



PROMOTION *GÉNÉRAL GALLOIS*

2016 - 2017

**LE RÉGIME INTERNATIONAL DE LUTTE CONTRE
LES DROGUES**

Bilan et perspectives

Chef d'escadron Emmanuel Bougon

Sous la direction de :

Commandant Grégory Boucherin

Sommaire

Résumé / Abstract	3
Glossaire	4
Introduction	5
I. Naissance du régime international de lutte contre les trafics illicites de drogues	9
1. Une prise de conscience internationale	9
a. Les guerres de l'opium	9
b. Entre éveil des consciences et esprit moralisateur de la fin du XIX ^{ème} siècle	11
2. Vers les premiers instruments juridiques	12
a. Les facteurs déclenchant	12
b. L'élaboration des premiers traités sous impulsion américaine	14
II. Élaboration du système international de lutte contre les drogues	18
1. Les actions de la Société des Nations	18
a. La ratification imposée de la Convention de La Haye par les vainqueurs de 1918	18
b. Le retour de l'influence américaine après une période sans réel leadership	20
2. Le renforcement du régime sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies	21
a. Vers un régime prohibitif	22
b. Du renforcement à la « guerre à la drogue »	24
III. Evaluation et évolutions récentes du régime international de lutte contre les drogues	28
1. Quel bilan du régime ?	28
a. Une efficacité difficile à évaluer mais des résultats perfectibles	28
b. Des effets induits néfastes	30
2. Quelles perspectives d'avenir ?	33
a. Emergence de nouveaux courants...	33
b. ... qui peuvent s'imposer ?	35
Conclusion	38
Sources et bibliographie	40
Annexe : Tableau récapitulatif des traités internationaux sur les stupéfiants	44

Résumé

La gravité du problème de la consommation de drogues au sortir de la deuxième guerre de l'opium attira l'attention de la communauté internationale. La nécessité de réagir de manière globale et l'esprit moralisateur de la fin du XIX^{ème} siècle conduisent alors cette communauté à élaborer un régime de contrôle du commerce de drogues qui devient progressivement un régime de lutte contre les trafics illicites de stupéfiants. Durant un siècle, ce régime s'est construit en fonction des intérêts et des influences des différentes puissances de chaque époque, du début du XX^{ème} siècle et de l'émergence des États-Unis sur la scène internationale à l'ONU, en passant par la Société des Nations, en tenant compte des évolutions des rapports entre les États, durant cette période marquée par deux guerres mondiales. Depuis la fin du XX^{ème} siècle, ce régime revêt la forme d'une politique internationale prohibitive et d'une véritable « guerre à la drogue ». Mais le bilan discutable de cette politique et les effets induits ouvrent la voie à d'autres courants, dont les résultats des expérimentations et la crédibilité sur la scène internationale de leurs défenseurs dépendra un changement de paradigme dans les années à venir.

Abstract

The seriousness of the problem of drug use after the Second Opium War caught the attention of the international community. The need to react in a comprehensive way and the moralizing spirit of the end of the nineteenth century led this community to develop a regime of drug trade control which gradually became a regime against illicit trafficking in narcotic drugs. For a century, this regime was built on the interests and influences of the various powerful states of every age, from the beginning of the twentieth century and the emergence of the United States on the international scene at the UN, including The League of Nations, and considering the evolving relations between States during this period, marked by two world wars. Since the end of the 20th century, this regime has taken the form of a prohibitive international policy and a real "war on drugs". But the questionable balance of this policy and the resulting effects open the way to other currents, whose results of experimentation and the international credibility of their defenders will depend on a paradigm shift in the years to come.

Glossaire

CCO : Comité consultatif de l'opium

IDPC : *International Drug Policy Consortiu*, Consortium International sur les Politiques des Drogues

LSD : de l'allemand *Lysergsäurediethylamid* signifiant diéthylamide de l'acide lysergique

MILDT : Mission interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie

MILDECA : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

OICS : Office international de contrôle des stupéfiants

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONU : Organisation des Nations Unies

ONUDC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

SIDA : Syndrome d'immunodéficience acquise

UNGASS : *United Nation General Assembly Special Session*, Session Extraordinaire de l'Assemblée générale exceptionnelle de l'ONU

VIH : Virus de l'immunodéficience humaine

SIDA : Syndrome d'immunodéficience acquise

Introduction

La gendarmerie nationale est confrontée au quotidien aux méfaits liés à la drogue sur sa zone de compétence et aux drames qui en découlent en termes d'ordre public, et notamment de sécurité et de santé publique : comportements déviants et troubles liés à l'usage de stupéfiants, criminalité organisée liée à l'importation, au transport et à la cession des produits considérés comme tels, délinquance d'appropriation générée par le besoin de liquidité pour son acquisition, ... Si la lutte contre le trafic de stupéfiants est une priorité affirmée au niveau national, qui a conduit les institutions concernées à se structurer et à créer des unités dédiées, il importe de comprendre les fondements de cette politique qui, traitant d'un phénomène qui dépasse les frontières, obéit à des règlements internationaux et se mène en coopération internationale. La problématique des drogues est en effet universelle et l'analyse de ce phénomène est devenue, assez récemment, un champ d'étude.

Les premières publications sur le sujet datent des années 1970. Si les travaux ont par la suite continué à traiter de problématiques régionales, ils ont ensuite adopté une approche plus « dynamique » et « comparative » de réalités mouvantes et questionné des aspects économiques, criminologiques et politiques, s'intéressant ainsi aux rôles de certains États, comme les États-Unis. Ces recherches sont en particulier le fruit d'instituts dédiés traitant de criminalité internationale, de sorte que l'approche poursuivie est moins considérée comme factuelle et journalistique et traite davantage de l'économie et du régime international des drogues¹.

Communément définie comme les conflits de pouvoirs pour le contrôle de territoires, des richesses qu'ils recèlent et des hommes qui les produisent, une méthode d'analyse géopolitique s'applique avec pertinence à la question des drogues. Outre les aspects de distribution et de commerce, licites ou non, les territoires de productions de feuille de coca, d'opium ou de cannabis, la localisation des laboratoires de transformation, souvent proches des zones de productions et créateurs de richesses, et les routes qui relient les zones de production aux zones de consommation² revêtent des enjeux de pouvoir considérables.

Certes, ces enjeux sont régionaux, dans les zones concernées par la production, le transport et la consommation, mais également globaux, avec la nécessaire maîtrise des drogues au niveau

¹ LABROUSSE, Alain. *Géopolitique des drogues*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je ?, n° 3693 2011, pp.6-10

² *Ibid.* p. 1

international, à des fins économiques, sanitaires et souvent politique. Car si le nombre de grands pays producteurs de coca, de pavot et de cannabis est relativement limité – trois dans le premier cas (Bolivie, Pérou et Colombie), deux dans le second (Birmanie et Afghanistan) et trois pour le troisième (Maroc, Afghanistan et Pakistan)³ – les « pouvoirs » ne cherchent pas uniquement à contrôler les zones de productions et les points stratégiques facilitant les transits. L'enjeu majeur devient le contrôle de la drogue elle-même et son commerce international, tantôt source de richesses, tantôt de catastrophes sociales (prévalence annuelle de la consommation de drogues estimée à 250 millions de personnes⁴, 200.000 décès liés à la drogue⁵, marginalisation des consommateurs,...), sécuritaires (liens avec les autres formes de délinquance, guerre des cartels,...), économiques (coût des politiques en matière de drogue, chiffre d'affaire du trafic illicite estimé entre 300 et 500 milliards de dollars⁶,...) et sanitaires (transmission VIH, overdoses,...).

Au sens large, une drogue est une « substance psycho-active prêtant à une consommation abusive et pouvant entraîner des manifestations de dépendance⁷ ». Cette définition regroupe ainsi l'ensemble des drogues, licites et illicites, telles que les dérivés de la coca, les opiacés, le cannabis mais également l'alcool, le tabac, certains médicaments ou encore le café, toutes étant des substances psychoactives dont la consommation excessive entraîne une addiction, une dépendance physique et/ou psychologique et relève donc de la toxicomanie.

Dans les conventions internationales, le mot drogue est à interpréter dans le sens de stupéfiant, psychotrope illégal ou dont la production, le transport et le commerce sont réglementés. Le droit international ne donne pas de définition de ce terme mais se limite, dans l'article 3 de la convention de 1988, à désigner comme tel « toute substance inscrite sur la liste des stupéfiants ». Ainsi, est désigné comme stupéfiant une substance appartenant à une famille de produits répertoriés dans les tableaux I et II de la convention de 1971, les psychotropes, incluant en plus certains médicaments, étant quant à eux listés dans les tableaux I à IV. Le terme « drogue » revêtira ce sens dans le présent document.

Outre la désignation des produits considérés comme drogues, ces conventions internationales ont pour objectif originel de réglementer le marché international des drogues : d'une part un

³ *Ibid*, p. 11

⁴ Source : ONUDC

⁵ Source : ONUDC

⁶ Source : ONUDC

⁷ LABROUSSE, Alain. *Dictionnaire géopolitique des drogues : la drogue dans 134 pays, productions, trafics, conflits, usages*. de Boeck, 2003.

marché licite interétatique à des fins scientifiques, pharmaceutiques et médicales, qu'il convient de maintenir, et d'autre part, des trafics illicites, parfois étatisés mais souvent dirigés par des organisations criminelles transnationales, qu'il convient de combattre dans le cadre d'un régime international, objet de ce mémoire.

Certes, l'usage de drogue existe depuis des millénaires et la répartition quasi globale des plantes à alcaloïdes, optimisée par les migrations et l'internationalisation du commerce, le rend universel⁸. Aussi, les hommes ont toujours éprouvé le désir de modifier leur état psychique, à des fins médicales, rituelles, guerrières ou encore récréatives⁹. En ce sens, Jean-Marie Pelt écrira en 1983 que « la drogue colle à l'homme comme la peau à sa chair¹⁰ ». Mais au début du XXème siècle, le problème de l'abus et du trafic des stupéfiants, lié au développement du transport et du commerce international, atteint un certain degré de gravité et devient l'objet d'intérêt de la communauté internationale¹¹ qui décide alors de réagir. Cela marque la naissance du régime international de lutte contre la drogue, point de départ de notre étude qui portera sur son évolution jusqu'à la tenue en 2016 de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues, initialement programmée en 2019, son bilan et ses perspectives.

Les recherches menées dans le cadre de ce mémoire ont permis de constater l'importance des travaux menés sur le sujet. La majorité des écrits, ouvrages et études, portent sur les problématiques de production et de transport avec une focale soit géographique, en fonction des zones de production et de transport, soit thématique, en fonction du type de produit considéré. De nombreux travaux sont également réalisés par les organismes nationaux, régionaux ou internationaux pour analyser et quantifier les marchés licites et illicites, la production, la distribution et ses routes ainsi que la consommation et en déduire les actions à mener, sous forme de propositions ou de plans d'actions.

