HAL
open science

Le cadre juridique international de la lutte contre les stupéfiants

Perrine Simon

To cite this version:

Perrine Simon. Le cadre juridique international de la lutte contre les stupéfiants. Revue juridique de l'Océan Indien, 2019, 26, pp.421-429. hal-02550303

HAL Id: hal-02550303

https://hal.univ-reunion.fr/hal-02550303v1

Submitted on 22 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le cadre juridique international de la lutte contre les stupéfiants

Perrine SIMON

Docteure en Droit public

Université Paris Est/Université du Luxembourg

Une articulation autour de trois conventions internationales – La lutte contre les stupéfiants au niveau international s'articule essentiellement autour de trois conventions universelles conclues au sein des Nations Unies qui organisent avant tout la production, la circulation internationale et l'utilisation licite, à des fins scientifiques ou médicales de produits réglementés et, seulement accessoirement, la répression du trafic illicite.

La Convention Unique sur les stupéfiants adoptée à New York le 30 mars 1961, amendée en 1972 par le Protocole de Genève du 25 mars, constitue le texte de base du droit international des stupéfiants. Elle est dénommée Convention « unique » car elle abroge et remplace une dizaine de conventions internationales préexistantes[1]. Sans s'attarder sur les conventions antérieures, on peut souligner que le principe de la limitation du commerce des drogues à des fins médicales date du début du siècle dernier plus précisément de 1906, avec la Convention de Shanghai intervenant après les guerres de l'opium. Cette Convention Unique de 1961 porte notamment sur l'opium, la morphine, l'héroïne, la cocaïne et le cannabis.

La deuxième convention nous intéressant est la Convention sur les substances psychotropes adoptée à Vienne le 21 février 1971. Elle met à jour la Convention Unique en soumettant au droit international des stupéfiants les substances d'origines synthétiques qui étaient restées hors du champ de la Convention de 1961 telles que les hallucinogènes, amphétamines, barbituriques et tranquillisants.

Le troisième texte d'importance est la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adoptée à Vienne le 19 décembre 1988. Cette convention est conçue pour compléter et renforcer le dispositif international et institue une nouvelle catégorie de substances contrôlées – les précurseurs – qui sont des substances fréquemment utilisées dans la

[1] Pour une présentation des origines historiques du cadre actuel par les conventions préexistantes, voir F. CABALLERO et Y. BISIOU, *Droit de la drogue*, 2ème éd., 2000, Dalloz, pp. 34 et s.

fabrication de stupéfiants. Quoique ce dernier texte constitue l'outil international le plus complet dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiant, il est aussi le plus répressif. La Convention de 1988 est caractérisée par une sévérité croissante du contrôle des stupéfiants et par une aggravation de la répression du trafic illicite, y compris la consommation personnelle. Le but avoué de cette convention est de durcir la prohibition et la répression internationales. On le verra, la nouvelle tendance à la dépénalisation de la consommation personnelle ne trouve pas de soutien exprès dans les traités de l'ONU.

Contrôle et prohibition – Ces trois conventions posent un système international de contrôle de la drogue. D'une part, elles organisent un contrôle du produit, c'est-à-dire qu'elles définissent les règles allant de la production à la détention licite de drogues, pour un usage uniquement à des fins médicales ; pour le dire autrement, elles mettent sur pied le contrôle du marché pharmaceutique. D'autre part, elles organisent le contrôle pénal des drogues illicites, c'est-à-dire la suppression par la voie pénale de la production illicite, de l'approvisionnement et de la consommation de drogues. Ces conventions mettent ainsi en place un double régime : administratif et pénal[2]. Pour décrire ce double régime dans les grandes lignes, on peut dire que tout ce qui ne relève pas du marché licite des stupéfiants et substances psychotropes est illégal[3].

Comme la doctrine l'a souligné, l'inspiration d'ensemble de ce système « *est donc nettement prohibitionniste* » et l'« *objectif poursuivi est de supprimer l'offre à toute autre fin* »[4]. Le système mis en en place vise clairement à prévenir/dissuader la consommation en reposant sur le fondement que la consommation est impossible sans détention. L'idée est que la meilleure façon de réduire les risques liés à la drogue est de réduire la taille du marché illicite par la prohibition de l'approvisionnement de ce dernier. Finalement, ces conventions mettent en place un régime global de prohibition de la drogue (« *Global drug prohibition regime* »). On peut rappeler qu'en 1990, l'Assemblée générale de l'ONU avait décidé que la période 1991-2000 serait la « *Décennie des Nations unies contre la drogue* » portant ainsi explicitement l'utopie d'un « *monde sans drogue* ». L'approche suivie est illustrée par la lecture des préambules de ces conventions. Celui de la Convention Unique de 1961 affirmait que « *la toxicomanie est un fléau pour l'individu et constitue un danger économique et social pour l'humanité* ». En 1988, le préambule de la Convention de Vienne annonçait vouloir « *éliminer les causes profondes du problème de l'abus des stupéfiants et des substances psychotropes, notamment la demande illicite de ces stupéfiants et substances et les gains énormes tirés du trafic illicite* ». Il soulignait les « *effets dévastateurs du trafic* » qui, lié à d'autres activités criminelles

