council Decision 2005/387/JHA*), p.15.

³ JO L 127 du 20.5.2005, p. 32 à 37.

⁴ Il incombe aux États membres de prendre les mesures nécessaires conformément à leurs obligations découlant de la convention des Nations unies sur les substances psychotropes de 1971 et de la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961 (article 9 de la décision du Conseil). Ces obligations sont définies à l'article 3 de la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988: «Chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infractions pénales conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement» à la production, à la fabrication, à la distribution, à la vente, à la livraison, au transport, à l'importation ou à l'exportation, à la détention ou à l'achat de tout stupéfiant ou de toute substance psychotrope.

⁵ JO C 326 du 20.12.2008, p. 7 à 25. Action 69.

a procédé à ladite évaluation avec l'appui de l'OEDT, de son comité scientifique et d'Europol. Les États membres ont apporté leur contribution en répondant à une enquête (ci-après l'«enquête»)⁶.

L'évaluation met en évidence le fait que le marché des nouvelles substances psychoactives a radicalement changé au cours de ces trois dernières années: on observe une augmentation considérable du nombre de substances détectées, de leur diversité et de la diversification de leurs canaux de distribution. Elle indique dans ses conclusions que la décision du Conseil est n'est pas un instrument adapté pour surmonter ces nouvelles difficultés. La Commission invite par conséquent le Parlement européen et le Conseil à participer à un débat sur les possibilités de renforcer la législation de l'Union européenne. Ce débat devrait permettre d'envisager d'éventuelles propositions législatives de la part de la Commission en 2012.

2. NOUVELLES SUBSTANCES PSYCHOACTIVES DANS L'UNION EUROPEENNE: EVOLUTION ET DEFIS

Au cours des cinq dernières années, les États membres ont signalé 115 substances psychoactives⁷ au moyen du mécanisme d'échange d'informations⁸ mis en place par la décision du Conseil. Alors que le nombre de nouvelles substances signalées était stable pendant la période 2005-2008 - 10 à 15 notifications par an -, celles-ci ont considérablement augmenté à partir de 2009.

Nombre de ces substances psychoactives constituent en réalité des variantes au sein d'un groupe de substances chimiques spécifique et sont similaires aux substances contrôlées à l'échelon national. Certaines sont des produits qui contiennent des composés végétaux ou synthétiques utilisés dans divers mélanges au sein de différents États membres. Le «spice» en est un exemple: il s'agit d'un mélange à base de plantes et de cannabinoïdes synthétiques qui imite les effets du cannabis⁹. Il est difficile d'identifier et de réglementer ces substances du fait de leur diversité et de la rapidité avec laquelle elles sont mises au point afin de remplacer celles qui sont contrôlées.

Un grand nombre de ces substances sont produites dans des laboratoires commerciaux, probablement en Asie¹⁰, et sont souvent moins chères que les drogues illicites. Malgré leur statut de substance licite («legal highs» ou euphorisants légaux)¹¹ — qui pourrait faire croire

⁶ Voir l'annexe (partie 7) pour un rapport de synthèse des résultats de cette enquête.

⁷ Voir l'annexe (parties 4 et 7) pour une classification des substances signalées, ainsi que de leurs types et des tendances qui les concernent.

⁸ Le système d'alerte rapide de l'OEDT et d'Europol, auquel participent tous les États membres.

⁹ Le «spice» est apparu pour la première fois en Europe en 2006 et a gagné en popularité en 2008. Aucun des composants du «spice» n'est devenu une drogue en tant que tel. www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/spice

¹⁰ Notamment en Chine et en Inde.

