



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 27 octobre 2011 (28.10)
(OR. en)**

15983/11

**JAI 769
CORDROGUE 70
SAN 211**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	27 octobre 2011
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2011) 689 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Vers une approche plus ferme de l'UE en matière de lutte contre la drogue

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2011) 689 final.

p.j.: COM(2011) 689 final



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2011
COM(2011) 689 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Vers une approche plus ferme de l'UE en matière de lutte contre la drogue

1. UNE REPOSE EUROPEENNE PLUS FERME AUX DEFIS POSES PAR LE PROBLEME DE LA DROGUE

Les drogues illicites¹ constituent une grave menace pour la santé et la sécurité des personnes et de la société dans son ensemble dans l'Union européenne. Le problème de la drogue en Europe évolue rapidement. **Des substances psychoactives² nouvelles et nocives apparaissent à une vitesse sans précédent.** Les trafiquants changent de circuit d'acheminement et de mode de contrebande ou de blanchiment des produits du trafic de drogue.

Le problème de la drogue touche surtout les jeunes. La consommation de drogue est l'une des principales causes de problèmes de santé chez les jeunes et l'une des causes de mortalité évitable les plus importantes chez les jeunes Européens. Il ressort de l'Eurobaromètre 2011 sur l'attitude des jeunes à l'égard de la drogue³ que ceux-ci peuvent aisément se procurer de la drogue, même les substances les plus dangereuses, dans un délai de vingt-quatre heures. D'après les statistiques, toutes les heures, une personne meurt d'overdose en Europe⁴. La vente de nouvelles drogues sur l'internet et la rapidité des échanges d'informations les concernant sur les réseaux sociaux sont synonymes de nouveaux défis pour la politique actuelle de contrôle des drogues et les mesures de prévention classiques.

L'Union européenne se doit de faire plus pour lutter contre ce fléau, en concentrant son action dans les domaines où elle est la plus efficace et où elle apporte une valeur ajoutée plus grande et en respectant pleinement le principe de subsidiarité. **Sans coopération efficace, les États membres ne sont pas en mesure de contenir la propagation des drogues,** le marché intérieur se caractérisant par la libre circulation non seulement des marchandises, mais aussi des activités criminelles. Si un État membre interdit de nouvelles substances psychoactives, les revendeurs se tournent alors vers un État membre où la législation est plus permissive. Ainsi, si elles peuvent amener des trafiquants à déplacer leur site de production dans un pays limitrophe ou à modifier leur circuit d'acheminement de la drogue, ces types de mesures ne peuvent perturber durablement le trafic de drogue.

Ces quinze dernières années, la Commission européenne a contribué à l'élaboration d'une réponse globale et équilibrée de l'UE au problème de la drogue, dans le cadre de la stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2012)⁵. Les deux principaux **instruments juridiques** dont dispose l'Union en matière de lutte contre la drogue, concernant

¹ Les drogues illicites sont des substances psychoactives dont la culture, la production, le commerce et la détention non autorisés - à des fins autres que médicales ou scientifiques - sont interdits.

² Les nouvelles substances psychoactives sont de nouveaux stupéfiants ou de nouvelles substances psychotropes qui peuvent constituer une menace pour la santé publique comparable à celle des drogues illicites, qui ne sont apparues que récemment sur le marché et qui ne sont pas interdites. La plupart d'entre elles sont des substances de synthèse.

³ Commission européenne, Eurobaromètre Flash n° 330, «*Youth attitudes on Drugs*» (en anglais uniquement).

⁴ OEDT, Rapport annuel 2010 sur l'état du phénomène de la drogue en Europe.

⁵ La Commission a commandé une évaluation externe de la stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2012), qui sera achevée d'ici la fin de 2011.

respectivement le trafic de drogue⁶ et l'apparition des nouvelles drogues (nouvelles substances psychoactives)⁷, datent de 2004 et de 2005. Cependant, ces dernières années ont apporté de nouveaux défis: de nouvelles formes de trafic de drogues et de produits chimiques servant à leur fabrication («précurseurs de drogues»), la rapide apparition de nouvelles drogues et des circuits de distribution innovants pour ces nouvelles substances.

La Commission européenne s'est engagée, dans le plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm (2010-2014)⁸, à prendre des mesures afin de renforcer la protection contre les formes graves de criminalité et la criminalité organisée. Le **traité de Lisbonne** étant à présent en place, la réponse européenne au problème de la drogue se doit d'être ferme et déterminée, tant sur le front de la demande que sur celui de l'offre de drogue. Une nouvelle législation associant le Parlement européen et devant être mise en œuvre par les États membres sera soumise au contrôle de la Commission européenne et, en dernier ressort, de la Cour de justice de l'Union européenne.