Mais depuis les années 1990, une augmentation significative d'articles, parfois engagés et écrits par des chercheurs et analystes spécialisés, portent sur le régime international de lutte contre les trafics illicites de stupéfiants, opposant défenseurs de la politique répressive en

⁸ CHOUVY, Pierre-Arnaud et LANIEL, Laurent. De la géopolitique des drogues illicites. *Hérodote*, 2004, no 1, p. 7 à 26, p. 7-8

⁹ NADELMANN, Ethan A. et SCHIRAY, Xenia. Régimes globaux de prohibition et trafic international de drogue. *Revue tiers monde*, 1992, p. 537-552, p.538

¹⁰ PELT, Jean-Marie. *Drogues et plantes magiques*. Fayard, 1983

¹¹ STURMA, Pavel. Aspects récents du contrôle international des drogues et de la lutte contre leur trafic illicite. *Annuaire français de droit international*, 1995, vol. 41, no 1, p. 633-650, p.633

place et partisans d'un assouplissement des règles ou présentant de manière plus neutre l'architecture de la gouvernance internationale dans le domaine et les influences sur son évolution.

Il importe alors de s'appuyer sur ces travaux, d'en identifier les éléments objectifs et de les actualiser. L'étude et la recherche d'objectivité amène à la plus grande prudence quant à l'utilisation des statistiques disponibles, celles-ci pouvant parfois n'être que des estimations ou bien être dans d'autres cas au service d'un argumentaire partisan.

L'objectif est enfin de définir les contours actuels du régime international mais également de comprendre la manière dont il a été structuré et d'identifier ses possibles évolutions. Quelles en ont été les influences, les objectifs cachés et les motivations au cours de sa construction ? Face à une situation toujours plus dégradée malgré une politique de lutte offensive, la prohibition, prônée par les États-Unis, apparaît-elle toujours comme la solution au problème mondial de la drogue ou d'autres approches peuvent-elles devenir dominantes sur la scène internationale ?

Née au début du XIX^{ème} siècle dans un contexte préoccupant en raison de l'augmentation de la consommation de drogue (I), le régime international de lutte contre le trafic illicite s'est construit durant un siècle en priorisant la répression et la prohibition, créant des institutions pour conduire et orienter sa politique et des organes pour en contrôler la mise en œuvre (II). Face à l'échec apparent de ce régime, des États, des organismes internationaux et la société civile ont progressivement proposé d'autres voies, laissant entrevoir une autre stratégie pour lutter contre ces trafics (III).

I. Naissance du régime international de lutte contre les trafics illicites de drogue

« Le droit international a été dès l'origine essentiellement un droit conventionnel [dont] les premiers instruments de contrôle datent du début du XX^{ème} siècle quand le problème du trafic des stupéfiants atteignit un certain degré de gravité et, en conséquence, devint un objet d'intérêt pour la communauté internationale.¹² » Néanmoins, outre la bienveillance de certains acteurs sur la scène internationale, la naissance et la construction du régime de lutte contre les drogues se sont surtout faites en fonction de l'intérêt propre de certains États, avec un rôle déterminant joué par les États-Unis.

1. Une prise de conscience internationale

Les substances psychoactives sont consommées depuis des temps très anciens, à des fins médicinales ou dans le cadre de rituels religieux. Le cannabis aurait été utilisé dès 4000 av J.-C. en Asie centrale et en Chine, la feuille de coca dès 3000 av J.-C. dans la région des Andes et l'opium probablement dès 11000 av J.-C.¹³. Si la consommation de produits psychotropes a toujours existé, elle augmenta toutefois de façon considérable au cours du XIX^{ème} siècle et se mondialisa, générant des difficultés sociales.

a. Les guerres de l'opium

Le régime international de lutte contre les stupéfiants trouve son origine dans les guerres de l'opium, qui virent s'affronter le Royaume-Uni à la Chine à deux reprises, (1839-1842 puis 1856-1858), alors que l'Empire du Milieu tente d'échapper aux conséquences sanitaires et financières de la consommation d'opium parmi sa population, dont le commerce est organisé par la Compagnie britannique des Indes orientales. Ce commerce était particulièrement lucratif, non seulement pour le Royaume-Uni mais également pour les autres pays ou territoires de l'Asie du Sud-Ouest, des Pays-Bas ou de la France, pour lesquels ce commerce

¹² STURMA, Pavel. Aspects récents du contrôle international des drogues et de la lutte contre leur trafic illicite. *Annuaire français de droit international*, 1995, vol. 41, no 1, p. 633-650, p. 633

¹³ Observatoire Géopolitique des Drogues. *Atlas mondial des drogues*. Paris, Presses Universitaires de France, 1996

contribuait à près d'un tiers du revenu total colonial à la fin du XIX^{ème} siècle¹⁴. La Chine avait alors mis en place une nouvelle politique nationale de lutte contre les stupéfiants en interdisant la production et l'importation d'opium sur son territoire, après l'avoir fait lors du monopole Moghol au XVI^{ème} siècle ou Néerlandais au XVIII^{ème} siècle. Tous ces monopoles étaient alors surnommés « fermes à opium ». Cependant, la Chine dut s'incliner face à la puissance militaire britannique. Forcé d'admettre la consommation d'opium, l'Empire du Milieu décida alors d'autoriser la production d'opium sur son sol, ce qui améliora les finances du pays, fit baisser le bénéfice britannique mais fit aussi exploser la consommation par la population chinoise, affectant également la diaspora chinoise, notamment aux États-Unis¹⁵.

Mais à l'intérieur du Royaume-Uni, pendant la deuxième guerre de l'opium, naquit une opposition au commerce de ce produit, qui se renforça les années suivantes, menée par les Quakers britanniques et composée de groupes religieux soucieux de faire respecter une éthique et souvent impliqués dans des mouvements de tempérance, anti-esclavagiste et de défense des droits de l'homme. Ce commerce était aussi, selon ces groupes, susceptible de freiner les efforts des missionnaires en Chine. En fondant la Société anglo-orientale pour la Suppression du Commerce de l'Opium, ils souhaitaient mobiliser l'opinion publique et exercer une pression sur le gouvernement. Ils étaient soutenus par d'autres associations, des missionnaires et des membres du Parti libéral¹⁶, non seulement pour des raisons de conscience mais également parce que ce commerce, devenu en partie un commerce de contrebande en raison des interdiction chinoise – l'opium britannique étant alors vendu par des marchands possédant des licences délivrées par la Compagnie britannique des Indes orientales lors de ventes aux enchères – était critiqué car il menaçait le commerce sino-britannique licite alors en pleine expansion¹⁷.

Etant donné ce contexte, le gouvernement britannique pris en compte cette problématique et créa, en 1893, la Commission royale de l'opium pour examiner l'impact de l'interdiction de la vente de cette substance en Asie en termes de coût pour l'Inde et d'effets de sa consommation

¹⁴ NATIONS UNIES, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Bulletin des stupéfiants, volume LIX, Un siècle de lutte contre la drogue*, Vienne, 2007 (191 p.), p.12

¹⁵ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.24

¹⁶ NADELMANN, *op. cit.*, p.539

¹⁷ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.14

sur le moral et la condition physique. Elle conclut, dans son rapport de 1895, que cette interdiction n'était ni souhaitable, ni nécessaire¹⁸.

b. Entre éveil des consciences et esprit moralisateur de la fin du XIXème siècle

Ces guerres de l'opium ont ainsi éveillé les consciences collectives internationales quant aux conséquences sur les populations. Mais cet éveil s'est également produit en parallèle d'autres phénomènes. En effet, en cette fin de XIXème siècle, la consommation de drogue a évolué, notamment en raison de la mondialisation du commerce mais aussi des progrès de la chimie, qui a su isoler les substances psychoactives des plantes consommées depuis toujours (morphine entre 1805 et 1817, codéine en 1832 et cocaïne en 1859¹⁹). La consommation de morphine se développe en outre lors de la guerre de Sécession américaine (1861-1865) et durant la guerre franco-allemande de 1870. Tout d'abord surnommée la « maladie du soldat », la morphinomanie se développe à la fin des années 1870, notamment dans le milieu médical en raison de la « proximité d'approvisionnement²⁰ ».

Face au développement de cette consommation, deux courants de pensée vont s'allier aux États-Unis en un mouvement contre les drogues. D'une part, des « *groupes réactionnaires présents dans les syndicats ouvriers blancs, xénophobes et volontiers racistes, qui assimilent chaque drogue à une minorité : l'opium des Chinois, la cocaïne des Noirs, la marijuana des Mexicains et jusqu'au whisky des Irlandais. De l'autre, des féministes qui réclament des lois pour protéger les jeunes filles [et] des travailleurs sociaux qui veulent que l'État providence assume son rôle dans la santé publique et la lutte contre les grands fléaux sociaux.* »²¹. Outre la peur de l'autre – symbolisée, dans un pays protectionniste, par les drogues, alors exclusivement exotiques – et les pionniers de la moralité, des missionnaires revenus d'Extrême-Orient se sont élevés contre ce commerce, ainsi que des associations de plus en plus puissantes de médecins et de pharmaciens, qui souhaitaient que soit mieux contrôlée la fabrication de spécialités pharmaceutiques à base de stupéfiants²².

La confluence de ces courants de pensées et d'intérêts souvent plus économiques qu'altruistes et la vigilance à l'égard du danger potentiel que les drogues représentaient, conduisit les États-

¹⁸ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.31

¹⁹ LEBEAU LEBOVICI, Bertrand Lebeau. Drogues : sortir de la prohibition ? *Chimères*, 2010, no 3, p. 113-121, p.114

²⁰ *Id.*

²¹ BACHMANN, Christian et COPPEL, Anne. *Le dragon domestique*. Albin Michel, Paris, 1989, p.231

²² NADELMANN, *op. cit.*, p.541

Unis à élaborer une politique de santé publique et à légiférer pour contrôler ce commerce²³. Les premières lois anti-opium furent en réalité des ordonnances municipales, d'abord à San Francisco en 1875 puis à Virginia City en 1876²⁴, avant que des lois fédérales et d'État ne soient promulguées, telle que le *Pure Food and Drug Act* en 1906, régulant le marché des médicaments. Les motivations diffèrent en fonction des États : dans certains, la drogue est perçue comme un « *symbole de la décadence des immigrants et comme une arme potentielle qui pourrait servir à miner la société américaine*²⁵ ». Dans le sud, « *la majorité blanche craignait que l'usage de la cocaïne par les Noirs puisse les inciter à oublier le statut qui leur avait été assigné dans l'ordre social*²⁶ ». Dans l'ouest et le sud-ouest, « *l'association entre la marijuana et les Mexicains a donné une puissante impulsion aux législateurs qui ont effectivement mis ce produit hors la loi*²⁷ ».

2. Vers les premiers instruments juridiques

Au début du XXème siècle, plusieurs facteurs se sont combinés pour aboutir à l'émergence d'un régime international de contrôle des stupéfiants.

a. Les facteurs déclenchant

Un premier facteur fut l'élévation des voix des cercles nationalistes au sein même de la Chine continentale, qui craignaient que les ravages de la consommation d'opium provoquent un déclin de l'estime de soi du peuple chinois et voyaient le commerce de l'opium comme une menace directe de la capacité de la Chine à résister aux influences et aux agressions étrangères²⁸. Ainsi, la Chine adopta après la révolte des boxers de 1900 une diplomatie silencieuse et obtint progressivement l'aide de l'occident pour restreindre ou interdire, entre 1900 et 1904, les importations d'opium de contrebande en Chine, en provenance des concessions françaises, allemandes, britanniques américaines ou encore portugaises²⁹.