¹¹ «Legal highs» ou «euphorisants légaux» est un terme générique désignant les composés psychoactifs ne faisant l'objet d'aucune réglementation sur le plan international ou les produits qui en contiennent, conçus spécialement afin d'imiter les effets de drogues connues (établies) et ce, souvent, dans le but de contourner les contrôles antidrogue existants. Ce terme englobe un vaste éventail de substances et de produits de synthèse et d'origine végétale, notamment des produits chimiques de recherche («research chemicals»), des drogues récréatives («party pills»), des euphorisants à base de plantes («herbal highs»), etc., qui sont généralement vendus sur l'internet ou dans des magasins spécialisés («smart/head shops»), font l'objet de stratégies commerciales agressives et sophistiquées et sont parfois intentionnellement mal étiquetés, avec des ingrédients déclarés différents de leur composition réelle. Le

aux consommateurs qu'ils sont sans danger — ces produits sont susceptibles de constituer une menace pour la santé publique du même ordre que les drogues illicites répertoriées dans les tableaux annexés aux conventions des Nations unies sur les stupéfiants et les substances psychotropes. Leurs composants et leurs effets sont souvent difficiles à déterminer. Ils peuvent dès lors être toxiques, créer une dépendance et entraîner des effets néfastes à long terme. Pour les consommateurs, les principales sources d'informations à propos des effets et risques potentiels de ces produits sont les sites internet et les messages mis en ligne par des communautés de consommateurs de drogue. Ces substances sont commercialisées et vendues essentiellement par des magasins spécialisés et des vendeurs de drogues illicites ainsi que sur internet.

Pendant de nombreuses années, seuls quelques États membres comptaient des magasins spécialisés vendant ces nouvelles substances psychoactives. Ces deux dernières années, on a cependant assisté à l'ouverture rapide de magasins dans plusieurs pays, dont la Pologne, l'Irlande et la Roumanie. Aucune approche commune n'a été définie dans l'Union européenne vis-à-vis de la réglementation des magasins spécialisés. Néanmoins, les décisions prises à l'échelon national à leur sujet peuvent avoir des répercussions sur les politiques d'autres États membres¹².

L'enquête instantanée («snapshot») de l'OEDT de 2010¹³ a identifié 136 magasins en ligne où de nouvelles substances psychoactives étaient en vente. La plupart de ces magasins étaient établis aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Allemagne, mais cinq magasins au moins ont été dénombrés en Pologne, en France et en Hongrie.

Les États membres ont été touchés par les nouvelles substances psychoactives sous diverses formes. Ils ont recouru à différentes mesures législatives pour contrôler ou réglementer la fabrication, la vente et la détention de ces substances, en particulier aux législations relatives à la lutte contre la drogue et aux médicaments. Ils peuvent également s'appuyer sur la législation fondée sur différents règlements et directives¹⁴ qui régissent la sécurité alimentaire¹⁵, la protection des consommateurs, ainsi que les substances et les produits dangereux au niveau de l'Union européenne¹⁶. Cependant, certaines nouvelles substances

marché des «legal highs» se caractérise par la vitesse à laquelle les fournisseurs contournent les contrôles des stupéfiants en proposant de nouveaux produits de substitution pour remplacer ceux qui sont frappés de restrictions.

¹² À titre d'exemple, des interventions récentes effectuées par les autorités polonaises dans plus de 1 300 «head shops» locaux ont entraîné l'ouverture de boutiques similaires dans un pays voisin, la République tchèque.

¹³ OEDT, Rapport annuel sur l'état du phénomène de la drogue en Europe, 2010, p. 92 à 93.

¹⁴ Voir l'annexe (partie 5) pour une présentation synoptique de ces instruments européens.

¹⁵ Certaines nouvelles substances psychoactives peuvent être traitées comme de la nourriture, étant donné que toute substance destinée à être ingérée est considérée comme un aliment et soumise à la législation en matière de sécurité alimentaire (article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires).

¹⁶ La détention pour usage personnel n'est pas considérée comme une infraction pénale par la législation sur les médicaments mais l'est souvent par la législation sur le contrôle des stupéfiants. La législation relative à la sécurité alimentaire et à la protection des consommateurs exige des producteurs qu'ils prouvent que leurs produits sont sûrs.

psychoactives sont vendues – par exemple – avec la mention «non destiné à la consommation humaine», afin de contourner la législation relative aux médicaments¹⁷.