[2] B. AUBERT et M. MASSE, « Stupéfiants », *Rép. de droit international*, Dalloz, 2005.
[3] *Ibid.*, n°16.
[4] *Id.*

organisées, « *sape les fondements même de l'économie légitime* » et « *menace la stabilité, la sécurité et la souveraineté des États* ».

Aujourd'hui la plupart des États dans le monde sont membres de ce régime restrictif où tout ce qui est en dehors du marché légal est puni par des sanctions pénales. D'après les chiffres disponibles dans le dernier rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants, au 1er novembre 2016[5] seuls 11 États n'avaient pas encore ratifié la Convention Unique sur les stupéfiants de 1961[6], 14 États s'agissant de la Convention sur les substances psychotropes de 1971[7] et neufs États s'agissant de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988[8].

Après avoir présenté brièvement le volet administratif organisant le contrôle du marché licite de stupéfiants (I), nous envisagerons le volet pénal organisant la répression du marché illicite de stupéfiants (II).

I.- Le volet administratif organisant le contrôle du marché licite de stupéfiants

Un système d'« économie dirigée » – Les stupéfiants et substances psychotropes relèvent de ce que l'on peut qualifier d' « économie dirigée »[9] englobant la production, le commerce international, la distribution locale et l'utilisation ou la consommation à des fins scientifiques ou médicales exclusivement. Tout écart par rapport à la réglementation mise en place relève du commerce illicite et partant du trafic illicite de stupéfiants qui englobe, en amont du commerce proprement dit, la culture ou la fabrication et, en aval, l'acquisition et la détention destinées à la consommation personnelle. Toutes les activités de production, de distribution et d'acquisition à des fins qui ne sont pas scientifiques ou médicales sont prohibées. C'est le seul marché légal soumis à des règles

[5] Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2016, OICS, 2017.
[6] Telle que modifiée par le Protocole de 1972 : deux États d'Afrique (Guinée équatoriale et Soudan du Sud), 2 d'Asie (État de Palestine et Timor-Leste) et sept d'Océanie (Îles Cook, Kiribati, Nauru, Nioué, Samoa, Tuvalu et Vanuatu).
[7] Trois États d'Afrique (Guinée équatoriale, Libéria et Soudan du Sud), un État des Amériques (Haïti), deux États d'Asie (État de Palestine et Timor-Leste) et huit États d'Océanie (Îles Cook, Îles Salomon, Kiribati, Nauru, Nioué, Samoa, Tuvalu et Vanuatu).
[8] Trois États d'Afrique (Guinée équatoriale, Somalie et Soudan du Sud), un État d'Asie (État de Palestine) et 5 États d'Océanie (Îles Salomon, Kiribati, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Tuvalu).
[9] M. BETTATI, « Le contrôle international des stupéfiants », *RGDI publ.*, 1974, pp. 170 et s., sp. p. 192.

nationales imposées et contrôlées par les organes compétents de l'ONU qui maîtrisent par ce biais l'offre licite[10].

Les conventions ne donnent pas à proprement parler de définition des stupéfiants mais procèdent par énumération. La définition des substances visées résulte d'une liste limitative de produits inscrits dans des tableaux figurant en annexe de chaque convention. On peut souligner que le nombre de produits soumis au contrôle n'a cessé de croître et que les critères utilisés ne sont toujours pas évidents. Ils sont souvent contestés tant du point de vue médical, que pharmacologique ou sanitaire, culturel ou encore rationnel[11]. Si l'on prend par exemple le tableau I de la Convention Unique de 1961 qui classe les substances possédant des propriétés susceptibles d'entretenir ou d'engendrer la toxicomanie ou un risque d'abus comparable à l'héroïne, cocaïne et cannabis, on peut relever qu'il contenait 78 substances en 1961 et en contient désormais 124 en 2017.

Des organes internationaux spécialisés – Le droit qui découle de ces conventions se caractérise par l'existence d'organes spécialisés tels que la Commission des stupéfiants, l'Organe international de contrôle des stupéfiants ou encore le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues[12].