La Commission s'est engagée à donner à un nouvel élan à la lutte contre la drogue au niveau de l'UE. Dans sa proposition de **budget pour la stratégie Europe 2020**⁹, la Commission s'engage ainsi à apporter un concours financier pour permettre à l'Union de faire face aux futurs défis posés par le problème de la drogue. Le budget de l'UE devrait servir à financer principalement les actions qui apportent une valeur ajoutée évidente, telles que le contrôle des nouvelles drogues, l'élaboration de pratiques innovantes en matière de prévention et de traitement, la coopération transfrontière des services répressifs et la formation de ces derniers.

2. TRAFIC DE DROGUE

Le marché des drogues illicites est en évolution constante, car les trafiquants cherchent en permanence à échapper aux contrôles et aux saisies¹⁰. Les nouvelles technologies facilitent, quant à elles, le développement de **formes innovantes de contrebande** à destination de l'UE et sur son territoire. Les trafiquants utilisent en effet des techniques de plus en plus sophistiquées pour cacher la drogue. Ils peuvent, par exemple, mélanger de la cocaïne sous forme liquide à des marchandises (vêtements, liquides, plastiques) et la transformer ensuite en poudre dans des laboratoires situés en Europe, ou encore rendre la cocaïne transportée inodore. Ils sont en mesure de contrôler les sites de production et de stockage à distance. Afin d'être moins vulnérables, les trafiquants diversifient à la fois les drogues (contrebande de différentes drogues ou substances dopantes illicites ayant des effets nocifs sur la santé des athlètes) et leurs activités illicites.

⁶ Décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue (JO L 335 du 11.11.2004, p. 8).

⁷ Décision 2005/387/JAI du Conseil du 10 mai 2005 relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles substances psychoactives (JO L 127 du 20.5.2005, p. 32).

⁸ Le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 a adopté le programme de Stockholm, qui constitue le cadre général des initiatives dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Afin de traduire en propositions concrètes les objectifs politiques définis dans ce programme, la Commission a sélectionné plusieurs actions essentielles pour adoption en 2010-2014, COM(2010) 171 final.

⁹ COM(2011) 500.

¹⁰ Europol, Évaluation de la menace que représente la criminalité organisée dans l'UE (OCTA), 2011.

Les réseaux criminels modifient fréquemment leurs **circuits d'acheminement de la drogue** afin de déjouer les contrôles. L'importance croissante de la filière ouest-africaine pour l'acheminement de la cocaïne de l'Amérique latine à l'Europe prouve que ces réseaux sont bel et bien capables d'échapper aux contrôles le long de la côte atlantique et souligne ainsi la nécessité de mettre en place un système européen efficace de surveillance des frontières.

Le pacte européen pour la lutte contre le trafic international de drogue, adopté par le Conseil le 3 juin 2010¹¹, et le futur pacte européen contre les drogues de synthèses, proposé par la présidence polonaise, ont pour objet d'améliorer la coordination entre les différentes initiatives en matière de lutte contre le trafic de drogue¹².

Le trafic de drogue compte parmi les plus grands défis auxquels l'Union européenne est confrontée en matière de criminalité transfrontière. Depuis 2004, **Eurojust** a traité plus de cas de trafic de drogue que toute autre forme de criminalité. Le nombre de cas de trafic de drogue dont Eurojust a été saisi a plus que triplé au cours de cette période, passant de 77 à 254¹³, et cette tendance se poursuit en 2011. En 2010, environ un tiers de l'assistance opérationnelle apportée par **Europol** à des services répressifs nationaux se rapportait à des cas de trafic de drogue¹⁴. Eurojust et Europol jouent un rôle croissant dans la coordination des enquêtes transfrontières au sein de l'Union européenne et avec les pays tiers.

Le traité de Lisbonne classe le trafic illicite de drogues parmi *«les domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière»* qui justifient l'adoption de directives établissant des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions¹⁵. Il s'agit là d'une avancée majeure qui permettra à l'Union européenne d'apporter une **réponse plus déterminée**, tout en associant davantage le Parlement européen et les parlements nationaux.

