



HAL
open science

Le régime international de contrôle des drogues

Renaud Colson

► **To cite this version:**

Renaud Colson. Le régime international de contrôle des drogues. *Savoir/Agir*, 2019, 4 (50), pp.43-49.
hal-03299608

HAL Id: hal-03299608

<https://hal.science/hal-03299608v1>

Submitted on 10 Sep 2022

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 régime international de contrôle des drogues

Passé, présent et avenir

Renaud Colson, Université de Nantes, UMR CNRS Droit & Changement Social

Le régime international établi pour orienter et coordonner les politiques nationales de contrôle des drogues constitue l'un des exemples les plus aboutis de gouvernance mondiale sectorielle. Il définit un cadre légal pour la production et la distribution de certaines plantes psychoactives, parmi lesquelles le cannabis, le cocaïer, le pavot à opium et leurs dérivés, ainsi que de nombreuses drogues synthétiques. Cette réglementation à vocation universelle prétend limiter l'accès aux produits contrôlés à la satisfaction des besoins médicaux et scientifiques, à l'exclusion de tout usage récréatif.

Les traités qui fondent ce régime international ont été ratifiés par presque tous les Etats du monde¹ et sont généralement bien observés. Mais depuis quelques années, les déviations à l'orthodoxie conventionnelle se multiplient : reconnaissance constitutionnelle du caractère traditionnel de la feuille de coca en Bolivie, mise en œuvre de programmes de distribution contrôlée d'héroïne en Suisse, dépénalisation de l'usage récréatif de drogues et légalisation du cannabis dans un nombre croissants d'Etats... Par-delà leur diversité, toutes ces politiques ont en commun de remettre en cause, de manière plus ou moins frontale, la prohibition de produits psychotropes jusqu'alors considérés comme indésirables.

Pour prendre la mesure de l'affaiblissement d'un interdit longtemps triomphant à l'échelle mondiale, il convient tout d'abord d'en rappeler la genèse (1). La mise en lumière des valeurs et des intérêts qui ont présidé à l'institution du régime international de contrôle des drogues permet d'en mieux comprendre les principes normatifs et les ressorts bureaucratiques (2). Depuis les années 1970, l'évolution répressive de la lutte contre les drogues imposée par le droit international a eu des conséquences visiblement néfastes (3). Les effets de la prohibition sont difficiles à évaluer scientifiquement mais de sérieux doutes pèsent désormais sur son efficacité (4). Le démantèlement du régime de contrôle international est improbable, mais il fera sans doute l'objet d'évolutions significative dans les années à venir pour l'accommoder aux expériences nationales de régulation des drogues qui se multiplient (5).

Genèse idéologique

Les objectifs de la prohibition des drogues établie par la communauté internationale se donnent à voir dans le préambule des traités qui l'instituent. Dans ces exposés liminaires dénués de force contraignante, les Etats signataires expriment la finalité humaniste de leur engagement. « Soucieu(x) de la santé physique et morale de l'humanité », ils souhaitent garantir la disponibilité des drogues « pour soulager la douleur », et estiment indispensable que l'accès médical et scientifique à ces produits

¹ Le régime international de contrôle des drogues repose aujourd'hui sur trois traités : la Convention unique sur les stupéfiants (1961) qui compte 186 Etats parties (sur les 193 reconnus par l'Organisation des Nations Unies), la Convention sur les substances psychotropes (1971) ratifiée par 184 Etats, et la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988) ratifiée par 190 Etats.

ne fasse « l'objet d'aucune restriction injustifiée ». Mais les signataires des conventions considèrent, dans le même temps, que « la toxicomanie est un fléau pour l'individu et constitue un danger économique et social »² rendant nécessaire « des mesures rigoureuses pour limiter l'usage de ces substances à des fins légitimes »³.