3. OBJECTIFS ET CHAMP D'APPLICATION DE LA DECISION DU CONSEIL

La décision du Conseil du 10 mai 2005 a été adoptée sur la base de l'ex-article 29, de l'ex-article 31, paragraphe 1, point e), et de l'ex-article 34, paragraphe 2, point c)¹⁸, du traité sur l'Union européenne (troisième pilier). Elle avait pour raison d'être de permettre aux États membres de réagir efficacement à l'apparition de substances psychoactives en soumettant ces dernières à des mesures de contrôle à l'échelon de l'Union européenne.

La procédure établie par la décision du Conseil pour soumettre une nouvelle substance psychoactive à des mesures de contrôle compte six étapes: 1) un État membre fournit des informations à propos d'une nouvelle substance sur son marché; 2) Europol et l'OEDT, en collaboration avec l'Agence européenne des médicaments (EMA), préparent un rapport conjoint et le soumettent au Conseil; 3) le Conseil demande à l'OEDT de procéder à une évaluation des risques; 4) l'OEDT transmet le rapport d'évaluation des risques au Conseil et à la Commission; 5) la Commission présente au Conseil une initiative en vue de mesures de contrôle; 6) le Conseil décide de soumettre la substance à des mesures de contrôle et instaure une obligation de prévoir des mesures de nature pénale. Cette procédure n'a été utilisée qu'à deux reprises depuis 2005. En 2007, le Conseil a décidé de soumettre la BZP¹⁹ à des mesures de contrôle et, en 2010, il y a soumis la méphédron²⁰.

Le champ d'application de la décision du Conseil est défini par analogie avec celui du système de contrôle des drogues prévu par les conventions des Nations unies en matière de drogues, qu'elle entend reproduire à l'échelon européen²¹. Il couvre les substances qui ne sont pas répertoriées dans ces conventions et qui peuvent constituer une menace comparable pour la santé publique. Elle ne s'applique pas aux précurseurs²² ni aux substances utilisées pour la fabrication de médicaments²³. La décision du Conseil n'entend pas se substituer à la législation des États membres relative aux nouvelles substances psychoactives, mais vise plutôt à s'attaquer aux substances qui constituent un problème dans l'Union européenne ou qui sont susceptibles de le devenir.

¹⁷ La méphédron, qui a été soumise à des mesures de contrôle dans l'Union européenne le 2 décembre 2010 (JO L 322 du 20.12.2010, p. 44), était commercialisée comme «engrais pour plantes»; d'autres produits peuvent être vendus sous la dénomination de «sels de bain» ou de «parfums d'ambiance».

¹⁸ Ces articles traitent de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et de l'adoption de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue. Le traité de Lisbonne met en question le *ratio legis* de la décision du Conseil, puisqu'il abroge l'ex-article 34, paragraphe 2, point c), du traité UE, sur la base duquel pouvait être prise la décision de soumettre une substance à des mesures de contrôle. La décision de soumettre la méphédron à des mesures de contrôles n'a pu être prise qu'en application du principe de préservation de l'acquis du troisième pilier.

¹⁹ 1-benzylpipérazine.

²⁰ 4-méthylmethcathinone.

²¹ Article 3, points b) et c).

²² Produits chimiques utilisés pour la fabrication de drogues.

²³ Article 7, paragraphe 3.

4. FONCTIONNEMENT DE LA DECISION DU CONSEIL

Un nombre record de nouvelles substances (41) a été enregistré en 2010, soit plus du tiers de toutes les substances signalées depuis 2005. Cette hausse du nombre de notifications illustre l'augmentation rapide du nombre de substances disponibles dans l'Union, mais témoigne également de l'amélioration des capacités de signalement dans certains États membres. Cinq pays sont à l'origine de 75 % de la totalité des premières notifications, un tiers des nouvelles substances ayant été signalées par le Royaume-Uni, ce qui reflète les capacités élevées de notification et d'identification de ce pays²⁴.