L'instrument législatif de l'UE existant en matière de lutte contre le trafic de drogue, à savoir la **décision-cadre 2004/757/JAI**, qui définit les infractions liées au trafic de drogue et établit des règles minimales relatives aux sanctions, constitue certes une première étape importante sur la voie d'une approche européenne, mais elle présente aussi des **lacunes**. L'évaluation de la mise en œuvre de la décision-cadre¹⁶, réalisée par la Commission, a montré que cet instrument n'avait guère permis de rapprocher les mesures nationales dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogue et n'avait pas suffisamment contribué à faciliter la coopération judiciaire à cet égard.

Par exemple, dans la plupart des États membres, le trafic de précurseurs chimiques est directement couvert par le droit pénal national. Toutefois, dans certains États membres, il ne relève que de l'infraction de complicité ou de tentative de trafic de drogue. Dès lors, les autorités judiciaires peuvent avoir des difficultés à engager effectivement des poursuites contre les auteurs de ce type de trafic. De même, les dispositions relatives aux circonstances aggravantes (justifiant des sanctions pénales lourdes) prévues dans la décision-cadre sont

¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114889.pdf.

¹² À l'ordre du jour du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 27 et 28 octobre 2011.

¹³ Eurojust, Rapport annuel 2010.

¹⁴ Europol, Rapport général sur les activités d'Europol en 2010.

¹⁵ Article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

¹⁶ COM(2009) 669 et SEC(2009) 1661.

insuffisantes: elles n'incluent pas toutes les circonstances aggravantes¹⁷ énoncées dans les instruments antérieurs de l'Union européenne ou des Nations unies.

Or des règles minimales communes sont essentielles pour instaurer le niveau de **confiance nécessaire au renforcement de la coopération** entre les autorités judiciaires. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, un renforcement juridique et politique de cet instrument juridique important est désormais possible.

La Commission entend proposer une nouvelle législation européenne afin de garantir un rapprochement plus effectif des infractions liées au trafic de drogue et des sanctions correspondantes dans toute l'Union européenne. Cette nouvelle proposition aurait pour objectifs de

- (1) **cibler le grand trafic de drogue transfrontière** et les réseaux criminels organisés, en examinant les circonstances aggravantes et atténuantes minimales communes qui pourraient être retenues;
- (2) **améliorer la définition des infractions et des sanctions**, éventuellement en détaillant davantage les sanctions à imposer;
- (3) **durcir les obligations en matière de rapports** imposées aux États membres en ce qui concerne la mise en œuvre et l'incidence de la législation.

Outre le renforcement des capacités en matière de collecte des données relatives à la demande, il est essentiel d'améliorer la **collecte des données relatives à l'offre de drogue** pour apprécier l'évolution des marchés de la drogue. Faute d'indicateurs, il est difficile de suivre cette évolution, d'évaluer le poids de la criminalité liée à la drogue dans la société et d'apprécier l'incidence et l'efficacité de la réduction de l'offre de drogue.

En se fondant sur l'expertise technique acquise par l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), **la Commission présentera**, avec l'appui d'Europol, **des indicateurs clés** aux fins du suivi des marchés de la drogue, de la criminalité liée à la drogue et de la réduction de l'offre de drogue. Ces indicateurs devraient contribuer à améliorer l'efficacité des réponses apportées dans le domaine de l'offre de drogue.

3. PRECURSEURS DE DROGUES

Le trafic de produits chimiques servant à la fabrication de drogues constitue une source de préoccupation majeure. La transformation d'opium brut en héroïne, par exemple, requiert de grandes quantités de précurseurs de drogues. Si elles ont différentes utilisations industrielles légitimes, ces substances chimiques peuvent être détournées du commerce légitime aux fins de la production de drogues illicites. Elles font l'objet de contrebande au sein de l'Union européenne et entre cette dernière et différentes régions du monde. Les accords bilatéraux conclus entre l'UE et plusieurs de ses partenaires commerciaux sur le contrôle des

¹⁷ Par exemple, la victimisation ou l'utilisation de mineurs, telles qu'elles sont prévues à l'article 3, paragraphe 5, point f), de la convention des Nations unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, et dans la résolution du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogues (JO C 10 du 11.1.1997, p. 3).

précurseurs de drogues constitue un socle solide pour coordonner les politiques et échanger des informations sur le trafic dont ces substances font l'objet. L'Union a déjà signé de tels accords avec la Turquie, le Mexique, le Chili, les États-Unis, la Chine et les pays de la région andine.