Les formules officielles, qui justifient la coopération interétatique par la nécessité de lutter contre un « danger d'une gravité incommensurable »⁴ témoignent de l'idéal philanthropique de la communauté internationale. Elles laissent cependant dans l'ombre d'autres ressorts qui n'ont pas moins contribué à l'établissement d'un régime de contrôle des drogues à l'échelle mondiale. Les historiens soulignent l'influence des Etats-Unis dans cette construction⁵ et insistent sur l'existence d'une stratégie d'exportation du modèle prohibitionniste américain à l'ensemble de la planète⁶. Ce projet politique, produit de la rencontre entre un puritanisme prosélyte prônant la tempérance, un racisme atavique stigmatisant les drogues des minorités ethniques, et une corporation médicale soucieuse d'asseoir son monopole sur les substances pharmaceutiques, fut conceptualisé aux Etats-Unis dans la seconde moitié du XIX^e siècle⁷. Il fut exporté aux Philippines, tombées dans l'escarcelle américaine en 1898, où le Congrès imposa la prohibition de l'opium, avant d'être mis en œuvre à l'échelon fédéral par le Harrison Narcotics Tax Act (1914). A la même époque, les Etats-Unis s'engageaient sur la scène internationale pour y promouvoir cette politique, animés par une haute conscience morale et une compréhension aiguë de leurs intérêts géopolitiques⁸.

Développement institutionnel

Le projet prohibitionniste s'est déployé à travers une série de conventions internationales. La première, la Convention de la Haye signée en 1912, a conféré au contrôle international de l'opium et de ses dérivés, et de la cocaïne, une dimension universelle. Elle a été rapidement suivie par d'autres traités dont l'objectif était d'organiser « de manière cohérente et hermétique » l'ensemble du circuit de production et de distribution de ces produits stupéfiants de manière à éviter qu'ils ne se retrouvent entre les mains d'acteurs non autorisés et ne soient détournés à des fins récréatives⁹. Ce régime a été étendu à un nombre croissant de substances, la plupart issues de plantes psychoactives cultivées dans les pays du Sud. L'alcool et le tabac en ont toujours été exclus, mais nombre de psychotropes synthétiques manufacturés

² Préambule de la Convention unique sur les stupéfiants (1961).

³ Préambule de la Convention sur les substances psychotropes (1971).

⁴ Préambule de la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988).

⁵ W. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, London, Routledge, 2002.

⁶ Sur les modalités de ce processus, v. D. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control: 1909-1997*, London, Continuum, 2001.

⁷ Cette histoire a été écrite par D. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotics Control*, 3^e éd., Oxford, OUP, 1999. V., pour une perspective synthétique en français, C. Bachmann, A. Coppel, *La drogue dans le monde, hier et aujourd'hui*, Paris, Albin Michel, 1989, pp. 253-274

⁸ Lors de la conférence internationale de Shanghai (1909), la perspective d'une amélioration des relations commerciales entre les Etats-Unis et la Chine a puissamment contribué à souder leur alliance en faveur d'une prohibition du commerce de l'opium, contre les puissances européennes qui s'enrichissaient de ce commerce aux dépens de la population chinoise (D. Bewley-Taylor, *op. cit.*, pp. 18-19).

⁹ F.-X. Dudouet, *Le grand deal de l'opium : Histoire du marché légal de drogues*, Paris, Ed. Syllepse, 2009, p. 65.

par l'industrie pharmaceutique occidentale ont également trouvé leur place sur la liste des produits contrôlés, notamment à partir des années 1970.

Pour restreindre la disponibilité de ces drogues indésirables, un système de certificats soumettant leur circulation à une double autorisation de l'Etat importateur et de l'Etat exportateur a été établi. L'observance de cette réglementation technique est confiée à une bureaucratie supranationale. Cheville ouvrière de ce dispositif, l'Organe international de contrôle des stupéfiants doit notamment collecter les déclarations des Etats sur leurs besoins médicaux de stupéfiants, surveiller leurs productions nationales respectives, contrôler le volume des échanges internationaux, et le cas échéant pointer d'éventuelles violations des traités. L'institution juridique de cette économie contrôlée, qui détermine et réglemente un champ d'activités licites, s'est par ailleurs accompagnée de l'édiction de normes prévoyant l'incrimination et la répression de comportements en infraction aux règles en vigueur¹⁰. Le droit international réglementant la production et la circulation des stupéfiants et des substances psychotropes s'est ainsi enrichi d'une dimension pénale destinée à sanctionner les producteurs, trafiquants et consommateurs non autorisés¹¹.