Tous les États membres n'adoptant pas une approche proactive (par des achats-tests contrôlés sur l'internet et dans les magasins spécialisés), il se peut que le nombre de nouvelles substances sur le marché soit plus important que ce qui est signalé.

Jusqu'à présent, les notifications des États membres ont entraîné la publication de trois rapports conjoints sur les substances suivantes: *mCPP*²⁵ (2006), BZP (2007) et méphédron (2010). Les rapports conjoints sur la BZP et la méphédron ont été suivis par une évaluation des risques²⁶.

L'évaluation des risques de la BZP et de la méphédron a apporté des arguments en faveur de la prise de mesures de contrôle à leur égard. Les rapports respectifs ont tous deux conclu que les substances constituaient des risques pour la santé et la société, tout en reconnaissant néanmoins que les preuves scientifiques des effets aigus et à long terme sur la santé et la mortalité, sur les habitudes de consommation et sur la prévalence étaient peu nombreuses.

La décision du Conseil indique que, sur la base des conclusions de l'évaluation des risques, le Conseil peut décider de soumettre la substance à des mesures de contrôle et instaurer une obligation de prévoir des mesures de nature pénale. Le manque de solutions de remplacement (à savoir de mesures autres que pénales) reflète le mécanisme des conventions des Nations unies relatives aux drogues illégales. Dans les deux cas (BZP et méphédron), la Commission a proposé à la suite de l'évaluation — et le Conseil a accepté cette proposition²⁷ — de soumettre la substance à des mesures de contrôle et d'exiger des États membres qu'ils prévoient des sanctions pénales²⁸. À propos de la BZP, la décision du Conseil²⁹ a reconnu que le rapport d'évaluation des risques mettait en évidence le manque de preuves scientifiques concluantes en ce qui concerne les risques globaux de cette substance, mais elle a indiqué

²⁴ Voir l'annexe (partie 4).

²⁵ 1-(3-chlorophényl)pipérazine.

²⁶ La *mCPP* n'a pas été évaluée car cette substance est utilisée dans la fabrication de médicaments. Il n'était pas non plus possible d'en effectuer le suivi dans le cadre du système de pharmacovigilance. La décision du Conseil ne prévoit pas de surveillance pour les substances non soumises à une évaluation des risques, mais il a été signalé par des sources tierces que la *mCPP* est toujours présente sur le marché, en tant que telle ou dans des comprimés d'ecstasy. Le système de pharmacovigilance est le processus relatif au contrôle de la sécurité des médicaments et à la prise de mesures en vue de réduire les risques qu'ils représentent et d'accroître leurs effets bénéfiques. Règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments. JO L 136 du 30.4.2004, p. 1 à 32.

²⁷ Les États membres s'efforcent d'arrêter les dispositions nationales nécessaires pour la mise en œuvre, dans un délai d'un an, des décisions du Conseil (article 9, paragraphe 1).

²⁸ COM(2007) 430 final du 17.7.2007. COM(2010) 583 final; 2010/0293 (NLE) du 20.10.2010.

²⁹ JO L 63 du 7.3.2008, p. 45, considérant 8.

qu'il était nécessaire, «*pour respecter le principe de précaution*», de prendre des mesures car la BZP présente un risque pour la santé.

5. RESULTATS DE L'ENQUETE

L'enquête menée auprès des États membres³⁰ révèle que le mécanisme d'échange d'informations est un instrument utile pour les avertir de la détection de nouvelles substances dans des pays voisins. Toutefois, un certain nombre de pays soulignent qu'il convient de fournir des informations complémentaires, notamment toxicologiques et médicolégales. La plupart des États membres indiquent que les substances qui ne sont pas soumises à une évaluation de risques sur la base d'un rapport conjoint devraient néanmoins faire l'objet d'une surveillance active.

Tout en reconnaissant que les évaluations de risques reposent nécessairement sur des connaissances partielles, étant donné le manque d'informations relatives à ces nouvelles substances, le comité scientifique attire l'attention sur la nécessité de disposer de ressources supplémentaires en appui du processus d'évaluation des risques, pour mener, par exemple, des tests toxicologiques. Plusieurs États membres sont du même avis.