Pour échapper aux contrôles, les trafiquants changent de méthode de production, transforment les précurseurs de drogues en différentes substances («pré-précurseurs») qu'ils transforment à nouveau à un stade ultérieur, ou les extraient de préparations pharmaceutiques.

Il importe que toute mesure visant à prévenir le détournement de précurseurs de drogues soit équilibrée, à savoir qu'elle **assure un contrôle efficace sans perturber le commerce licite** de ces substances. Une bonne coopération entre les acteurs concernés – l'Agence européenne des médicaments, les autorités sanitaires nationales et les opérateurs économiques – est essentielle à cet égard.

Dans son **évaluation¹⁸ de la mise en œuvre de la législation de l'UE** en matière de surveillance du commerce des précurseurs de drogues¹⁹, la Commission a formulé plusieurs recommandations, dont les suivantes: renforcer la mise en œuvre des règles existantes et éventuellement durcir les règles applicables à certains produits chimiques (tels que le principal précurseur dans la production d'héroïne, l'anhydride acétique), et mettre en place des contrôles appropriés pour les préparations pharmaceutiques contenant des substances utilisées dans la production de méthamphétamine.

La Commission étudie actuellement les possibilités de **renforcer les règles de l'UE en matière de contrôle de la production et du commerce des précurseurs de drogues**, qui comprennent différentes catégories de substances et d'agents réactifs fréquemment utilisées dans la fabrication des stupéfiants ou des substances psychoactives, et d'assurer une mise en œuvre effective et uniforme de ces règles. Aussi analyse-t-elle l'impact de plusieurs options afin de présenter des propositions législatives visant à améliorer l'efficacité des règles destinées à prévenir le détournement illicite, tout en préservant le commerce légitime de précurseurs de toute charge administrative excessive. Le précurseur de l'héroïne, l'anhydride acétique, et les préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine ou de la pseudoéphédrine, utilisées dans la production de la méthamphétamine, feront l'objet d'une attention particulière.

La Commission prendra des mesures afin de renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre le détournement des précurseurs de drogues. Elle négocie actuellement avec la Russie un accord sur le contrôle des précurseurs de drogue, en vue d'une signature d'urgence dans les prochains mois. En association avec les États membres, la Commission approfondira la coopération avec les pays d'Amérique latine et poursuivra la coopération avec la Chine, pays avec lesquels elle a déjà conclu ce type d'accords.

¹⁸ COM(2009) 709.

¹⁹ Règlement (CE) n° 111/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 (JO L 22 du 26.1.2005, p. 1); règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 (JO L 47 du 18.2.2004, p. 1).

4. CONFISCATION ET RECOUVREMENT DES AVOIRS D'ORIGINE CRIMINELLE

Le motif principal de la criminalité organisée transfrontière est l'appât du gain. Aussi, pour être efficace, toute tentative visant à prévenir et à combattre la criminalité organisée, y compris le trafic de drogue, doit être axée sur le dépistage, le gel, la saisie et la confiscation des produits du crime. Les organisations criminelles tirent de plus en plus parti des avantages d'une Europe sans frontières intérieures pour acquérir des avoirs dans différents États membres de l'UE et les cacher bien souvent dans des pays tiers. Elles n'hésitent pas non plus à changer de technique de blanchiment de capitaux.

Le dépistage, le gel et la confiscation des avoirs des réseaux criminels constituent un défi majeur. L'Union européenne a adopté cinq instruments législatifs (décisions-cadres) destinés à déposséder les trafiquants de leurs gains illicites²⁰. Or ces instruments n'ont pas eu l'efficacité escomptée. En particulier, ils n'ont pas permis aux pouvoirs publics de confisquer de grandes quantités de biens. Il est dès lors capital que l'Europe se dote d'un véritable réseau de bureaux de recouvrement d'avoirs, afin d'affaiblir le pouvoir financier des réseaux criminels et de cibler plus efficacement les produits de leurs activités et leurs avoirs.

C'est pourquoi la Commission entend proposer **une nouvelle législation européenne, plus stricte, en matière de confiscation et de recouvrement des avoirs d'origine criminelle ainsi qu'en matière de reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation**. L'objectif est d'atteindre une plus grande efficacité en matière de saisie des produits du crime et d'empêcher que ces derniers soient réinvestis dans l'économie légale ou utilisés pour commettre d'autres infractions. Le paquet législatif envisagé dans le domaine de la confiscation et du recouvrement d'avoirs portera aussi sur les formes graves de criminalité, y compris le trafic de drogue et aura pour objectifs la définition de règles minimales harmonisées et le renforcement de la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires.