²³ NADELMANN, *op. cit.*, p.541

²⁴ *Ibid*, p.543

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.29

²⁹ *Ibid.*, p.35

Parallèlement, alors que de nombreux acteurs de la scène internationale sont convaincus de la nécessité de trouver un consensus international pour contrôler le marché de l'opium et contrer l'importance des intérêts commerciaux, un autre facteur favorable intervient : la victoire du parti libéral sur les conservateurs aux élections au Royaume-Uni. Il permit aux opposants britanniques du commerce de l'opium d'obtenir du nouveau gouvernement qu'il s'engage à éliminer progressivement les exportations d'opium en provenance des Indes britannique vers la Chine³⁰. Si les exportations vers la Chine avaient déjà baissé en raison de la législation dans ce pays, la production augmentait dans d'autres pays de l'Asie de sud-est et la Turquie et la Perse se montraient capable de combler le manque d'offre de l'Inde et donc du Royaume-Uni.

Un dernier facteur fut déterminant à l'élaboration de ce régime international de lutte contre les stupéfiants : l'émergence des États-Unis sur la scène internationale. C'est tout d'abord un Américain qui joua un rôle primordial dans la promotion de la lutte internationale contre les drogues : Charles Henry Brent, évêque de l'Eglise épiscopale aux Philippines, qui chercha à convaincre le président Théodore Roosevelt du bienfondé de cette idée.

Cela débute en 1898, lorsque les États-Unis gagnèrent le contrôle des Philippines à l'issue de la guerre hispano-américaine. Le gouverneur américain des Philippines, William Howard Taft, proposa en 1903 de réintroduire le système de taxation agricole naguère mis en place par les Espagnols. Avant que cette proposition ne soit adoptée, le président Roosevelt fut impressionné par les réactions et indignations morales de la part du public, notamment 2000 pétitions télégraphiées, orchestrées par les missionnaires locaux favorables à la prohibition, parmi lesquels se trouvait Charles-Henry Brent.

Un comité sur l'opium fut alors créé en 1903, comptant notamment ce dernier, chargé d'étudier les solutions face au problème de consommation d'opium. Selon ce comité, qui rendit son rapport en 1904, si des mesures de contrôle semblaient inefficaces à terme, une interdiction totale serait trop sévère pour les toxicomanes. Un monopole gouvernemental de trois ans est alors proposé et adopté par le Congrès des États-Unis en 1905 avec désintoxication progressive des toxicomanes mais il devient rapidement évident qu'une mesure unilatérale resterait sans succès³¹, comme ce fut le cas pour la Chine quelques décennies plus tôt.

³⁰ NADELMANN, *op. cit.*, p.540

³¹ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.34

Parallèlement, selon David Musto, un « mouvement humanitaire qui cherche à soulager le fardeau que l'opium fait peser sur la Chine l'aiderait à atteindre ses objectifs à longue portée : atténuer le ressentiment de la Chine envers l'Amérique, lancer les Anglais dans une lumière moins favorable et renforcer l'hostilité de la Chine à l'égard du retranchement européen³² ». Cela aurait convaincu le président des États-Unis de s'impliquer dans cette lutte, d'autant que des incidents de discrimination raciale et l'assassinat de travailleurs chinois du chemin de fer aux États-Unis commis récemment rendaient les relations diplomatiques tendues entre les deux pays, la Chine menaçant même de boycotter les produits américains³³.

b. L'élaboration des premiers traités sous impulsion américaine

Dans ce contexte, le révérend Charles Henry Brent obtint du Département d'État des États-Unis la tenue d'une conférence internationale visant à interdire le commerce mondial non médical d'opium. Initiées par les États-Unis, les négociations conduisirent à la première conférence internationale sur la drogue, plus précisément sur l'opium, qui se tint en février 1909 à Shanghai sous la présidence du révérend Charles Henry Brent et marque le point de départ de l'élaboration d'un système international de lutte antidroque. Si, à l'origine, il s'agissait de limiter les discussions à l'objectif de mettre fin au commerce de l'opium en Asie, certains États exprimèrent le souhait d'y participer et la liste des participants fut rallongée pour compter treize pays : les principales puissances coloniales de l'époque (l'Autriche-Hongrie, le Portugal, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Russie, les États-Unis), la Chine, la Perse et le Siam, alors que la Turquie, conviée, n'y participa pas. Les propos portèrent, outre les volumes de production (principalement en Chine), les flux (importations et exportations) et la consommation, sur les revenus gouvernementaux et administratifs liés au commerce de l'opium. L'importance des chiffres pour plusieurs pays d'Asie (53,3 % du revenu total pour Singapour et les autres « Etablissements des Détroits », Penang et Malacca) révélés par l'enquête eut une importance considérable, étant donné qu'elle mettait en exergue les sérieuses difficultés économiques encourues par ces pays en cas de suppression des secteurs licites de l'opium³⁴.

Principalement deux pays animèrent les débats : les États-Unis, souhaitant globaliser leur politique de prohibition et représentés de manière agressive par Hamilton Wright, et le Royaume-Uni, souhaitant préserver ses intérêts économiques. En général, les puissances

³² MUSTO, David F. *The American disease: Origins of narcotic control*. Oxford University Press, 1999, p.30

³³ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.35

³⁴ *Ibid*, p.57

coloniales défendaient une approche moins rigoureuse, prônant un usage « quasi-médical », visant à limiter les conséquences des abus et à dissuader la consommation en augmentant les impôts et les frais.

Néanmoins, deux difficultés majeures limitèrent les effets de cette première conférence : d'une part, plusieurs États ne disposaient pas de pouvoirs plénipotentiaires, ce qui impliqua l'absence de mesures contraignantes au profit de simples recommandations, et, d'autre part, la décision quasi unanime de ne pas tenir compte des questions de nature médicale associées aux drogues, croyant que la représentation de l'expertise médicale était inadéquate, ce qui conditionnera tout le système international par la suite, en raison de la faible représentation d'experts dans ce domaine.

Au final, une formule consensuelle est retenue et la commission conclut que *« l'usage de l'opium à toutes fins autres que des fins médicales est considéré par presque tous les pays participants comme étant sujet à la prohibition ou à une réglementation prudente ; et chaque pays, dans le cadre de l'administration de son système ou de sa réglementation, vise dans la mesure du possible une rigueur de plus en plus grande »*.

Il est également à noter que la période préparatoire de trois ans, de 1906 à 1909, donna un élan important dans la communauté internationale, aucun pays, quelque soient ses intérêts, ne souhaitant être perçu comme responsable de l'aggravation du problème de la drogue. Ainsi, de nombreuses initiatives virent le jour, notamment le Royaume-Uni qui décida de réduire annuellement de 10 % les ventes à la Chine à compter de 1907 et pour une période de 10 ans.

Mais cette conférence de Shanghai n'a été qu'une première étape vers la conclusion de la première Convention internationale de l'opium, signée à la Conférence de La Haye en 1912, également présidée par Charles Henry Brent. Cette convention devint alors le premier instrument de droit international contrôlant le transport des drogues³⁵. Elle fut obtenue sous la pression de son président, alors que de nombreux pays s'opposaient initialement à la tenue d'une conférence de suivi à pouvoirs plénipotentiaires, et réunit les mêmes pays qu'à Shanghai à l'exception de l'Autriche-Hongrie. L'une des évolutions de cette convention portaient sur l'ajout de la cocaïne³⁶ et de l'héroïne³⁷ parmi les substances à contrôler. Cet

³⁵ STURMA, *op. cit.*, p.634

³⁶ Connue depuis 1860

ajout se fit sous la pression des Britanniques, qui espéraient ainsi détourner l'attention de la production d'opium indien et aboutir à un traité qui leur paraissait plus équitable, notamment pour concurrencer une industrie allemande en pointe dans ce secteur. De plus, ces deux drogues commençaient à causer des problèmes en Europe et en Amérique du Nord depuis la fin du XIX^{ème} siècle en gagnant rapidement des parts de marché. De son côté, l'Italie manqua de soutien pour demander l'ajout du cannabis et du haschisch dans cette liste malgré les difficultés qu'elle rencontrait dans ses colonies africaines.

Les autres évolutions de cette convention portaient sur la demande faite aux parties de transposer les interdictions à la possession de ces substances, souhaitée par les États-Unis. Cet article était à lier à leur impossibilité de prohiber l'usage de drogue en droit interne étant donné qu'une telle loi revêtait un caractère anticonstitutionnel, la loi sur les aliments et les médicaments (*Pure Food and Drug Act*) de 1906 étant jugée à la limite de ce qui pouvait être accepté. Ainsi, le Congrès put voter en 1913 la loi Harrison, fondement de la politique antidrogue américaine, étant donné qu'il s'agissait de l'application d'une obligation internationale³⁸.

Mais l'influence des puissances productrices (Perse, Russie et Royaume-Uni) ne permit un consensus que sur le contrôle de la production et non la réduction des cultures ou encore la limitation de l'utilisation à des fins médicales ou scientifiques³⁹.

L'entrée en vigueur était conditionnée par la signature et la ratification de la convention par l'ensemble des États parties ainsi que par certains pays expressément mentionnés comme la Bolivie, la Colombie, le Pérou, la Serbie, la Suisse et la Turquie. C'est à la demande de l'Allemagne, qui souhaitait voir retirer la cocaïne des substances pour des raisons économiques (industrie pharmaceutique), soutenue par la France et le Portugal, que les 34 pays producteurs, fabricants et consommateurs et non uniquement les parties étaient invités à ratifier le traité avant son entrée en vigueur, rendant sa ratification quasi-impossible à court terme⁴⁰.

³⁷ Originellement appelée diacétylmorphine, synthétisée pour la première fois en 1874 par le chimiste anglais C. R. Wright puis redécouverte en 1895 par le laboratoire pharmaceutique allemand Bayer et commercialisée à partir de 1898 comme antitussif sous le nom d'héroïne

³⁸ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.69

³⁹ *Ibid*, p.70

⁴⁰ *Id.*

Le traité fut néanmoins mis en œuvre par cinq pays en 1915 : la Chine, le Honduras, les Pays-Bas, la Norvège et les États-Unis, ce qui n'eut pas de réel impact mais évita à ce traité d'être enterré avant de voir le jour⁴¹.

⁴¹ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.70

II. Construction du système international de lutte contre les drogues

A l'aube de la première guerre mondiale, la prise de conscience collective et surtout l'influence de certains États permirent de définir et de mettre en œuvre un régime international. Néanmoins, en raison des divergences d'intérêts des principales puissances, les décisions multinationales peinent à s'appliquer. Comme souvent dans l'histoire du monde, un conflit majeur va influencer sur cette donne, en raison de la hausse de consommation qu'il a indirectement engendrée et du changement de position de certaines puissances, comme le Royaume-Uni, qui s'appuya sur le *Defence of the Realm Act* (loi sur la défense du royaume), l'Allemagne ou le Canada, qui décidèrent de mieux contrôler les importations pour restreindre l'accès aux drogues et décourager les contrebandiers. En parallèle, en Chine, où des progrès significatifs avaient été atteints, la mort en 1916 de Yuan Shikai, alors chef de la nouvelle République, entraîna un chaos sur fond de lutte de suprématie. Le revenu de l'opium était alors une ressource financière précieuse pour les nombreux seigneurs de guerre.