Durcissement répressif

Le tournant répressif du droit international des drogues a indubitablement bénéficié de la position hégémonique des Etats-Unis au sortir de la seconde guerre mondiale. Le nouvel équilibre des forces ne joue plus en faveur des puissances européennes qui avaient jusque-là défendu avec succès leurs monopoles fiscaux sur l'opium en Asie et sur le haschich en Afrique du Nord¹². La disparition progressive de ces institutions coloniales laisse alors le champ libre aux Etats-Unis pour réclamer un approfondissement punitif de la prohibition.

La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes signé en 1988 constitue le point d'orgue de cette montée en puissance répressive du droit international. Outre l'obligation de criminaliser vigoureusement le trafic de drogues, ce traité enjoint à chaque Etat de conférer le caractère d'infraction pénale à la détention illicite de drogues à des fins de consommation personnelle. Si cette disposition est conditionnée au respect des « principes constitutionnels et des concepts fondamentaux » des droit nationaux, elle témoigne néanmoins du développement d'une rationalité punitive globale qui restreint la marge de manœuvre des Etats dans la définition de leur politique des drogues. La convergence normative encouragée par cette disposition conventionnelle autorise, par ailleurs, le développement de politiques criminelles autoritaires qui menacent les droits fondamentaux¹³.

Sous une rhétorique universaliste de façade, la prohibition mondiale des drogues a ainsi contribué au développement de logiques nationales souvent peu avouables. Aux

¹⁰ L'invitation à utiliser les systèmes nationaux de droit criminel afin de réprimer les actes directement liés au trafic de stupéfiants apparaît pour la première fois dans la Convention pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles signée à Genève en 1936.

¹¹ Pour une analyse juridique détaillée et une mise en perspective historique de la dimension pénale du régime international de contrôle des drogues, v. N. Boster, *Penal Aspects of the UN Drug Conventions*, La Haye, Kluwer, 2001.

¹² V. pour le cas français, O. Ménard, « Le monopole étatique de la vente de drogue : le cas de la régie de l'opium en Indochine. Un exemple de prophylaxie budgétaire », in R. Colson (dir.), *La prohibition des drogues : Regards croisés sur un interdit juridique*, Rennes, PUR, 2005, pp. 27-33.

¹³ V. en ce sens P. Pourzand, *L'internationalisation pénale en matière de trafic de drogue : Etude critique de l'enchevêtrement des espaces normatifs*, Paris, LGDJ, 2008.

Etats-Unis, elle a nourri l'industrie carcérale et perpétué, par la gestion différentielle des illégalismes des minorités ethniques, une ségrégation raciale pourtant interdite en droit¹⁴. En Amérique Latine, elle a justifié l'entretien d'armées locales et la militarisation des appareils d'Etat¹⁵. En Asie, elle a permis la mise en scène d'une justice implacable pour mieux faire oublier la corruption de certaines élites¹⁶. De manière plus générale, la définition d'un vaste champ d'activités illicites produit des effets systémiques sur les institutions policières et judiciaires nationales qui y trouvent l'occasion d'étendre leurs activités répressives.

Evaluation scientifique

Loin d'être « le prix de l'efficacité », la valorisation de la dimension pénale du contrôle des stupéfiants au cours des trente dernières années se solde par un échec patent. L'avènement d'un monde sans drogue, un temps brandi comme une perspective crédible par la bureaucratie onusienne, n'est plus à l'ordre du jour¹⁷. Les piètres résultats obtenus sur le terrain¹⁸ font en revanche craindre une « guerre à la drogue » sans fin¹⁹. Faut-il pour autant en déduire que le régime international de contrôle des drogues a échoué ? Une telle conclusion, si elle s'impose au regard de l'objectif affiché d'éradication des usages récréatifs, doit être nuancée. En effet, la contribution des drogues illicites à la charge mondiale de morbidité reste très inférieure à celle du tabac et de l'alcool (0,8% pour la première contre 4% pour chacune des deux autres)²⁰, et l'on peut raisonnablement imputer la faiblesse relative de ce chiffre à l'interdiction de certains stupéfiants particulièrement dangereux (on songe ici notamment aux opioïdes et à certains stimulants).