La Commission procédera à la révision de la **directive anti-blanchiment** afin de renforcer encore les moyens de défense de l'UE contre le blanchiment des produits de la criminalité organisée, y compris du trafic de drogue.

5. NOUVELLES SUBSTANCES PSYCHOACTIVES

Ces dernières années, de nombreuses nouvelles substances psychoactives, reproduisant les effets de drogues illicites, sont apparues dans l'Union européenne. **Depuis 2005, les États membres ont signalé 115 nouvelles substances psychoactives** au moyen du système d'alerte précoce²¹. Ces substances sont vendues dans des magasins «spécialisés» ou sur l'internet, mais certaines d'entre elles peuvent être obtenues auprès de revendeurs non autorisés. Afin de contourner la législation nationale, ces drogues portent souvent la mention «*impropre à la consommation humaine*». Compte tenu du rythme auquel elles sont mises sur le marché, les **capacités de réponse des autorités sont mises à rude épreuve**.

²⁰ Trois décisions-cadres visent à harmoniser les mesures nationales en matière de gel et de confiscation des produits du crime (2001/500/JAI, 2005/212/JAI et 2007/845/JAI), tandis que deux décisions-cadres portent sur la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation adoptées par les États membres (2003/577/JAI et 2006/783/JAI).

²¹ SEC(2011) 912.

Un nombre record de nouvelles substances (41) a été enregistré en 2010, soit environ un tiers de toutes les substances signalées depuis 2005. Deux substances, la BZP et la méphédrone²², ont fait l'objet d'une **évaluation des risques au niveau de l'UE**, à la suite de laquelle le Conseil a décidé, sur proposition de la Commission, de les soumettre à des **mesures de contrôle et des sanctions pénales**. Sur cette base, les États membres doivent classer ces substances comme drogues illicites, en les soumettant aux mesures de contrôle et aux sanctions pénales prévues par leur législation, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu des conventions des Nations unies.

D'après l'enquête Eurobaromètre de 2011 précitée²³, **5 % des jeunes interrogés dans toute l'Union européenne déclarent avoir consommé de telles substances**. Le prix de ces substances (qui est inférieur à celui des drogues illicites) et le fait qu'elles ne sont «pas illégales» et, partant, qu'elles sont très faciles à se procurer pourraient expliquer leur rapide propagation dans de nombreux États membres. Cependant, en raison de leur toxicité et de la dépendance qu'elles peuvent entraîner, ces substances peuvent représenter une menace pour la santé comparable à celle des drogues illicites.

La Commission continue de travailler en étroite coopération avec les agences de l'UE en vue de mieux comprendre ce problème et d'y apporter des réponses plus efficaces, notamment dans le domaine de la prévention. Or la législation actuelle de l'UE n'est pas suffisante pour enrayer ce phénomène. Dans son **évaluation du fonctionnement de la décision 2005/387/JAI²⁴ du Conseil** relative aux nouvelles substances psychoactives, la Commission a mis en évidence trois problèmes principaux:

- la décision du Conseil ne permet pas de faire face à la forte augmentation du nombre de nouvelles substances car elle prévoit de ne traiter qu'une seule substance à la fois, en suivant une longue procédure;
- elle ne permet pas d'agir préventivement, alors que les substances soumises aux mesures de contrôle sont rapidement remplacées par de nouvelles substances aux effets similaires;
- elle ne prévoit pas suffisamment d'options en matière de mesures réglementaires et de contrôle.

La Commission entend donc proposer **une législation européenne plus stricte en ce qui concerne les nouvelles substances psychoactives**. Compte tenu de l'évolution rapide qui caractérise ce domaine et des preuves scientifiques attestant les risques que présentent ces substances, cette nouvelle proposition aurait pour objectifs de

- (1) **renforcer la surveillance des substances et l'évaluation des risques**, en soutenant des analyses médico-légales et des études toxicologiques, pharmacologiques et épidémiologiques;
- (2) **apporter des réponses plus rapides et s'inscrivant davantage dans la durée** à l'apparition de ces substances, éventuellement en recherchant les moyens d'agir contre des

²² La BZP en 2008 (JO L 63 du 7.3.2008, p. 45) et la méphédrone en 2010 (JO L 322 du 8.12.2010, p. 44).

²³ Commission européenne, Eurobaromètre Flash n° 330, «*Youth attitudes on Drugs*» (en anglais uniquement).