La Commission des stupéfiants crée par le Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) en 1946, remplace la Commission consultative de l'opium (crée par la Convention de 1925 relative à la suppression du commerce et de l'usage de l'opium). Elle est une sorte d'organe législatif, de « *mini-parlement du droit international des stupéfiants* »[13]. La Commission est composée de 53 membres élus par le Conseil pour 4 ans, censés assurer une représentation équilibrée des pays producteurs et consommateurs. Il y a aussi des représentants de pays non signataires et d'organisations internationales ou privées. L'Union européenne a par exemple le statut d'observateur. La Commission des stupéfiants a pour fonction d'aider le Conseil à contrôler l'application des conventions internationales, de donner des avis sur toutes les questions relatives aux stupéfiants et d'étudier les modifications nécessaires à son contrôle. Elle a en outre le pouvoir de décider du classement d'une plante dans les tableaux des trois conventions mentionnées. Ce pouvoir est considérable puisque la Commission peut ainsi décider de vie ou de mort commerciale d'une substance. La Commission est le premier organe et le plus important du contrôle international

[10] B. AUBERT et M. MASSE, *op. cit.*, n°15.
[11] B. AUBERT et M. MASSE, *op. cit.*, n°33.
[12] D'autres organes internationaux dont le travail n'est pas spécifiquement dédié à la lutte contre le trafic de stupéfiants sont également importants tels que l'Organisation internationale de police criminelle (OICP-Interpol) ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS), voir F. CABALLERO et Y. BISIOU, *op. cit.*, pp. 54 et s.
[13] F. CABALLERO et Y. BISIOU, *op. cit.*, pp. 49 et s.

des stupéfiants. Elle est un organe politique, ce qui consacre la primauté du politique sur l'administratif.

L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) est un organe permanent qui siège à Vienne ayant également pour origine la Convention de 1925 sur l'opium. Sorte d'autorité administrative indépendante internationale, cet organe a pour but de contrôler la bonne application des conventions et a ainsi un rôle mi-administratif, mi-judiciaire. Ses membres siègent à titre personnel et non comme représentant d'un État (13 membres élus pour 5 ans). Sa fonction principale est de contrôler l'exécution des conventions, de juger les États et d'entreprendre le cas échéant auprès d'eux les procédures nécessaires. Lorsque l'Organe a des raisons objectives de croire que les buts des conventions sont sérieusement compromis du fait qu'une partie manque d'en exécuter les dispositions, il peut proposer d'*entrer en consultation avec le gouvernement intéressé* ou lui *demander des explications.* Il lui est également possible de proposer à ce gouvernement de faire entreprendre une étude sur son territoire et, si nécessaire, de lui fournir les moyens techniques ou les spécialistes pour assister les agents nationaux dans l'étude en question. Les textes prévoient une progressivité dans les mesures à prendre : demande d'explications, injonction, recommandation d'embargo qui est la sanction suprême (jamais appliquée)[14]. La meilleure arme est la pression morale par la publication d'informations officielles. L'OICS publie en effet chaque année plusieurs rapports qui fournissent un aperçu complet de la situation mondiale en matière de contrôle des stupéfiants. La sélectivité, la partialité et « *la politique du déni* » de l'OICS est cependant pointée du doigt[15].

Le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) fonctionne à l'intérieur du secrétariat des Nations unies depuis 1991. Il a longtemps été considéré comme l'instrument financier de la politique anti-drogue de l'Occident en ce qu'il dépend des contributions financières des États-Unis et de l'Europe[16]. Il aide par exemple à la mise en œuvre de programmes agricoles de cultures de substitution en finançant des programmes de développement pour passer de la culture de la drogue à des cultures de remplacement.

---

[14] Article 14 de la Convention Unique ; Article 19 de la Convention de Vienne.

[15] P.-A. CHOUVY, « La guerre contre la drogue. Bilan d'un échec », *in* H. BERGERON et R. COLSON (dir.), *Les drogues face au droit*, 2015, PUF, pp. 65-74, sp. p. 70.

[16] Voir sur le Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues, F. CABALLERO et Y. BISIOU, *Droit de la drogue*, *op. cit*., pp. 52 et s.