1. Les actions de la Société des Nations

a. La ratification imposée de la Convention de La Haye par les vainqueurs de 1918

Face aux problèmes toujours présents de l'opium et aux difficultés rencontrées pour faire ratifier la Convention de La Haye, les autorités américaines, britanniques et chinoises eurent l'idée d'ajouter comme mesure aux traités de paix la ratification automatique à cette convention par les parties. Ainsi, qu'il s'agisse du Traité de Versailles avec l'Allemagne, de Saint-Germain-en-Laye avec l'Autriche, de Trianon avec la Hongrie, de Neuilly avec la Bulgarie ou de Sèvres avec la Turquie, chacun comptait un article prévoyant cette ratification. La Convention de La Haye fut ainsi ratifiée par 60 pays en 1919⁴².

C'est par une résolution de la récente Société des Nations du 15 décembre 1920, que fut créé le Comité consultatif de l'opium (CCO), premier organe de contrôle international dans ce domaine, chargé de mettre en œuvre la convention de 1912. Outre son rôle consistant à évaluer l'étendue du problème de l'opium (importations, exportations, consommation,

⁴² NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.72

réserves de stocks, etc.), il appela les États à adopter un protocole de certification pour les importations et les exportations sur le récent modèle britannique⁴³.

Néanmoins, le fait que de grandes puissances ne soient pas membre de la Société des Nations, tels que la Russie ou les États-Unis, a porté préjudice à son efficacité. Dès 1923, des solutions furent trouvées pour que le département d'État américain puisse participer au CCO mais des divergences l'opposaient toujours aux puissances coloniales, qui rejetaient toute restriction majeure sur la culture du pavot, et aux États sud-américains, qui défendaient leurs propres intérêts liés à la coca⁴⁴.

En l'absence de la prépondérance américaine, le Royaume-Uni, à travers Sir Malcolm Delevingne, pris en quelque sorte le leadership dans l'élaboration d'une politique anti-drogue, avec une approche davantage pragmatique et progressive.

C'est dans ce contexte que deux accords furent conclus en 1925 : l'Accord relatif à la suppression de la fabrication, du commerce intérieur et de l'usage de l'opium préparé, qui visait les pays producteurs mais ne fut signé et ratifié que par sept pays⁴⁵, et surtout la Convention internationale de l'Opium⁴⁶, signée et ratifiée par 56 pays⁴⁷, proche dans son contenu de celle de La Haye mais incluant cette fois le cannabis de manière partielle⁴⁸. Elle insistait sur le contrôle des importations et des exportations comme mécanisme principal et limitait la production des drogues manufacturées. De plus, elle instituait le Comité central permanent⁴⁹, impartial et indépendant, chargé principalement d'administrer et de contrôler les informations statistiques sur les besoins en substances dans le cadre du marché licite mis en place, envoyées par les États membres, mais sans avoir de réels pouvoirs. Il incluait des représentants allemands et américains malgré leur non-appartenance à la Société des Nations.

Cependant, les États-Unis et la Chine ne signèrent pas cette convention en raison du refus de l'assemblée, face à l'opposition des pays producteurs, de limiter la production d'opium et de coca à des fins médicales et scientifiques.

⁴³ *Ibid*, p.73

⁴⁴ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.73

⁴⁵ Royaume-Uni, France, Inde, Japon, Pays-Bas, Portugal et Thaïlande

⁴⁶ Aussi appelée Convention de 1925

⁴⁷ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.74

⁴⁸ A la demande de l'Égypte.

⁴⁹ Appelé également Comité central permanent de l'opium.

Cette convention eut tout de même quelques effets positifs, la plupart des pays ne souhaitant apparaître comme trafiquant aux yeux du Comité et souffrir d'une mauvaise image sur la scène internationale. De nombreux membres renforcèrent leur législation nationale et l'Inde, plus grand producteur d'opium, commença à réduire ses exportations.

Cependant, les accords n'étant pas universels, la Perse et d'autres États commencèrent à combler le vide laissé par l'Inde et certains laboratoires pharmaceutiques, pressés par leurs États d'implantation, délocalisèrent leurs activités dans des États qui n'avaient pas ratifié la Convention. De plus, la dépression économique de la fin des années 1920 gêna grandement les tentatives de restrictions pour des raisons économiques.

b. Le retour de l'influence américaine après une période sans réel leadership

Dans ce contexte, une nouvelle convention fut adoptée en 1931, introduisant un système d'estimations obligatoires des besoins médicaux et scientifiques destinées alors à limiter formellement la production à la demande mondiale licite. Un organisme de surveillance des drogues fut également établi. En créant un nouvel organe parallèle, alors que le Comité central permanent, rattaché à la société des Nations, existait déjà, ce dispositif permettait aux États-Unis de reprendre leur position dans le système international de lutte contre la drogue sans ratifier la Convention de 1925 et donc sans reconnaître de rôle majeur à la Société des Nations. De plus, cette convention classait les drogues en instituant différents niveaux de contrôle⁵⁰ et introduisit pour la première fois des possibilités de sanctions, y compris d'embargo⁵¹. Cela se fit sous la pression des États-Unis, représentés alors par Harry Anslinger, ancien chef de la section étrangère du contrôle des services de la prohibition et ambitieux premier directeur du bureau fédéral des narcotiques, qui répandait des « fables » sur les crimes dont la drogue aurait été responsable et s'opposait à ceux qui souhaitaient traiter la narco-dépendance de manière médicale⁵². Il fut appuyé par le représentant du Canada, le colonel Charles Henry Ludovic Sharman, qui a grandement contribué aux négociations. De plus, plusieurs pays de la SDN souhaitaient une entrée en vigueur de cette convention car ils pensaient qu'elle pourrait servir de modèle à une convention sur le désarmement.

L'ensemble de ces conventions (1912, 1925 et 1931) permit efficacement de limiter la fabrication et de réglementer la distribution de stupéfiants, aboutissant à un trafic licite

⁵⁰ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.79

⁵¹ STURMA, *op. cit.*, p.634

⁵² NADELMANN, *op. cit.*, p.544

cohérent. Néanmoins, la fin de la prohibition de l'alcool aux États-Unis, en vigueur depuis 1919, va dynamiser le trafic illicite alors qu'il commençait à émerger pour contourner les effets de ces conventions. En effet, en 1933, les groupes criminels, précédemment impliqués dans la production illégale et la contrebande d'alcool, se convertirent dans le trafic de drogue, notamment d'héroïne, en plus de la prostitution. Inquiète de l'extension du marché illicite de la drogue, la Société des Nations réunit une convention en 1936, aboutissant à la Convention pour la suppression du trafic illicite des drogues nuisibles de 1936, premier traité à mettre l'accent sur le trafic de drogue, criminalisant certaines activités⁵³, prévoyant pour la première fois des châtements sévères pour les trafiquants ainsi que leur extradition⁵⁴. Néanmoins, l'application de cette dernière convention, signée par seulement 13 pays et pas par les États-Unis, qui estimaient une nouvelle fois que sa portée était trop limitée, fut restreinte en raison du contexte de l'époque. La coopération internationale était affaiblie en raison des tensions politiques, l'Allemagne (entrée dans la Société des nations en 1926) ne participait plus aux conférences internationales, le Japon, l'Union soviétique et l'Italie avaient quitté la Société des Nations en raison de désaccords ou de condamnations.

Néanmoins, ces conventions eurent des effets positifs notables et, en dépit de ce climat politique tendu, la plupart des pays les respectèrent jusqu'au début de la Seconde Guerre Mondiale.

2. Le renforcement du régime sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies

A partir de 1946, les responsabilités de la Société des Nations, dont le contrôle des drogues, reviennent à l'Organisation des Nations Unies (ONU) au travers du protocole de Lake Success en 1946. Les relations internationales différaient de celles précédant le conflit : un monde dominé par deux superpuissances, l'Union soviétique et les États-Unis, la reconstruction des vaincus et la décadence des puissances coloniales européennes. Parallèlement, si peu de violations aux précédents traités ont été constatées durant la Seconde Guerre Mondiale, on assiste à l'apparition de nombreux stupéfiants synthétiques, notamment la méthadone et péthidine, développées par des scientifiques allemands. Produites et

⁵³ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.82

⁵⁴ STURMA, *op. cit.*, p.634

commercialisées par des compagnies allemandes, ces substances étaient très demandées et leur licence furent prisées au sortir du conflit, laissant craindre un commerce dangereux.

a. Vers un régime prohibitif

Pour endosser ces responsabilités, l'ONU créa la Commission des stupéfiants dès 1946. Il s'agit d'une commission technique au profit du Conseil économique et social de l'ONU. Anslinger et Sharman avaient déployé de nombreux efforts pour qu'elle dépende directement du Conseil économique et social et qu'elle soit ainsi indépendante. Selon eux, si ses attributions avaient été plus vastes, elle aurait pu être chargée de la santé et ils craignaient que les questions liées à l'étiologie et au traitement ne l'emportent sur la mise en œuvre de la prohibition. Comme l'Union soviétique était en faveur de la prise en compte des problèmes sociaux, les pays occidentaux, bien que partageant pour la plupart cette vision, suivirent les États-Unis en raison de leur position inébranlable à l'égard de Moscou en cette période de Guerre froide naissante.

Cette commission comprit rapidement la nécessité de faire évoluer le droit international dans ce domaine, notamment pour lutter contre les nouvelles drogues, mais avait le sentiment que les conventions précédentes ne pourraient pas être amendées sans complication et que le climat international tendu ne permettrait pas la réalisation d'une nouvelle convention. Ainsi, différents protocoles distincts furent rédigés.

Tout d'abord, celui de Paris, en 1948, permit d'ajouter vingt nouvelles substances à la liste des drogues placées sous le contrôle international non inscrites dans la convention de 1931. Entré en vigueur un an plus tard, il prévoyait le contrôle de quatorze nouvelles substances dès 1951 et de six autres à partir de 1954⁵⁵.

D'autres mesures furent décidées à New York, en 1953, par le Protocole sur l'opium, qui visait à limiter et à réglementer la culture du pavot ainsi que la production, le commerce international, le commerce de gros et l'emploi de l'opium. Il supprima la surproduction légale de l'opium en limitant les stocks autorisés pour chaque pays et en autorisant seulement sept⁵⁶ à produire de l'opium pour l'exportation. Il fut réalisé à l'initiative des américains, toujours représentés par Harry Anslinger et s'appuyant sur un plan élaboré en 1948. Il s'agissait d'étendre sur la scène internationale les mesures prises par les États-Unis dès 1943,

⁵⁵ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.85

⁵⁶ Bulgarie, Grèce, Inde, Iran Turquie, Union soviétique et Yougoslavie

qui restreignaient la pratique de fumer de l'opium dans les zones libérées de la domination japonaise⁵⁷.

Ce protocole contenait les mesures les plus rigoureuses jamais prises dans la lutte anti-drogue et le Comité central permanent de l'opium fut doté de responsabilités accrues en termes de surveillance et de mise en application, qui pouvaient se concrétiser par des enquêtes et des recommandations d'embargo.

Néanmoins, un article disposait que 25 États, dont les États producteurs, devaient impérativement ratifier le traité. Seuls l'Inde et l'Iran le firent pendant les années 1950, l'Union soviétique s'opposant à certaines mesures, la Grèce et la Yougoslavie attendant que la Turquie le ratifie au préalable. Cette dernière ne le fit, sous la pression des États-Unis, qu'en 1963, soit un an seulement avant l'entrée en vigueur de la convention unique de 1961 qui le rendait caduque⁵⁸.