²⁴ COM(2011) 430.

groupes de substances, indépendamment de la nécessité de déterminer scientifiquement la nocivité pour la santé de chaque substance;

(3) **permettre une réaction plus rapide** à l'apparition de substances, notamment en prévoyant éventuellement une interdiction temporaire des substances présentant un risque immédiat;

(4) **mieux aligner les législations** dans les domaines du contrôle des drogues, de la sécurité des produits et des denrées alimentaires, de la protection des consommateurs et des médicaments pour couvrir la très grande variété des nouvelles substances.

6. REDUCTION DE LA DEMANDE

Différentes mesures sont en place dans l'Union européenne pour réduire la demande de drogue. Ces mesures visent à prévenir une première consommation de drogue et l'installation d'une dépendance, à réduire les effets néfastes sur la santé et les conséquences sociales négatives de la consommation de drogue et à offrir des traitements ainsi que des services de réhabilitation et de réinsertion sociale. Cependant, l'apparition de nouvelles tendances en matière de consommation de drogue et le renforcement de la «poly-consommation» de substances, telles que des drogues illicites en association avec de l'alcool ou des médicaments délivrés sur ordonnance, mettent les méthodes de prévention et les traitements actuels à rude épreuve.

Si l'offre de traitements s'est développée ces dernières années, **l'Union européenne présente toujours des disparités importantes en ce qui concerne l'étendue et la qualité des services liés à la drogue.** Quelque 670 000 Européens reçoivent un traitement de substitution à l'héroïne, soit à peine la moitié environ des personnes qui auraient besoin d'une prise en charge médicale. La disponibilité des traitements est limitée dans certains États membres de l'Union. Dans plusieurs États membres, l'efficacité de nombreux programmes de formation, de prévention et de traitement ne fait toujours pas l'objet d'une évaluation.

Des mesures, tels que les programmes de distribution d'aiguilles et de seringues qui visent à prévenir la réutilisation des aiguilles et des seringues par les usagers de drogue par voie intraveineuse, ont contribué à limiter la propagation du VIH et d'autres infections hématogènes parmi les toxicomanes. Toutefois, ces mesures ne peuvent aboutir qu'à la condition de définir des stratégies intégrées et s'inscrivant dans la durée, dans toute l'Union, afin de prévenir la propagation des infections hématogènes liées à la drogue²⁵.

Il est dès lors **indispensable d'élargir et d'améliorer les services liés à la drogue** afin de faire en sorte que le volet prévention fonctionne et que les bénéficiaires d'une prise en charge médicale puissent s'en sortir et se réinsérer dans la société.

La Commission encouragera aussi une meilleure application des indicateurs clés dans le domaine de la réduction de la demande de drogue, de manière à permettre aux États de membre de fournir des services plus efficaces.

²⁵ OEDT, Rapport annuel 2010 sur l'état du phénomène de la drogue en Europe.

La Commission entend apporter son concours à l'établissement de **normes minimales de qualité**, en vue d'améliorer l'efficacité des mesures en matière de prévention, de traitement et de réduction des risques dans l'Union européenne. L'objectif est de fixer des normes de qualité pour la fourniture des services liés à la drogue, par exemple en prescrivant une planification approfondie du traitement compte tenu des besoins particuliers du patient ou en exigeant certaines qualifications du personnel. Ces normes seront définies en concertation avec l'OEDT, les États membres et les professionnels du secteur des services liés à la drogue, et tiendront compte des différences dans les systèmes de santé et les capacités des États membres.

La Commission continuera de soutenir et de promouvoir les **mesures destinées à réduire les méfaits de la toxicomanie sur la santé et la société**, notamment le renforcement de la prévention par l'éducation et de l'assistance précoce pour éviter l'installation d'une dépendance, ainsi que des interventions visant à prévenir et à enrayer les infections parmi les usagers de drogue par injection, et à prévenir les décès liés à la consommation de drogue²⁶. Elle continuera également de soutenir les mesures visant à permettre la réhabilitation des toxicomanes et leur réinsertion dans la société²⁷. Elle prévoit de présenter un deuxième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 2003 relative à la réduction des dommages pour la santé²⁸, afin d'apprécier l'efficacité des mesures prises en matière de prévention et de réduction des dommages pour la santé liés à la toxicomanie.