Les résultats du régime prohibitionniste restent néanmoins difficiles à établir faute de savoir ce qu'aurait été la morbidité liée aux drogues dans un monde où celles-ci n'auraient pas été interdites²¹. La prohibition étant mondiale, et les expériences nationales de légalisation rares et circonscrites à des contextes spécifiques, la comparaison rigoureuse des politiques de régulation et d'interdiction est impossible²².

¹⁴ La thèse, bien documentée par les criminologues nord-américains (v. p. ex. D.M. Provine, « Race and inequality in the war on drugs », *Annual Review of Law and Social Science*, 2011, vol. 7, pp. 41-60) a récemment été portée à l'attention du plus grand nombre par Michelle Alexander dans son best-seller : *The New Jim Crow: Mass Incarceration in Colorblindness*, New York, The New Press, 2010.

¹⁵ P.-A. Chouvy, L. Laniel, « De la géopolitique des drogues illicites », *Hérodote*, 2004/1, n° 112, spéc. p. 29.

¹⁶ A. Dubus, « Commerce et trafic : répression et corruption en Thaïlande », in G. Debré (dir.), *Géopolitique de la drogue*, Paris, La Découverte, 1991, pp. 218-224. Rapp. A. Labrousse, « Limites et effets pervers de la « guerre à la drogue », in R. Colson, *op. cit.*, p. 101 *in fine*.

¹⁷ D. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 11-18.

¹⁸ Voir notamment les rapports annuels de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (*Rapport mondial sur les drogues 2019* : <http://www.unodc.org/wdr/>) et de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (*Rapport européen sur les drogues 2019*: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2019>).

¹⁹ F. Corleone et G. Zuffa (dir.), *La guerra infinita: le droghe nell'era globale e la svolta punitiva in Italia*, Ortona, Ed. Menabò, 2005.

²⁰ J. Rehm, B. Taylor, R. Room, « Global burden of disease from alcohol, illicit drugs and tobacco », *Drug and Alcohol Review*, 2006, vol. 25(6), pp. 503-13. Et pour une actualisation de certaines de ces données, v. L. Degenhardt et al., « The global burden of disease attributable to alcohol and drug use in 195 countries and territories, 1990–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study », 2016 *Lancet Psychiatry*, 2018, vol 5, pp. 987–1012.

²¹ W. Hall, « The Future of the International Drug Control System and National Drug Prohibition », *Addiction*, 2017, 113(7), pp. 1-14.

²² R. Colson, « Fixing Transnational Drug Policy: Drug Prohibition in the Eyes of Comparative Law »,

L'évaluation des politiques prohibitionnistes est d'autant plus compliquée qu'elle exige de prendre en compte les multiples externalités négatives de l'interdit. Parmi celles-ci, la plus remarquable est la création d'un gigantesque marché noir qui nourrit la criminalité organisée et requiert la mobilisation d'importantes ressources policières et judiciaires²³. Une autre conséquence de la prohibition est la marginalisation des consommateurs de drogues lesquels, même en situation de détresse, sont fréquemment traités par les Etats comme des délinquants méritant une sanction pénale plutôt que comme des malades²⁴. L'accent placé sur l'éradication des usages récréatifs a également eu pour conséquence de restreindre, dans de nombreux pays, l'accès des patients en souffrance aux analgésiques, par crainte de détournement de ces substances à des fins illicites²⁵.

Evolution politique

En dépit des doutes croissants sur l'efficacité du régime international de contrôle des drogues, sa remise en cause frontale est aujourd'hui improbable. Les initiatives appelant à une sortie de la prohibition se multiplient au niveau mondial, mais les rapports de force politiques au sein de l'Organisation des Nations Unies ne laissent espérer à moyen terme ni révision des traités, ni modification de l'architecture de contrôle. En revanche, les discours tenus dans les arènes internationales sont aujourd'hui plus nuancés qu'ils ne l'ont été. Longtemps critique à l'égard des mesures de réduction des risques sanitaires et sociaux liés à l'usage de drogues (par exemple les dispositifs d'échange de seringues, les programmes de substitution aux opiacés, ou la dépénalisation de la consommation), l'Organe international de contrôle des stupéfiants tolère désormais ces politiques. Quant à la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème de la drogue qui s'est tenue en 2016, elle a placé la protection de la santé des consommateurs au premier rang de ses préoccupations²⁶. Plus récemment encore, le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, un forum composé de trente-et-une organisations membres du système des Nations Unies, a appelé à dépénaliser la possession de drogues à usage personnel²⁷.