Face à la complexité du droit conventionnel en vigueur, comptant neuf accords internationaux aux dispositions qui se chevauchaient et un nombre de signataires différents, l'ONU parvint, en 1961, après treize années de négociations, à regrouper l'ensemble des textes existants en un seul document et à rationaliser le dispositif de contrôle international des drogues dans la Convention unique de 1961, entrée en vigueur en 1964. Pour y parvenir, elle atténuait la portée du protocole de 1953 pour le rendre plus acceptable et en excluait la Convention de 1936, qui resta en vigueur⁵⁹.

Afin de rationaliser le contrôle, elle créa l'office international de contrôle des stupéfiants (OICS) et posait, sans l'interdire, des conditions strictes pour la culture de plantes utilisées comme matière première dans la production de stupéfiants, ne devant être destinée qu'à des fins médicales ou scientifiques.

Enfin, cette convention demande aux parties de ne pas permettre la détention sans autorisation légale, ce qui n'était pas le cas des précédentes conventions, mais ne demandait pas aux gouvernements de sanctionner cette détention comme infraction grave. Elle introduit pour la

⁵⁷ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.86

⁵⁸ *Ibid*, p88

⁵⁹ *Ibid*, p89

première fois l'obligation des États membres d'apporter de l'aide aux toxicomanes par un traitement médical⁶⁰.

b. Du renforcement à la « guerre à la drogue »

Cependant, au cours des années 1960, la jeunesse occidentale se révolte contre la société « autoritaire, hiérarchisée et aliénée⁶¹ ». Une consommation « récréative » apparaît sous l'influence des beatniks puis des hippies qui souhaitent vivre sans entraves. D'une part, les différents gouvernements durcissent leur législation interne. D'autre part, face à l'augmentation de production de la Turquie, fournisseur principal d'opiacés illicites aux États-Unis selon ces derniers, et de la Birmanie, qui via la Thaïlande fit répandre l'usage d'héroïne parmi les soldats américains pendant la guerre du Viet Nam, le président américain Richard Nixon déclara la « guerre à la drogue » en 1971, en annonçant « le commerce des drogues est l'ennemi numéro un à l'intérieur des États-Unis et nous devons mener contre lui une guerre total à l'échelle mondiale, nationale, gouvernementale et médiatique⁶² ». Sous son influence, une nouvelle conférence eut lieu à Genève en 1972 en vue d'amender la Convention unique de 1961.

Ce Protocole de 1972 souligna la nécessité de renforcer le système de contrôle et d'accroître les efforts pour lutter contre la production et le trafic illégal de stupéfiants ainsi que d'en empêcher l'usage, revenant ainsi aux mesures prises par le protocole de 1953 qui avaient été atténuées lors de la rédaction de la Convention de 1961. Mais ce protocole inclut également la notion d'aide internationale, technique et financière, aux pays producteurs pour compenser les pertes liées à cette baisse de production. Ce qui était naguère considéré comme un chantage par les pays développés consommateurs envers les pays producteurs vit le jour sous la forme d'un fond des Nations Unies pour le contrôle de l'abus de substances, dont l'un des buts étaient de fournir aux pays en voie de développement des cultures de substitution et une aide en faveur d'autres activités⁶³. Enfin, ce protocole obligeait les parties à prendre des mesures contre les toxicomanes afin d'interdire les abus.

⁶⁰ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.92

⁶¹ LEBEAU LEIBOVSCI, *op. cit.*, p.117

⁶² NADELMANN, *op. cit.*, p.546

⁶³ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.94

Suite à ce protocole, la Turquie prit la décision d'interdire la culture de pavot⁶⁴, ce qui engendra néanmoins une augmentation de la production par le Mexique et le Triangle d'Or⁶⁵.

A noter qu'à ce jour, la Convention unique est ratifiée par 186 pays⁶⁶.

Parallèlement, l'usage de drogue de synthèse, notamment la méthamphétamine et le LSD, se généralisa et l'usage de drogues multiples était de plus en plus fréquent. L'OICS et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) évoquèrent la nécessité de négocier un nouveau traité pour contrôler ces nouvelles substances. Ces drogues étaient, d'une part, dénoncées par les pays producteurs de drogues végétales, soumis à un contrôle de plus en plus strict, et, d'autre part, défendues par des lobbies pharmaceutiques qui, par intérêt économique, étaient sur la défensive⁶⁷. Si les États-Unis penchaient entre les deux pour des intérêts contradictoires, une coalition naquit en faveur d'un contrôle plus strict, réunissant les pays scandinaves, l'Union soviétique et les pays producteurs de drogues végétales. C'est dans ce contexte que se tint la Convention de Vienne de 1971, qui plaça un certain nombre de ces substances sous contrôle international⁶⁸. Elle est actuellement ratifiée par 183 pays.

Outre les mesures de contrôle, d'interdiction ou d'obligation concernant ces substances, cette convention établit surtout un classement des substances contrôlées en quatre tableaux et sur la base de deux critères : la valeur thérapeutique potentielle d'une substance et le risque potentiel lié à sa consommation. Ainsi, le tableau I énumère les substances interdites excepté à des fins médicales ou scientifiques, le tableau II les substances qui peuvent potentiellement engendrer un abus conséquent et les tableaux III et IV les substances dont le contrôle est moins strict, ne nécessitant pas d'obtenir d'autorisation d'exportation ou d'importation.

En dépit de ces évolutions, une hausse importante de l'abus de drogue fut constatée dans de nombreux pays à la fin des années 1970. L'augmentation de la production dans le Triangle d'Or et en Iran compensait l'arrêt de la production turque. La révolution islamique de 1979 en Iran engendra involontairement un nouveau transfert de la production d'opium vers le Pakistan puis l'Afghanistan. Parallèlement, on constatait une augmentation de la production

⁶⁴ *Ibid*, p.95

⁶⁵ Laos, Thaïlande et Birmanie.

⁶⁶ BETTATI, Mario. *Le trafic de drogue : pour un contrôle international des stupéfiants*. Odile Jacob, 2015 (290 p.), p. 25. Les pays membre de l'ONU ne l'ayant pas ratifiée sont l'Albanie, l'Angola, le Bhoutan, la Bosnie, le Burundi, le Cap Vert, la République Centre-Africaine, les Émirats Arabes Unis, l'Estonie, Grenade, la Guinée Équatoriale, Kiribati, les Maldives, la Mauritanie, la Namibie, Nauru, l'Ouzbékistan, Tuvalu et Vanuatu

⁶⁷ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.95

⁶⁸ *Ibid*, p.96

de cannabis, notamment en Amérique latine, en raison d'expérimentation de décriminalisation dans certains États des États-Unis, ainsi qu'une augmentation de la production de cocaïne. Il était aussi constaté la sophistication des réseaux de trafic illicite de drogue.

La Stratégie internationale de lutte contre l'abus de drogue fut alors formulée par la Commission des Stupéfiants, reprenant de nombreux leviers déjà existants et insistant sur la coopération internationale dans ce domaine. Elle fut suivie de la Déclaration sur le contrôle du trafic de drogue et l'abus de drogue de 1984, qui rappelait la responsabilité collective de tous les États et liait le problème de la drogue et le développement économique⁶⁹. Elle fut suivie d'une autre déclaration, celle de 1987 lors de la Conférence internationale sur l'abus de drogue et le trafic illicite et perspective globale multidisciplinaire des activités futures en matière de lutte contre l'abus des drogues, qui réaffirmait la volonté politique de mener des actions vigoureuses et prônait une approche équilibrée, mêlant la prévention et la réduction de la demande illicite, le contrôle de l'offre, la suppression du trafic illicite et le traitement et la réadaptation⁷⁰, ce qui était une nouveauté.

Néanmoins, bien que des progrès furent de nouveaux constatés, la consommation continuait d'augmenter, la production de substances de synthèse était à la hausse et l'influence au niveau mondial des groupes criminels s'accroissait, menaçant parfois la gouvernance nationale comme les cartels de Medellin et de Cali en Colombie, poussant son ministre de la Justice à en appeler à la cohésion internationale, en déclarant « *qu'aucun pays au monde n'avait payé un prix aussi élevé que la Colombie dans la lutte contre l'abus et le trafic illicites de drogue* »⁷¹. L'Assemblée générale pria alors le Conseil économique et social d'initier la préparation de la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes qui se tint à Vienne en 1988, ratifiée par 184 pays en 2009. Elle visait principalement à promouvoir une coopération entre les parties afin d'être plus efficace contre le trafic illicite international. Les mesures sont nettement plus radicales que les précédentes conventions, en aggravant les infractions, en prévoyant davantage d'interdictions, en cherchant à prévenir le blanchiment d'argent et en prévoyant la confiscation des revenus liés à la drogue. Afin de dissiper les craintes par rapport à certaines mesures, un article stipulait que les parties exécutaient leurs obligations de manière compatible avec les principes de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des États et avec celui de la non-intervention dans les

⁶⁹ NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.100

⁷⁰ *Ibid*, p.101

⁷¹ *Ibid*, p.103

affaires intérieures d'autres États⁷². Elle insistait aussi sur le nécessaire contrôle des précurseurs au niveau international.

⁷² NATIONS UNIES, *op. cit.*, p.104-105

III. Evaluation et évolutions récentes du régime international de lutte contre les drogues

En 1998, lors de l'avant dernière Session Extraordinaire de l'Assemblée générale exceptionnelle de l'ONU consacrée aux drogues (UNGASS – United Nation General Assembly Special Session), les Nations Unies annonçaient l'éradication des cultures de cocaïne et de d'opium en 2008 ainsi qu'une baisse considérable de culture de cannabis. Lors de la session extraordinaire de 2009, cet objectif a été réaffirmé avec 2019 pour horizon. Force est de constater, sans s'appuyer sur des statistiques souvent sujettes à interprétation, que cet objectif n'a pas été atteint et semble plus que jamais empreint d'une certaine utopie. Outre le constat simple de l'échec de ce régime, la question est de savoir s'il peut évoluer afin d'obtenir de meilleurs résultats.

1. Quel bilan pour ce régime ?

A l'instar de la politique de prohibition de l'alcool menée par les États-Unis au début du XXème siècle, le régime international de lutte contre les trafics illicites de drogues peine à atteindre son but. Si le marché licite, objet originelle des premières conventions, a fait consensus et s'est durablement et efficacement mis en place, les nombreuses mesures adoptées à travers tout l'ensemble d'outils juridiques afin d'éradiquer la production, le commerce et la consommation illicites ne se sont pas avérées efficaces. Les effets qu'elles ont induits sont parfois même plus néfastes que les effets de la drogue.

a. Une efficacité difficile à évaluer mais des résultats perfectibles

Au regard des statistiques disponibles et surtout de la manière dont elles sont obtenues, le premier constat est l'absence de fiabilité de ces données qui privent la gouvernance actuelle du régime international de lutte contre les drogues de données pertinentes pour piloter la politique. En effet, l'estimation de la consommation mondiale de la drogue repose principalement sur le collationnement des statistiques nationales, elles-mêmes obtenues par le nombre de mises en causes pénales pour des infractions liées à la législation sur les stupéfiants. Ces méthodes diffèrent d'un pays à l'autre et parfois même d'une année sur

l'autre pour un même pays, ce qui ne permet pas d'obtenir de données fiables et comparables d'une année sur l'autre.