Nombreux sont les États membres qui s'inquiètent du fait que la décision du Conseil ne puisse traiter qu'une seule substance psychoactive à la fois. Selon eux, cette approche empêche d'apporter une réponse globale car, dès que la substance est soumise à des mesures de contrôle, une nouvelle substance peut être mise au point et facilement commercialisée pour la remplacer. Dans un tel système, il est également difficile de prendre des mesures à l'égard de drogues combinant différentes substances, selon des compositions variées, chacune de celles-ci devant faire l'objet d'une étude individuelle. Ceci explique l'absence de mesures prises à l'échelon de l'UE à l'égard du «spice».

Un certain nombre d'États membres ont tenté de traiter plusieurs substances simultanément, en adoptant une approche générique³¹, mais tous les États membres n'utilisent pas cette méthode. Bien que les mesures prévoyant le contrôle simultané d'un ensemble de substances liées sur le plan chimique soit une manière d'aborder le problème qui mérite d'être approfondie, l'évaluation simultanée de différentes substances est difficile dans la pratique et scientifiquement moins solide, car les effets et le danger potentiel varient grandement selon les substances au sein d'un même groupe générique. Le comité scientifique de l'OEDT a indiqué qu'une discussion plus large sur les composés chimiquement similaires pourrait être intégrée dans les évaluations de risques afin de donner des informations sur les substances apparentées susceptibles d'être mises sur le marché.

L'enquête a montré qu'un grand nombre d'États membres trouvent inadéquat l'actuel manque d'options autres que le contrôle pénal et font observer qu'il convient d'envisager un éventail plus large de possibilités, notamment des mesures de contrôle temporaire et de gestion des risques.

Quant au délai précédant la prise de décision, tous les États membres insistent sur la nécessité d'agir rapidement pour faire face aux nouvelles substances psychoactives. D'après l'enquête, la majorité des États membres estiment que le processus décisionnel est trop lent: la BZP a été

³⁰ Voir l'annexe (partie 7) pour un rapport de synthèse des résultats de cette enquête.

³¹ Évaluation et/ou contrôle simultanés d'un groupe de composés chimiquement apparentés.

soumise à des mesures de contrôle quinze mois après le lancement du rapport conjoint, et la méphédronne douze mois après celui-ci.

Dix-sept États membres seraient favorables à une procédure rapide ou d'urgence, en particulier lorsqu'une substance suscite d'importantes inquiétudes et qu'il faut davantage de temps pour mener des études scientifiques plus poussées. Certains États membres recourent déjà à une telle méthode d'urgence — une procédure accélérée pour restreindre la vente des nouvelles substances pendant un laps de temps limité. Un État membre a suggéré de mettre sur pied un comité permanent pour que les institutions et agences de l'UE puissent prendre des mesures temporaires. Un autre État membre a recommandé la prudence vis-à-vis des mesures d'urgence, attirant l'attention sur le risque que l'interdiction ne soit pas levée, même si l'évaluation des risques ne parvient pas à prouver les dangers causés par une substance.

6. NECESSITE D'UNE APPROCHE GLOBALE

Bien que la menace représentée par les nouvelles substances psychoactives pour le public puisse sembler moins importante que dans le cas des drogues illégales traditionnelles³², la protection de la santé publique est une obligation qui ne saurait souffrir aucune complaisance. Il incombe dès lors de prévoir une réponse ferme et globale au niveau de l'Union européenne face à l'apparition fréquente et à la popularité croissante de ces substances. Le principal défi réside dans le fait qu'elles sont fabriquées et commercialisées dans une «zone grise» sur le plan réglementaire, au carrefour des législations relatives aux contrôles antidrogue, à la sécurité alimentaire, à la protection des consommateurs, aux médicaments et aux produits chimiques. Les autorités publiques de nombreux États membres ne savent souvent pas quelle législation appliquer pour s'attaquer le plus efficacement à ces substances.