II.- Le volet pénal organisant la répression du marché illicite de stupéfiants

Les incriminations – Afin de réprimer efficacement et de manière uniforme les comportements interdits, les trois conventions prescrivent aux États d'ériger en infraction pénale une série de comportements intentionnels qu'elles énumèrent. La Convention de 1988 reprend l'énumération de toutes les infractions visées par la Convention Unique de 1961 et par celle sur les psychotropes de 1971. Nous laisserons de côté la question de l'incrimination du blanchiment d'argent pour se concentrer sur l'incrimination du trafic illicite de drogue[17]. L'article 3§1 de la Convention de 1988 vise divers aspects du trafic illicite de drogue en imposant de conférer le caractère d'infraction pénale à la production, à la fabrication, à l'extraction, à la préparation, à l'offre, à la mise en vente, à la distribution, à la vente, à la livraison à quelque condition que ce soit, au courtage, à l'expédition, à l'expédition en transit, au transport, à l'importation ou à l'exportation de tout stupéfiant ou de toute substance psychotrope, à la culture du pavot à opium, du cocaïer ou de la plante de cannabis aux fins de la production de stupéfiants en violation des dispositions de la Convention de 1961, à la détention ou à l'achat de tout stupéfiant ou de toute substance psychotrope aux fins de l'une des activités énumérées ci-dessus, etc[18]. Les comportements visés sous le « trafic illicite » sont larges et la marge de manœuvre des États signataires est étroite s'agissant des incriminations, y compris s'agissant de l'usage de stupéfiants.

Alors qu'en général les conventions prohibent la possession de drogue plutôt que la consommation, la Convention de 1988 vise très clairement l'usage en imposant de conférer le caractère d'infraction pénale à « *la détention et à l'achat de stupéfiants et de substances psychotropes et à la culture de stupéfiants*

---

[17] Voir sur ce point S. EL ZEIN, « Chapitre 49. Trafic illicite de stupéfiants », *in* H. ASCENCIO, E. DECAUX et A. PELLET (dir.), *Droit international pénal*, 2ème éd., pp. 583-592, sp. pp. 586-587.

[18] L'article 3§1 poursuit : « *A la fabrication, au transport ou à la distribution d'équipements, de matériels ou de substances inscrites au Tableau I et au Tableau II, dont celui qui s'y livre sait qu'ils doivent être utilisés dans ou pour la culture, la production ou la fabrication illicites de stupéfiants ou de substances psychotropes; v) A l'organisation, à la direction ou au financement de l'une des infractions énumérées aux sous-alinéas i, ii, iii ou iv ci-dessus; la conversion ou au transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une des infractions établies conformément à l'alinéa a du présent paragraphe ou d'une participation à sa commission, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'une de ces infractions à échapper aux conséquences juridiques de ses actes; ii) A la dissimulation ou au déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement, ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs, dont l'auteur sait qu'ils proviennent de l'une des infractions établies conformément à l'alinéa a du présent paragraphe ou d'une participation à une de ces infractions* ».

destinés à la consommation personnelle »[19]. Certes, l'usage lui-même n'est pas explicitement visé, mais « *pour consommer, il faut cultiver ou avoir acheté ; en tous cas, il faut bien détenir…* »[20]. Il faut ainsi reconnaître que le droit international pousse largement à l'incrimination de l'usage[21]. Si l'on reprend l'exemple du cannabis, en vertu des conventions internationales, les pays signataires sont contraints de considérer le cannabis comme un stupéfiant. Cela signifie que l'usage à des fins médicales est autorisé, mais que parallèlement l'usage non médical doit être érigé en infraction pénale. La légalisation du cannabis est donc interdite en vertu du droit international sauf à modifier la liste en annexe des conventions ou à dénoncer ces dernières.

Le dernier rapport de l'OICS a ainsi condamné la politique de légalisation du cannabis menée par plusieurs États signataires des conventions précitées. S'agissant des États-Unis, l'OICS a rappelé « *que les mesures législatives et administratives prises par plusieurs États du pays en vue de légaliser et de réglementer la vente de cannabis à des fins non médicales contrevenaient à l'obligation juridique énoncée à l'article 4, alinéa c, de la Convention de 1961, de limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants* »[22]. S'agissant de l'Uruguay, l'Organe a noté que le Gouvernement uruguayen continuait d'appliquer des mesures visant à créer un marché réglementé du cannabis destiné à un usage non médical et a réaffirmé « *qu'une telle législation est contraire aux dispositions des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, en particulier aux mesures énoncées à (…) la Convention de 1961 (…)* »[23]. En outre, s'agissant du Danemark et des salles de consommation de drogues, l'OICS a souligné « *que les utilisateurs doivent se procurer les substances qu'ils consommeront dans les "salles de consommation de drogues" avant de s'y rendre. Il exprime des réserves au sujet de ces pratiques* ».[24]