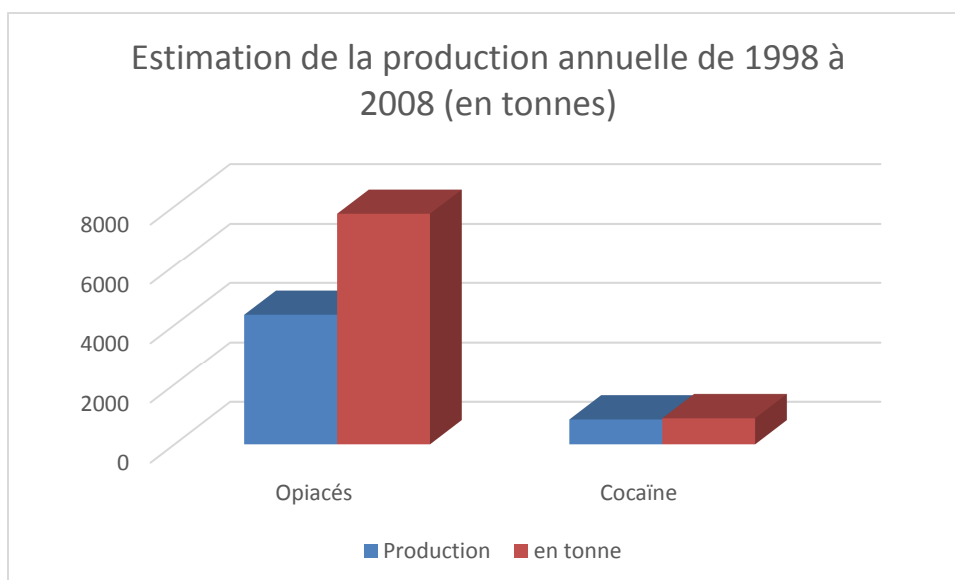
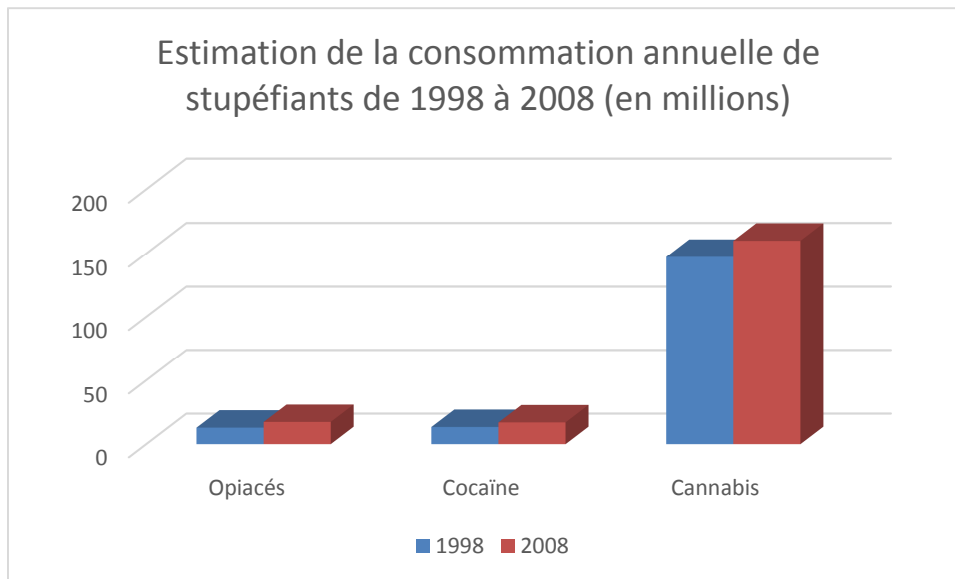
Les autres statistiques pour estimer le trafic et la production reposent sur les saisies policières et douanières réalisées, qui varient d'une année sur l'autre en fonction des enquêtes conduites par les services ou des priorités fixées en termes de sécurité, ou par des estimations très hasardeuses des superficies dédiées à la production de coca, pavot ou cannabis dans les pays producteurs, qui diffèrent entre les données fournies par les pays eux-mêmes et les images satellites réalisées.

Aussi, ce mode de recueil des statistiques rend difficile l'appréhension des drogues de synthèse, hors saisies réalisées, en raison de la discrétion de ses modes de production. De plus, bien qu'une baisse des superficies de production des drogues végétales soit souvent mise en avant, elle est à corrélérer avec l'augmentation du taux en substances actives.

De fait, de telles méthodes ne permettent pas une cartographie précise de la situation mondiale et privent un pilotage fin de la politique contre les drogues.

Néanmoins, au regard de ces données, sur la décennie 1998-2008⁷³ au cours de laquelle le problème de la drogue devait être quasiment éradiqué, le régime international a échoué. En effet, alors que sur cette décennie la population a augmenté de 11%, l'augmentation de la consommation se situe entre 8,5 et 34,5 % en fonction des substances et la production a augmenté jusqu'à 78% dans le cas du pavot.

⁷³ Voir diagrammes infra – source ONU



L'IDPC (*International Drug Policy Consortium*), vaste réseau mondial basé à Londres qui promeut un débat ouvert sur les politiques liées à la drogue, affirme que cette politique est un échec que reconnaît d'ailleurs l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) : « Les efforts mondiaux de lutte contre la drogue ont eu une conséquence inattendue dramatique : un marché noir aux proportions gigantesques. Il est entre les mains de criminels qui peuvent déstabiliser des États, corrompre des fonctionnaires... »⁷⁴.

⁷⁴ GUIBERT, Christelle, « Les Nations Unies revoient leur politique de lutte contre les drogues », *Ouest-France*, 8 avril 2016

Un exemple marquant est celui de l’Afghanistan, où ni les interdits répétés, ni les opérations d’éradication forcée, ni les projets de développement alternatif n’ont pu empêcher l’augmentation de la culture illicite de pavot⁷⁵.

Tout comme la Birmanie, l’explosion de la production d’opiacés a correspondu avec l’ouverture de ces pays au commerce extérieur, à l’économie de marché et des routes vers l’Asie centrale et la Chine. Mais le recours à cette économie, toléré par les régimes au pouvoir, peut être lié à l’isolement diplomatique dont ils ont fait l’objet par la communauté internationale⁷⁶.

b. Des effets induits néfastes

La politique de prohibition, en imposant le caractère illicite de certaines drogues et de leur commerce, entraîne une rotation de capital très élevée et des marges de bénéfice très importantes. Ainsi, bien qu’illégales, les activités liées à ce commerce s’avèrent être particulièrement lucratives, la répression dynamisant malgré elle cette économie⁷⁷.

De fait, cette économie intéresse opportunément les différents types de mafias. Si l’objet de cette étude n’est pas de décrire le rôle des mafias dans le trafic illicite de drogues, force est de constater que ce trafic est intimement lié à la criminalité organisée voire au terrorisme, en raison des possibilités d’enrichissement qu’il offre. Ainsi, soit par opportunité, soit en raison de leur localisation (proximité des zones de production, de transit ou de consommation), les mafias américaines, italiennes, russes ou encore turques participent à ce trafic. Certaines, telles que les cartels mexicains ou colombiens ou encore les groupes nigériens, se sont même créées autour de ce trafic et restent spécialisées dans cette activité⁷⁸. Les affrontements entre ces groupes pour le contrôle des zones de production, de transit ou de cession sont aussi des conséquences néfastes de cette politique.

Parallèlement, ces possibilités de financements via le trafic de drogues s’est « démocratisé » dans les conflits interétatiques ouverts depuis la fin de la Guerre Froide, les belligérants ne pouvant plus compter sur le financement des puissants protecteurs qu’ils avaient sous l’ère bipolaire. L’existence de trafics de drogues comme financements est ainsi avérée dans la

⁷⁵ CHOUVY, Pierre-Arnaud. La guerre contre la drogue : bilan d’un échec, *La Vie des idées*, 13 janvier 2015, p.4

⁷⁶ CHOUVY et LANIEL, *op. cit.*, p.19

⁷⁷ *Ibid*, p.20

⁷⁸ LABROUSSE, Alain. *Géopolitique des drogues : « Que sais-je? »* n° 3693. Presses universitaires de France, 2011 (127 p.) p.46

plupart des conflits des années 1990 et 2000, en Amérique latine, Europe, Asie ou encore Afrique⁷⁹.

Outre ces aspects, la « Guerre à la drogue » a induit ses propres effets. Menée par les États-Unis depuis les années 1970, elle s'est transformée en instrument de politique intérieure et extérieure. Intérieure, car elle a engendré voire conforté des effets discriminatoires importants au sein de la société américaine, notamment à l'encontre des catégories sociales défavorisées et des minorités ethniques, contribuant de surcroît à l'explosion sans précédent de la population carcérale Américaine⁸⁰. Extérieure, car cette politique Américaine est perçue en Amérique latine comme un instrument de domination, d'ingérence voire de recyclage des armées, notamment durant les années 1990, à la fin de la Guerre Froide. L'exemple du « Plan Colombie », élaboré en 1999-2000 et décrit par certains, notamment Européens, comme une ingérence américaine pour défendre ses propres intérêts géopolitiques et économiques dans cette zone, en est le plus criant⁸¹. Dans ce même contexte, l'*Air Bridge Denial* (lutte aérienne contre le pont aérien au Pérou et en Bolivie) a eu pour conséquence le transfert de la production en Colombie, favorisant l'expansion de groupes armés et de la guérilla, notamment les FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie)⁸². Cette situation a elle-même amené les Américains à des campagnes de fumigations qui, bien qu'efficaces, ont eu des répercussions notables sur l'environnement et la santé publique⁸³.

D'autres effets induits se font sentir. Tout d'abord, des problèmes pour le consommateur. En effet, la politique de prohibition engendre des déplacements du marché et de l'usage, privant le pouvoir de contrôler la qualité des produits, provoquant parfois des overdoses ou des empoisonnements. Outre ces aspects sanitaires, le consommateur, afin d'acquérir des substances coûteuses, est souvent contraint de commettre des délits d'appropriation pour financer sa consommation⁸⁴.

Autre conséquence, celle sur le système pénal. D'une part, pour certains pays, la spécialisation toujours plus grande de corps de la police dans la lutte contre les trafics de drogues et le risque de corruption des agents y servant. D'autre part, la criminalisation ou la

⁷⁹ LABROUSSE, *op. cit.*, p.74

⁸⁰ Chouvy bilan échec p.22

⁸¹ LABROUSSE, *op. cit.*, p.117

⁸² *Ibid.*, p.18

⁸³ *Ibid.*, p.19

⁸⁴ HULSMAN, Louk et VAN RANSBEEK, Hilde. Évaluation critique de la politique des drogues. *Déviance et société*, 1983, vol. 7, no 3, p. 271-280, p.274

correctionnalisation des infractions à la législation sur les stupéfiants entraînent l'engorgement des instances judiciaires et l'augmentation de la population carcérale, ce qui implique un fort surcoût pour les sociétés⁸⁵ et enraye leur fonctionnement.