Ces évolutions remarquables signalent que la communauté internationale abandonne progressivement le paradigme répressif de la guerre à la drogue. Pour autant, les marges de manœuvre des Etats restent limitées²⁸ car la lettre des traités exclue toute légalisation de l'usage récréatif des produits contrôlés. De sorte que les pays désireux d'abandonner le principe prohibitionniste pour y substituer une logique de régulation sont aujourd'hui contraints de reconsidérer leurs engagements internationaux. En témoigne l'établissement d'un marché légal du cannabis récréatif en Uruguay, au Canada et dans plusieurs Etats des Etats-Unis. Destinées à lutter contre les trafics et

Journal of Law and Society, 2019, vol. 46, Special Issue 1, pp. 73-94.

²³ A.M. Costa, 'Making drug control "fit for purpose": Building on the UNGASS decade' (2008) UN DOC E/CN.7/2008/CRP 17.

²⁴ Ibid.

²⁵ Global Commission on Drug Policy, *The Negative Impact of Drug Control on Public Health: The Global Crisis of Avoidable Pain*, 2015 : <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports>

²⁶ Voir en ce sens le *Document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue tenue en 2016*, New York, Nations Unies, 2016 : <https://www.unodc.org/documents/postungass2016//outcome/V1603302-F.pdf>

²⁷ Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, « Résumé des délibérations » (deuxième session ordinaire de 2018), UN DOC CEB/2018/2 : <https://undocs.org/fr/CEB/2018/2>

²⁸ K. Krajewski, « How flexible are the United Nations drug conventions? », *International Journal of Drug Policy*, 1999, vol. 10, pp. 329-338.

à promouvoir des politiques sécuritaires et sanitaires inclusives, ces réformes sont vivement critiquées par l'Organe internationale de contrôle des stupéfiants qui les juge irréconciliables avec la Convention unique sur les stupéfiants de 1961²⁹.

Faut-il dès lors se résoudre au statu quo et renoncer, au nom du multilatéralisme, à réguler, pour en atténuer les méfaits, les usages récréatifs de produits psychotropes prohibés par le droit international ? La réponse est heureusement négative. En effet, loin d'être figé, le régime international de contrôle des drogues a fait l'objet, au cours de son histoire, d'interprétations évolutives³⁰. Jouant de cette flexibilité, les Etats désireux d'expérimenter de nouvelles politiques des drogues peuvent multiplier les exceptions au principe prohibitionniste sur le fondement d'autres valeurs protégées par le droit international, telles que le respect des droits fondamentaux ou la protection de la santé³¹. On peut redouter que ces expérimentations nationales n'affaiblissent durablement la crédibilité des traités relatifs au contrôle des drogues, voire qu'elles ne les fassent tomber partiellement en désuétude³². Il est néanmoins douteux que la communauté internationale ne se résolve à cette issue. Le plus probable est donc qu'elle offre à l'avenir, à travers ses différents organes, une interprétation renouvelée du régime de contrôle des drogues permettant de l'accommoder aux expériences nationales de régulation qui se multiplient.

²⁹ Voir en ce sens les communiqués de presse publiés par l'Organe international de contrôle des stupéfiants et disponibles sur son site web : <https://www.incb.org/>

³⁰ J. Collins, « Rethinking 'flexibilities' in the international drug control system: Potential, precedents and models for reforms », *International Journal of Drug Policy*, 2018, vol. 60, pp. 107-114.

³¹ Voir en ce sens la démonstration de R. Lines, *Drug Control and Human Rights in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

³² R. Kolb, « La désuétude en droit international public », *Revue générale de droit international public*, 2007, vol. 111(3), pp. 577-608.