La décision du Conseil peut être considérée à la fois comme un instrument visant à protéger la santé publique et comme un instrument de justice pénale, conçu pour faire face aux nouvelles substances psychoactives par l'amélioration des capacités en matière de répression et de coopération judiciaire entre les États membres. Quoi qu'il en soit, cette décision a été largement appliquée au cours des cinq dernières années, la plupart du temps comme instrument de santé publique, permettant aux autorités d'échanger des informations à propos des nouvelles substances, ainsi que de comprendre et d'anticiper les tendances qui régissent ce marché à l'évolution rapide. Elle n'a servi d'instrument de justice pénale qu'à deux reprises, pour soumettre deux substances à des mesures de contrôles et, par la suite, à des sanctions pénales.

De nombreuses substances signalées par les États membres ne concernaient pas l'UE dans son ensemble et ont par conséquent été traitées à l'échelon national. Certains produits, dont le «spice», ont suscité des préoccupations dans plusieurs États membres mais n'ont pas été examinés au niveau de l'UE en raison des possibilités d'action limitées offertes par la décision du Conseil pour traiter ce type de mélanges de substances. Plusieurs autres substances qui ont inquiété les services de santé publique auraient probablement pu être examinées à l'échelon

³² Les rapports d'évaluation des risques sur la BZP et la méphédronne signalaient deux cas de décès dans lesquels ces substances apparaissaient comme cause unique du décès; depuis, de nouveaux cas ont cependant été confirmés. L'OEDT estime qu'entre 7 500 et 8 000 personnes meurent chaque année dans l'Union européenne des suites d'une surdose d'opiacés ou de cocaïne. 10458/07, CORDROGUE 35 du 5.6.2007. 12658/10, CORDROGUE 67 du 29.7.2010. OEDT, Rapport annuel 2010 sur l'état du phénomène de la drogue en Europe, p. 16.

européen si la décision du Conseil avait offert des possibilités de gestion des risques moins «lourdes», en plus des mesures de contrôle pénales.

À l'instar des conventions des Nations unies en matière de drogues, le champ d'application de l'actuelle décision du Conseil limite les possibilités de prendre des mesures à l'égard de ces substances, ce qui réduit le nombre de substances par rapport auxquelles une réponse efficace est susceptible d'être apportée à l'échelon de l'UE. Bien qu'il soit apparemment communément admis parmi les États membres qu'une partie de la réponse apportée au problème des nouvelles substances psychoactives au niveau de l'Union relève du droit pénal, la plupart des pays semblent estimer qu'il ne s'agit pas toujours d'une option durable face à la diffusion de nouvelles substances psychoactives et qu'il ne devrait, en tout état de cause, pas s'agir de la seule possibilité d'action. Les États membres s'accordent à reconnaître que l'objectif final des contrôles est de protéger les citoyens des risques inconnus qui entourent lesdites substances.

Les phases d'échange d'informations et d'évaluation des risques ont permis aux États membres de partager leurs données et leur ont fourni un retour d'informations pertinent et disponible en temps utile sur les tendances et les changements se produisant sur ce marché en évolution rapide. L'évaluation des risques permet la mise en commun indispensable des recherches menées dans l'Union européenne, mais il convient de passer à la vitesse supérieure, afin que les décisions puissent être fondées sur des preuves. D'après l'enquête, il est nécessaire, pour pouvoir surmonter les contraintes inhérentes à l'évaluation de nouvelles substances au sujet desquelles il existe peu d'informations, de mettre des ressources à disposition, en particulier afin de soutenir les analyses toxicologiques et médico-légales et les études pharmacologiques.