Enfin, le régime actuel donne une mission quasi impossible à l'assistance socio-médicale. En effet, dans les conventions actuelles, elle a pour rôle de resocialiser les consommateurs eux-mêmes désocialisés par l'autre volet de ces conventions : la prohibition, avec de surcroît des dotations financières souvent bien moindres.

Face à ce bilan, il apparaît que l'accent mis sur la prohibition, et donc la lutte offensive contre l'offre, n'a pas atteint les résultats escomptés. La lutte contre les trafics illicites de drogues doit, dans son exécution, être pensée dans une approche plus globale, incluant davantage une lutte contre la demande, accès sur les consommateurs eux-mêmes avec d'autres leviers que ceux purement répressifs. Ainsi, comme nous l'avons vu précédemment, certains courants s'élèvent régulièrement pour mettre en avant une autre politique.

2. Quelles perspectives d'avenir ?

Le bilan discutable et l'évolution du contexte ne permettent plus de se limiter à une approche répressive. En effet, depuis les années 1980, alors que la guerre à la drogue est en progression, la pandémie de sida, la mondialisation, l'émergence d'internet, la multiplication des routes du trafic et l'émergence des drogues de synthèses, créées par centaines chaque année à partir de précurseurs disponibles dans le commerce rendant complexe leur inscription comme stupéfiants et leur contrôle, pausent autant de freins à l'efficacité de ce régime. Si la lutte contre l'offre et le trafic devient dans certains cas presque illusoire, certains veulent mettre l'accent sur la demande par la prévention et la prise en compte des consommateurs.

a. Emergence de nouveaux courants...

Dans le contexte évoqué supra, certains acteurs plaident pour un équilibre entre la sécurité publique et la santé publique dans une stratégie globale de lutte contre les stupéfiants. Cet équilibre, souvent recherché lors de la rédaction des conventions, est rarement ou marginalement mentionné en raison de l'opposition de certaines puissances, telles que les

⁸⁵ HULSMAN et VAN RANSBEEK, *op. cit.*, p.274

États-Unis. Si elle figure dans les plans d'actions de l'ONU, elle est souvent marginale dans les conventions, qui sont néanmoins le fondement du régime international.

Ces stratégies dites équilibrées maintiennent la nécessité de la répression, en ciblant principalement la criminalité organisée, mais mettent notamment en avant la prévention et la réduction de la toxicomanie en visant autant la demande illicite que l'offre illicite, la réadaptation et la réinsertion sociales des consommateurs et les programmes de remplacement des cultures⁸⁶. Elles doivent ainsi agir sur l'ensemble des leviers (éducation, prévention, social, santé, etc.) et non plus se résumer à la loi ou à une liste exhaustive de substances interdites⁸⁷.

Néanmoins, bien que ces acteurs ne soient pas parvenus pas à mettre plus en avant cette approche au cours du siècle de construction du régime international de lutte contre les stupéfiants, les réserves émises dans les conventions, qui laissent une marge d'appréciation et de flexibilité aux États, leur ont permis de l'expérimenter en droit interne et dans la mise en œuvre de politiques publiques nationales. Les résultats obtenus peuvent ainsi servir de pistes pour les évolutions potentielles du régime international.

Pour ces acteurs, ce régime international ne doit plus être motivé uniquement par des perspectives idéologiques ou des intérêts économiques comme cela a été démontré supra. Elle doit se remettre en question, en se fondant notamment sur des preuves empiriques ou scientifiques, tant sur la dangerosité réelle de chaque substance que sur la manière de mesurer l'efficacité de ce régime, en termes de réduction des risques pour la santé ou de bien-être et non plus en termes de saisies, d'arrestations ou d'estimations hasardeuses des superficies de production⁸⁸.

Cette approche doit ainsi se fonder sur les droits humains et la santé publique, afin de cesser la stigmatisation et la marginalisation des consommateurs qui doivent davantage être considérés comme des patients médicaux que comme des justiciables. C'est dans cet aspect qu'apparaît la politique de « réduction des risques », qui inclut par exemple l'échange de seringues et les traitements de substitution, qui permettent une baisse de la consommation ou

⁸⁶ STURMA, *op. cit.*, p.644

⁸⁷ MAESTRACCI, Nicole. L'évolution des politiques publiques de lutte contre les drogues : des aveuglements aux prises de conscience. *Archives de politique criminelle*, 2009, no 1, p. 173-184, p.178

⁸⁸ Commission mondiale pour la politique des drogues, *Rapport de la commission mondiale pour la politique des drogues*, 2011, p.5

à défaut la limitation de la transmission de certaines pathologies telles que le sida ou l'hépatite C. Selon certaines études⁸⁹, les pays⁹⁰ ayant précocement pratiqué cette politique de réduction des risques et traitant les consommateurs comme des patients obtiennent non seulement des résultats positifs en termes de prévalence du VIH mais également en termes de criminalité et de guérison de la dépendance. Ces résultats positifs s'obtiennent progressivement dans ceux⁹¹ qui l'ont mis en œuvre tardivement ou partiellement.

La lutte contre ces trafics doit également passer par une augmentation des aides au développement économique. En effet, dans les pays producteurs, il convient d'une part de ne plus considérer les paysans producteurs, souvent pauvres et ne vivant que de cette ressource, comme des criminels mais leur offrir d'autres possibilités pour se tourner vers des cultures légales. Cette approche de développement alternatif n'a certes que rarement permis de réduire les productions de drogues illégales mais cela est à lier à la faiblesse des investissements et des méthodes sur cette approche⁹².

D'autres pistes sont également explorées telles que la décriminalisation, la dépénalisation ou la légalisation de la consommation de certaines substances. Ces expérimentations, qui tendent à se multiplier ces dernières années et alimentent de nombreux débats sur les scènes politiques nationales, obtiennent dans certains États des progrès liés à un meilleur contrôle de la consommation, à une réorientation des priorités en matière de répression vers la criminalité organisée voire à des débouchés légaux pour les producteurs. Néanmoins, en raison du danger avéré de la consommation des stupéfiants sur la santé, ces pistes ne doivent pas être induites par l'impuissance des États à lutter contre les trafics⁹³.

Enfin, la prévention a fait ses preuves dans les pays qui détiennent cette culture, comme en Scandinavie ou aux Pays-Bas. Elle nécessite néanmoins une réalisation sur la durée pour porter ses fruits alors que la plupart des décideurs politiques escomptent des effets visibles et médiatiques rapides⁹⁴.

Bien que ces pistes émergent progressivement dans de nombreux pays et obtiennent pour certaines des résultats probants, le régime international de lutte contre les stupéfiants implique

⁸⁹ Commission mondiale pour la politique des drogues, *op. cit.*, p.6-7

⁹⁰ Royaume-Uni, Suisse, Allemagne, Australie.

⁹¹ France, Portugal, Malaisie

⁹² CHOUVY, *op. cit.*, p.4

⁹³ NADELMANN, *op. cit.*, p.552

⁹⁴ MAESTRACCI, *op. cit.*, p.179

une responsabilité partagée des États. Ainsi, ces expérimentations se trouvent limitées dans leur faisabilité en l'absence d'évolution des traités en vigueur. La perspective de leur reconnaissance à l'échelle mondiale s'en retrouve conditionnée par l'obtention d'un nouveau consensus sur la scène internationale et par la réussite d'une stratégie d'influence souvent contrée par certaines puissances telles que les États-Unis.

b. ... qui peuvent s'imposer ?

Si un siècle de construction du régime international de lutte contre les stupéfiants sous l'impulsion de la première puissance mondiale semble avoir abouti à une stratégie rodée et éprouvée qui s'appuie sur des conventions internationales presque unanimement ratifiées, les voix s'élèvent de plus en plus pour la faire évoluer.

En premier lieu, les pays européens, qui développent de plus en plus des politiques alternatives sans pour autant négliger la répression, et dont les approches ont tendance à converger : soucis de s'appuyer sur des données crédibles, tendance à considérer les produits indépendamment de leur statut légal pour la prévention, tendance à réduire les sanctions pénales pour les usagers et à réprimer plus sévèrement les trafiquants, priorité donnée à la prévention et aux soins, politique de réduction des risques,...⁹⁵. Ces pays pourraient trouver une vraie cohésion au sein de l'Union européenne, ce qui leur donnerait plus d'influence dans leur objectif de faire évoluer la stratégie internationale.

D'autres voix s'élèvent parmi les pays producteurs et touchés au premier chef par les conséquences de la guerre à la drogue, comme la Colombie, le Guatemala et le Mexique, qui, désirant une réforme de ce régime, ont obtenu d'avancer l'UNGASS, initialement fixée en 2019 par la Déclaration politique de 2009, à 2016. Pour la première fois, la société civile a pu participer aux débats, essentiellement pour défendre les Droits de l'Homme, notamment à destination de pays qui pratiquent une répression excessive dans ce domaine, allant jusqu'à la peine capitale. Les autres agences de l'ONU sont dorénavant mandatées pour assurer le suivi des objectifs, alors que le rôle de l'OMS, par exemple, restait jusque-là marginalisé dans ce régime.

L'avancée de la tenue de cette UNGASS semble symboliser une inflexion à venir dans le régime international contre les stupéfiants. Afin de préparer le prochain Plan d'actions en

⁹⁵ MAESTRACCI, *op. cit.*, p.179

2019, cette session a marqué un point de rupture car elle a incorporé officiellement dans ses résolutions des objectifs touchant aux droits humains au sein des systèmes judiciaires, aux alternatives possibles à l'emprisonnement, à la proportionnalité des peines en fonction de la gravité de l'infraction commise ou encore aux politiques de développement alternatif et le droit à la santé.

Parallèlement, une Commission mondiale pour la politique des drogues s'est créée, comptant des membres éminents tels que Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unis, et présentant la réforme de la politique des drogues non pas comme un « sujet de débat théorique ou intellectuel » mais comme l'un des « principaux enjeux politiques de notre temps »⁹⁶. Cette commission présente ses constats et recommandations par le biais de rapports détaillés, insistant sur les Droits de l'Homme, la décriminalisation des usagers, la prévention et la santé publique et appelant surtout à une politique internationale cohérente et coordonnée, sous leadership de l'ONU, qui semble prendre en considération ses recommandations, et suivant une stratégie globale et équilibrée⁹⁷.

Mais cet espoir de réforme reste conditionné au soutien des États-Unis, véritable leader dans cette politique internationale. Si un tournant semblait être amorcé par l'administration Obama, qui déclarait lors de sa campagne au Sénat en 2004 que la guerre à la drogue était « un échec total » et dont le gouvernement donnait davantage d'importance à la prévention et à l'éducation dans le cadre d'une approche de santé publique dans sa « nouvelle politique des drogues » en 2010, la politique Américaine continue de s'appuyer fondamentalement sur la prohibition⁹⁸. Les Américains ont même officiellement menacé, lors de la Commission des stupéfiants de 2005, de suspendre leur financement à l'ONUDC et leurs aides au développement si la politique de réductions des risques était mentionnée de façon positive dans ses documents.