7. CONDUITE SOUS L'INFLUENCE DE LA DROGUE

De nombreux accidents de la route dans l'Union européenne sont provoqués par des **conducteurs sous l'influence de substances psychoactives**. Des études montrent que le fait de conduire sous l'influence de drogues illicites accroît le risque de provoquer un accident mortel. Cependant, comme il n'existe pas de collecte systématique de données au niveau de l'Union européenne, les méfaits de la conduite sous l'influence de la drogue devraient faire l'objet d'études plus poussées. Apporter des réponses efficaces et proportionnées à ce problème constitue dès lors un défi majeur, ainsi que cela a été mis en évidence dans la feuille de route pour un espace européen unique des transports²⁹.

La Commission examine actuellement les mesures qui pourraient être prises au niveau de l'Union européenne pour **s'attaquer au problème de la conduite sous l'influence de la drogue**, en vue de renforcer la sécurité routière. Sur la base des résultats du projet DRUID³⁰ financé par l'Union européenne, qui a pour objet d'analyser l'incidence des drogues illicites sur la sécurité routière, d'évaluer l'efficacité des dispositifs de contrôle et d'examiner les réponses possibles, la Commission proposera des mesures devant contribuer à lutter efficacement contre ce problème. Ces mesures pourraient notamment viser à améliorer la

²⁶ Comme indiqué dans la communication de la Commission relative à la lutte contre le VIH/sida dans l'Union européenne et les pays voisins, COM(2009) 569.

²⁷ Ces initiatives continueront d'être financées par des programmes de l'UE, notamment les programmes «Prévenir la consommation de drogue et informer le public» et «Santé», ainsi que par le Fonds social européen.

²⁸ JO L165 du 3.7.2003, p. 31.

²⁹ COM(2011) 144.

³⁰ «Driving under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines», <http://www.druid-project.eu>.

fiabilité des dispositifs de contrôle routier ou à dispenser une formation mieux adaptée aux agents chargés des contrôles routiers.

8. COOPERATION INTERNATIONALE

L'Union européenne joue un rôle de premier plan dans la coopération internationale en matière de lutte contre les drogues illicites. Elle entretient un dialogue actif avec les pays de production et de transit, auxquels elle apporte une assistance politique, financière et technique. Une réponse plus ferme au problème des drogues illicites exige de l'Union qu'elle renforce son engagement à l'égard des pays limitrophes et des partenaires stratégiques ainsi que le long des circuits d'acheminement de la drogue dans l'UE, sur la base d'une approche équilibrée et globale et dans le plein respect des droits de l'homme.

Outre les drogues illicites provenant de l'Union européenne elle-même, il existe deux grands circuits d'acheminement de la drogue dans l'UE, à savoir la «route de la cocaïne» (de l'Amérique latine à l'Europe en passant par l'Afrique occidentale) et la «route de l'héroïne» (de l'Afghanistan à l'Europe en passant par les Balkans occidentaux ou l'Asie centrale). L'approche de l'UE en matière de lutte contre les drogues illicites au niveau international est triple:

Globale – Le traité de Lisbonne donne à l'Union européenne l'occasion de renforcer la coopération entre ses services répressifs et ceux de pays tiers, d'aider ces derniers à renforcer les capacités de leur système judiciaire et de promouvoir l'État de droit, dans le plein respect des droits de l'homme. L'Union concentre son action sur la recherche de solutions à long terme, par exemple en promouvant d'autres moyens de subsistance pour les cultivateurs en zones rurales, dans des pays comme l'Afghanistan, et en réduisant la demande dans les pays d'origine et de transit. Elle s'est engagée à coopérer étroitement tant avec les pays de transit qu'avec les pays de production, car ces deux groupes de pays sont confrontés à une augmentation de la consommation de drogue dans leur population et, partant, à des défis en matière de santé publique, ainsi qu'à un manque de capacités institutionnelles pour lutter contre le problème de la drogue.

Géographique – L'Union européenne renforcera son approche axée sur les circuits d'acheminement de la drogue, qui lui permet d'appréhender ce problème dans sa globalité, de la culture des plantes psychotropes à l'arrivée de la drogue sur le marché de l'UE. La coopération avec les **pays concernés par la politique européenne de voisinage (PEV)** restera une priorité. L'Union continuera de soutenir les pays concernés par l'élargissement en matière de renforcement des capacités aux fins de la lutte contre le trafic de drogue et la toxicomanie, notamment au moyen de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Elle renforcera son engagement à l'égard des pays **d'Amérique latine³¹, des Caraïbes et d'Afrique**, ainsi que des organisations régionales pertinentes, en s'inspirant des plateformes de coopération entre officiers de liaison mises en place en Afrique occidentale, pour coordonner le renforcement des capacités.