Pour ce qui est de la prise de décision, il ressort clairement de l'enquête qu'il est essentiel que l'UE prenne rapidement des mesures. Selon certains États membres, il serait possible de réagir plus vite en se servant d'instruments efficaces dans les domaines de la sécurité des aliments et des produits, ainsi que dans celui des produits chimiques dangereux. Dans certains cas, il pourrait s'agir d'étapes intermédiaires, dans l'attente d'une décision relative à des mesures de contrôle de nature pénale. Ces systèmes reposent sur un mécanisme de notification et d'échange d'informations, de même que sur des procédures d'urgence en cas de menaces sanitaires imminentes (y compris des interdictions temporaires). Ils utilisent également des systèmes de classification qui permettent aux pouvoirs publics d'agir de façon proportionnée par rapport au risque représenté par le produit évalué. De tels mécanismes pourraient offrir davantage de souplesse aux États membres lorsque ceux-ci doivent décider des mesures les plus appropriées à prendre à l'égard de substances spécifiques, tout en leur permettant d'agir avec plus de rapidité.

7. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La décision du Conseil relative aux nouvelles substances psychoactives est certainement un instrument utile pour prendre des mesures en la matière à l'échelon de l'Union européenne, en particulier grâce aux échanges d'informations entre les États membres (système d'alerte rapide) qu'elle permet. La présente évaluation met toutefois en évidence trois principaux problèmes dès lors qu'il s'agit de soumettre ces substances à des mesures de contrôle au niveau européen:

- la décision du Conseil ne permet pas de faire face à la forte augmentation du nombre de nouvelles substances psychoactives sur le marché car elle prévoit de ne traiter qu'une seule substance à la fois, en suivant une longue procédure;

- elle ne permet pas d'agir préventivement, alors que les substances soumises aux mesures de contrôle sont rapidement remplacées par de nouvelles substances aux effets similaires, souvent obtenues après une modification minime de leur composition chimique;
- elle ne prévoit pas suffisamment d'options en matière de mesures de contrôle.

La Commission examinera dès lors, à l'issue d'une nouvelle analyse d'impact, la nécessité d'un instrument juridique plus efficace. Elle analysera comment concilier la nécessité d'une réaction rapide et l'amélioration de l'évaluation des risques des substances. Elle étudiera enfin des mesures visant à renforcer le soutien pour les activités de collecte des informations toxicologiques et médicolégales.

La Commission constate la nécessité d'apporter une réponse globale au niveau de l'Union, afin de combler les failles existant entre la législation relative à la lutte contre la drogue et les autres types de législation, notamment en matière de sécurité des aliments et des produits. Outre des mesures de contrôle dans le domaine pénal, il convient d'envisager d'autres options de gestion des risques en vue de réagir plus rapidement, au niveau de l'UE, à l'apparition de substances qui suscitent des inquiétudes.

Afin de mieux comprendre l'évolution rapide du marché des nouvelles substances psychoactives, la Commission étudiera comment surveiller les substances qui sont préoccupantes mais ne font pas l'objet d'une évaluation de risques³³, ainsi que celles soumises à des mesures de contrôle.

Toute proposition législative relative aux nouvelles substances psychoactives devrait reposer sur une analyse et des discussions approfondies et globales. Le Parlement européen et le Conseil sont par conséquent invités à prendre part au débat portant sur la façon d'accroître l'efficacité de la législation de l'Union européenne dans ce domaine. À l'automne, la Commission entend présenter au Parlement européen et au Conseil les principaux objectifs et les options envisagées dans le cadre de la révision de la décision 2005/387/JAI du Conseil.

La législation ne peut, à elle seule, résoudre totalement le défi complexe que représentent les nouvelles substances psychoactives; la Commission invite dès lors les États membres à intensifier leurs efforts pour améliorer l'efficacité des programmes de prévention et d'information en matière de drogues³⁴, lesquels devraient tenir compte de la popularité croissante des nouvelles substances psychoactives.

³³ Il s'agit par exemple de la *mCPP* et du «spice».

³⁴ L'élaboration de méthodes intégrées et innovantes pour identifier les tendances en matière de consommation de nouvelles substances psychoactives, en assurer le suivi et y réagir est une priorité du programme «Prévenir la consommation de drogue et informer le public» de la Commission. Décision n° 1150/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 septembre 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme spécifique «Prévenir la consommation de drogue et informer le public». JO L 257 du 3.10.2007, p. 23.