Aussi, les trois grandes organisations onusiennes spécialisées dans cette lutte – ONUDC, OICS et Commission des stupéfiants – appuient toujours la position Américaine, de gré ou de force⁹⁹. De plus, c'est au sein de cette Commission que se font entendre les voix de nombreux pays émergents ou en voie de développement dont les positions sont souvent autant voire plus extrêmes que les États-Unis (Chine, Arabie Saoudite ou encore Iran) et, enfin, la présidence

⁹⁶ Commission mondiale pour la politique des drogues, *op. cit.*, p.18

⁹⁷ *Ibid*, p.17

⁹⁸ LABROUSSE, *op. cit.*, p.120

⁹⁹ LABROUSSE, *op. cit.*, p.121

de l'ONUDC est actuellement assurée par Yuri Fedotov, précédemment ambassadeur de Russie à Londres, et la politique de la Russie à l'égard de la drogue est l'une des plus répressives au monde¹⁰⁰.

¹⁰⁰ LABROUSSE, *op. cit.*, p.122

Conclusion

Le régime international de lutte contre la drogue n'a pas atteint ses objectifs et ne pourra probablement jamais les approcher. Face à ce sévère constat, de nombreuses voix s'élèvent pour infléchir cette politique.

Mais l'état actuel des conventions internationales, aboutissement d'un siècle de construction de ce régime et difficilement modifiables, l'influence hégémonique et historique des États-Unis en faveur d'un « monde sans drogue », le poids des différents acteurs dans cette politique, laissent penser que cette approche devrait perdurer.

Pour autant, une rupture semble s'être initiée lors la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues de 2016 et annoncer la fin du consensus mondial. Cette session a adopté des résolutions défendant pour la première fois les droits humains et ouvert la porte à la redéfinition du plan d'action de l'ONU sur les drogues en 2019. Parallèlement, des expérimentations sont actuellement menées par de nombreux États, principalement au Canada et en Europe. Elles se multiplieront nécessairement si la prohibition reste impuissante face au phénomène et continue d'engendrer des effets tout aussi néfastes que la drogue elle-même. Elles pourront ainsi créer une brèche qu'il s'agira d'exploiter pour les États qui les défendent. L'évolution à moyen ou long terme ne pourra nier les résultats obtenus si ceux-ci s'avéraient positifs. Enfin, la dépénalisation de l'usage du cannabis dans un nombre croissant d'États des États-Unis pourrait infléchir la position de cet État influent, comme ce fut le cas inverse au début du XX^{ème} siècle, à la naissance du régime international contre les drogues, lorsque la multiplication de lois d'États aboutit à une loi fédérale.

Exploitant ainsi les faibles marges d'initiatives permises par des conventions internationales dont ils sont signataires, les États défendant un assouplissement du régime de lutte contre la drogue pourraient obtenir l'inflexion escomptée sous réserve de démontrer, dans les deux prochaines années, un bilan favorable de leurs expérimentations, la garantie de parvenir à court terme à des résultats probants et l'appui d'États puissants et d'organisations interétatiques dans leur démarche.

Mais au-delà du régime de lutte contre les drogues et sa transposition en droit interne à travers notamment des mécanismes de répression pénale, certains États mettent en œuvre des politiques publiques non plus axées sur la lutte contre les drogues illicites mais contre l'ensemble des drogues et des conduites addictives. En témoigne, par exemple, la

transformation en France de la MILDT (Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie) en MILDECA (Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives). Cette évolution témoigne d'une volonté de ces États de traiter un phénomène sociétal d'addiction autant que de réprimer des interdits prévus par la loi. Plaçant le consommateur au cœur du problème, peut-il néanmoins remettre en question la manière dont sont considérées les autres substances, telles que le tabac, l'alcool ou le café ?

Sources et bibliographie

Ouvrages :

- LABROUSSE, Alain. *Géopolitique des drogues*, Paris, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je?» n° 3693, 2011 (127 p.)
- INKSTER, Nigel et COMOLLI, Virginia. *Drugs, insecurity and failed states: the problems of prohibition*. Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2012 (163 p.)
- MACCAGLIA, Fabrizio, MATARD-BONUCCI, Marie-Anne, NICOLAS, Alexandre, *Atlas des mafias: acteurs, trafics et marchés criminels dans le monde*. Autrement, Paris, 2009 (96 p.).
- BETTATI, Mario. *Le trafic de drogue : pour un contrôle international des stupéfiants*. Odile Jacob, 2015 (290 p.)
- LABROUSSE, Alain. *Dictionnaire géopolitique des drogues : la drogue dans 134 pays, productions, trafics, conflits, usages*. de Boeck, 2003.
- BACHMANN, Christian et COPPEL, Anne. *Le dragon domestique*. Albin Michel, 1989.
- Observatoire Géopolitique des Drogues. *Atlas mondial des drogues*. Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- MUSTO, David F. *The American disease: Origins of narcotic control*. Oxford University Press, 1999.
- PELT, Jean-Marie. *Drogues et plantes magiques*. Fayard, 1983.

Rapports :

- NATIONS UNIES, *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants*, 2016.
- NATIONS UNIES, *Rapport mondial sur les drogues de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime*, 2016.
- Commission mondiale pour la politique des drogues, *Rapport de la commission mondiale pour la politique des drogues*, 2011.

Documents officiels :

- NATIONS UNIES, *Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972*, New-York, 1961
- NATIONS UNIES, *Convention de 1971 sur les substances psychotropes*, Vienne, 1971
- NATIONS UNIES, *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988*, Vienne, 1988
- NATIONS UNIES, Office des Nations Unies contre la drogues et le crime, *Guide pratique pour les autorités nationales compétentes désignées conformément à l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988*, New York, 2004 (199 p.)
- NATIONS UNIES, Office des Nations Unies contre la drogues et le crime, *Déclaration de haut niveau sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue*, Vienne, 2009 (72 p.)
- NATIONS UNIES, Office des Nations Unies contre la drogues et le crime, *Bulletin des stupéfiants, volume LIX, Un siècle de lutte contre la drogue*, Vienne, 2007 (191 p.)
- MILDECA, *Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017*, Paris, 2013 (121 p.)
- MILDECA, *Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives – Plan d'actions 2016-2017*, Paris, 2013 (40 p.)
- Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies et Europol, *Rapport sur les marchés des drogues dans l'UE*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2016 (192 p.).

Articles spécialisés :

- CADELMANN, Ethan A. et SCHIRAY, Xenia. Régimes globaux de prohibition et trafic international de drogue. *Revue tiers monde*, 1992, p. 537-552.
- HULSMAN, Louk et VAN RANSBEEK, Hilde. Évaluation critique de la politique des drogues. *Déviance et société*, 1983, vol. 7, no 3, p. 271-280.
- CHOUVY, Pierre-Arnaud et LANIEL, Laurent. De la géopolitique des drogues illicites. *Hérodote*, 2004, no 1, p. 7-26.
- CHOUVY, Pierre-Arnaud. La guerre contre la drogue : bilan d'un échec, *La Vie des idées*, 13 janvier 2015.

- LEIBOVICI, Bertrand Lebeau. Drogues : sortir de la prohibition ? *Chimères*, 2010, no 3, p. 113-121.
- STURMA, Pavel. Aspects récents du contrôle international des drogues et de la lutte contre leur trafic illicite. *Annuaire français de droit international*, 1995, vol. 41, no 1, p. 633-650.
- MAESTRACCI, Nicole. L'évolution des politiques publiques de lutte contre les drogues : des aveuglements aux prises de conscience. *Archives de politique criminelle*, 2009, no 1, p. 173-184.

Articles de presse :

- GUIBERT, Christelle, Les Nations Unies revoient leur politique de lutte contre les drogues, *Ouest-France*, 8 avril 2016, <http://www.ouest-france.fr/monde/les-nations-unies-revoient-leur-politique-de-lutte-contre-les-drogues-4151114>
- HUDAK, John, UNGASS and the consequences of international drug policy, *Brookings*, 7 avril 2016, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2016/04/07/ungass-and-the-consequences-of-international-drug-policy/>
- RIVERA VELEZ, Luiz, Le Consensus international sur la repression des drogues s'effrite, *The Conversation*, 25 mai 2016, <http://theconversation.com/le-consensus-international-sur-la-repression-des-drogues-seffrite-59789>

Sites internet :

- IDPC : *International Drug Policy Consortiu*, Consortium International sur les Politiques des Drogues : <http://idpc.net/>
- ONUDC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime : <https://www.unodc.org/unodc/fr/>
- MILDECA : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives : <http://www.drogues.gouv.fr/>
- Commission mondiale pour la politique des drogues : <http://www.globalcommissionondrugs.org/>

Annexe

Tableau récapitulatif des traités internationaux sur les stupéfiants

Date et lieu de la signature	Traités	Date d'entrée en vigueur	Nombre de pays concernés ou ayant ratifié
26 février 1909 Shanghai, Chine	Résolutions finales de la Commission internationale de l'opium	Sans objet	13 ¹⁰¹
23 janvier 1912 La Haye, Pays-Bas	Convention internationale de l'opium	11 février 1915 et 28 juin 1919 ¹⁰²	5 ¹⁰³ et 60
11 février 1925 Genève, Suisse	Accord concernant la fabrication, le commerce intérieur et l'usage de l'opium préparé	28 juillet 1926	7 ¹⁰⁴
19 février 1925 Genève, Suisse	Convention internationale de l'opium	25 septembre 1928	56
13 juillet 1931 Genève, Suisse	Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants	9 juillet 1933	66
26 juin 1936 Genève, Suisse	Convention pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles	26 octobre 1939	13
11 décembre 1946 Lake Success, New	Protocole portant amendement aux Accords,	11 décembre 1946	75

¹⁰¹ Autriche-Hongrie, Portugal, France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Japon, Pays-Bas, Russie, États-Unis, Chine, Perse et Siam

¹⁰² La Chine, les Pays Bas et les États-Unis ont mis en application la Convention en 1915 (le Honduras et la Norvège ont emboîté le pas la même année). C'est uniquement à l'intégration de la Convention dans le Traité de Versailles en 1919 qu'elle est entrée en vigueur à l'échelle mondiale.

¹⁰³ Chine, Honduras, Pays-Bas, Norvège, États-Unis

¹⁰⁴ Royaume-Uni, France, Inde, Japon, Pays-Bas, Portugal et Thaïlande

York, É.-U.	Conventions et Protocoles sur les stupéfiants ¹⁰⁵		
19 novembre 1948 Paris, France	Protocole plaçant sous contrôle international certaines drogues non visées par la Convention du 13 juillet 1931 pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, amendé par le Protocole signé à Lake Success, New York, le 11 décembre 1946	1 ^{er} décembre 1949	108
23 juin 1953 New York, É.-U.	Protocole visant à limiter et à réglementer la culture du pavot, ainsi que la production, le commerce international, le commerce de gros et l'emploi de l'opium	8 mars 1963	65
30 mars 1961 New York, É.-U.	Convention unique sur les stupéfiants de 1961	13 décembre 1964	186
21 février 1971 Vienne, Autriche	Convention sur les substances psychotropes	16 août 1976	183
25 mars 1972 Genève, Suisse	Protocole portant amendement à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961	8 août 1975	147
20 décembre 1988 Vienne, Autriche	Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes	11 novembre 1990	184

¹⁰⁵ Conclues à La Haye le 23 janvier 1912, à Genève le 11 février 1925, le 19 février 1925 et le 13 juillet 1931, à Bangkok le 27 novembre 1931, et à Genève le 26 juin 1936