³¹ Le programme COPOLAD fournit un cadre solide à la poursuite des efforts que nous déployons avec les pays d'Amérique latine pour agir sur tous les aspects de la lutte contre la drogue. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les questions de sécurité liées à la drogue seront abordées en prenant en considération les problèmes croissants se posant dans cette région.

Coopération avec les partenaires stratégiques – L’Union européenne peut s'appuyer sur les liens déjà noués avec des partenaires stratégiques, dont l'intérêt commun est de lutter contre les drogues illicites. La coopération avec les États-Unis dans le domaine des données des dossiers passagers (PNR) s’est révélée particulièrement utile dans la lutte contre le trafic de drogue. L’Union et les États-Unis étudient actuellement la possibilité de créer un réseau commun aux fins de la coopération des services répressifs en matière de lutte contre le trafic de drogue et pour coordonner les projets relatifs au renforcement des capacités en Afrique occidentale, en Amérique latine et dans les Caraïbes. L’Union intensifie parallèlement les efforts qu'elle déploie avec les États-Unis et la Russie en vue de réduire le trafic de drogue et de prévenir la toxicomanie en **Asie centrale**. Elle travaille aussi avec des partenaires internationaux à l’amélioration de la coopération internationale pour lutter contre la narco-économie en Afghanistan, qui fournit jusqu’à 90 % de l’héroïne disponible au niveau mondial.

Enfin, elle examinera d’autres mesures destinées à renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la drogue, dans le cadre de l’évaluation dont font actuellement l’objet la stratégie et les plans d’actions antidrogue de l’UE.

9. CONCLUSIONS

La politique européenne en matière de lutte contre la drogue vise à préserver et à améliorer le bien-être de la société et des personnes, à protéger la santé publique, à assurer un niveau élevé de sécurité à la population et à adopter une approche intégrée et équilibrée du problème de la drogue. L’entrée en vigueur du traité de Lisbonne et la suppression de la structure en piliers dans l’élaboration de ses politiques donnent à l’Union européenne l’occasion d’intégrer tous les domaines d’action touchant au problème de la drogue. L’ampleur et la nature changeante de ce problème en Europe appellent une **action rapide, ferme et efficace de la part de l’Union**. La Commission est déterminée à durcir son action contre les drogues illicites et les nouvelles substances psychoactives qui en imitent les effets (principalement les nouvelles drogues de synthèses)³², en tirant parti des nouvelles possibilités offertes par le traité de Lisbonne.

La Commission présentera des propositions législatives:

- (1) un paquet législatif sur la drogue, proposant la révision de la décision-cadre du Conseil sur le trafic de drogue et de la décision du Conseil sur les nouvelles substances psychoactives;
- (2) des propositions législatives concernant les précurseurs de drogues;

³² L’action commune 97/396/JAI du 16 juin 1997 relative à l’échange d’informations, à l’évaluation des risques et au contrôle des nouvelles drogues de synthèse fut la première initiative de l’Union européenne dans le domaine des nouvelles substances psychoactives. Si ces dernières sont principalement de nouvelles drogues de synthèse, il peut aussi s’agir de substances organiques. Cette action commune a été remplacée par la décision 2005/387/JAI du Conseil du 10 mai 2005 relative à l’échange d’informations, à l’évaluation des risques et au contrôle des nouvelles substances psychoactives.

- (3) des propositions législatives concernant la confiscation et le recouvrement des avoirs d'origine criminelle et le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation;
- (4) de nouvelles mesures législatives destinées à combattre le blanchiment de capitaux.

La Commission présentera en outre:

- (5) des indicateurs destinés à la surveillance de l'offre de drogue, de la criminalité liée à la drogue et de la réduction de l'offre de drogue, en vue de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des mesures de réduction de l'offre;
- (6) des normes minimales de qualité visant à améliorer les mesures de prévention, les traitements et les services destinés à réduire les risques.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil, la société civile et les autres acteurs importants à participer au débat sur les réponses efficaces à apporter au problème des drogues illicites et des substances psychoactives. Afin de permettre à toutes les parties prenantes de contribuer à ce débat, la Commission lancera une consultation publique en ligne sur la question de savoir quelle est la meilleure manière de lutter contre les drogues illicites et les nouvelles substances qui en imitent les effets.