Les sanctions – Les conventions précitées préconisent certaines peines, des peines d'emprisonnement ainsi que des mesures complémentaires ou de substitution. Les conventions de 1961 et 1971 prescrivent que les infractions graves « *soient passibles d'un châtiment adéquat, notamment de peines de prison ou d'autres peines privatives* ». La Convention de 1988, qui fait la synthèse des conventions antérieures, renforce ces dispositions en exigeant que les infractions

[19] Article 3§2 (nous soulignons).
[20] B. AUBERT et M. MASSE, *op. cit.*, n°112.
[21] J. FRANQUET, « L'usage de drogue et les conventions internationales des Nations unies. Le dispositif des Nations unies de lutte contre la drogue », *RPDP*, 2002, pp. 203-221.
[22] Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2016, *op. cit.*, p. 30.
[23] *Id.*
[24] *Id.*, p. 27.

de trafic illicite de stupéfiants soient « *punissables de sanctions tenant compte de leur gravité, telles que l'emprisonnement ou d'autres peines privatives de liberté, l'imposition d'amendes et la confiscation* »[25]. La généralité de ces expressions laisse au législateur national une large marge d'appréciation et la liberté de prévoir des sanctions sévères. La Convention de 1988 suggère également la prise en compte de circonstances aggravantes notamment la commission dans le cadre de la criminalité organisée et précise que pour la récidive il est tenu compte des condamnations à l'étranger.

Depuis la Convention de 1961 (et par opposition aux conventions antérieures), les conventions prévoient qu'au lieu de condamner ou de prononcer une sanction pénale, les États *peuvent* soumettre les auteurs d'infractions à des mesures de traitement, d'éducation, de postcure, de réadaptation ou de réinsertion sociale, soit à titre complémentaire de la sanction pénale, soit en tant qu'alternative à la sanction pénale *dans les cas appropriés d'infractions de caractère mineur lorsque l'auteur de l'infraction est un toxicomane.* Les travaux préparatoires laissent apparaître que cette possibilité laissée aux États a été pesée et mesurée ce qui montre bien l'esprit du texte : l'usage est répréhensible sauf si les parties souhaitent en disposer autrement[26]. On peut souligner que l'État n'est pas dans l'obligation de substituer une mesure thérapeutique et éducative, mais qu'il est contraint par les conventions de sanctionner ou de soigner, c'est-à-dire contraint d'apporter une réponse. Les références à la toxicomanie en dehors de cette hypothèse sont rares. Seule la Convention Unique de 1961 y consacre une disposition intitulée « *le traitement des toxicomanes* ». L'article 38 de cette dernière dispose que « *1. Les Parties prendront particulièrement en considération les mesures à prendre pour faire traiter et soigner les toxicomanes et assurer leur réadaptation. 2. Si la toxicomanie constitue un grave problème pour une Partie et si ses ressources économiques le permettent, il est souhaitable qu'elle crée les services adéquats en vue du traitement efficace des toxicomanes* ». La seule disposition existante est ainsi très peu contraignante et témoigne de ce que la question est presque totalement ignorée par les conventions internationales et renvoyée aux États parties.

Conclusion – Les conventions étudiées se caractérisent par leur approche prohibitionniste ainsi que leur sévérité. Au fil du temps, l'économie générale des solutions prônées est restée la même, avec une augmentation constante de la réglementation internationale des produits stupéfiants, dont le champ d'application a été élargi et la technicité accrue. Il faut cependant souligner que le consensus international sur la prohibition globale semble se fracturer, eu égard aux initiatives nationales récentes, mais aussi aux initiatives internationales. On peut mentionner la « *Global Commission on Drug Policy* » créée en 2011

[25] Article 3§4.
[26] J. FRANQUET, *op. cit.*, p. 215.

composée d'une dizaine d'ancien chefs d'États et de Kofi Annan, qui dénonce les conséquences négatives de la « *guerre contre la drogue* », recommande de mettre fin à la pénalisation de l'usage des drogues, inefficaces et contre-productive et appelle à un changement de paradigme donnant la priorité à la santé et à la prévention des risques. La résolution de l'ONU du 19 avril 2016 intitulée « Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue » s'inscrit dans ce même mouvement. Quoique cette résolution réaffirme son attachement aux objectifs des conventions précitées, le discours évolue incontestablement : la résolution distingue l'usage de l'abus, constate la difficulté, voire l'impossibilité de se procurer des drogues soulageant la douleur dans de nombreux pays du monde, prône une politique plus équilibrée plaçant les droits de l'homme et la santé aux premiers plans[27]. Si l'heure n'est pas encore à la modification du cadre juridique international, il s'agit bien d'un pavé dans la mare prohibitionniste.

[27] M. LENA, « Quelques réflexions sur la prohibition des stupéfiants », *AJ Pénal*, 2016, p. 229.