débat:

POLITIQUES (CRIMINELLES) ET PROBLÈME DE DROGUE: ÉVOLUTIONS ET TENDANCES EN EUROPE

MOTS-CLÉS: DROGUES – POLITIQUE CRIMINELLE – SANTÉ – ORGANISATIONS CRIMINELLES – CRIMINALITÉ ORGANISÉE – LÉGALISATION – LUTTE CONTRE LA DROGUE – COOPÉRATION JUDICIAIRE – INTÉGRATION EUROPÉENNE

KEY-WORDS: DRUGS – CRIMINAL POLICY – HEALTH – CRIMINAL ORGANISATIONS – ORGANISED CRIME – LEGALISATION – WAR ON DRUG – JUDICIAL CO-OPERATION – EUROPEAN INTEGRATION

LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUE: CONTINUITÉ ET CHANGEMENT AUX PAYS-BAS

J. A. E. VERVAELE *

C'est ainsi qu'est libellé le texte figurant sur la jaquette de la note néerlandaise consacrée à la drogue et présentée en septembre 1995 par le gouvernement devant le Parlement. Celle-ci a été discutée en mars 1996 au sein du Parlement. Cette note résulte du besoin d'offrir une réponse non seulement à la mutation des circonstances sociales touchant l'usage et le trafic de drogues mais surtout à la critique nationale et internationale qui s'est fait entendre ces dernières années.

Depuis un certain temps, les désagréments résultant de l'usage et du trafic de drogues constituent également une source de mécontentement aux Pays-Bas. Les réactions de citoyens en colère ont déjà contraints maintes villes ou communes à des réactions légales, telles que la fermeture de *coffee-shops* ou de *méga-dancings*. C'est notamment dans les zones frontalières que croît l'insatisfaction relative au narcotourisme venant d'Allemagne, des Pays-Bas et de France. Même le célèbre quai zéro à Rotterdam, une zone libre de la gare destinée à l'usage de drogues dures, dut être fermé sous la pression publique. Le pourcentage relativement élevé d'étrangers au sein de la population d'utilisateurs néerlandais de drogues dures constituait une cause permanente d'exaspération, essentiellement en raison des coûts élevés dans le domaine de la santé publique et de la justice. La critique est surtout une réaction sociale issue de zones à problèmes. La dernière décennie a en effet été marquée aux Pays-Bas par un large consensus social sur la politique menée en matière de drogue; celle-ci a été et est soutenue par tous les partis politiques. Les plaidoyers d'un certain nombre de commissaires de police en faveur d'une légalisation de toutes les drogues n'y enlèvent rien.

Dans une perspective internationale, les pouvoirs publics néerlandais sont confrontés à un dilemme. D'une part, on perçoit toujours davantage d'intérêt et de considération pour les succès de la politique néerlandaise en matière de drogue. Un certain nombre d'Etats fédérés

* Université d'Utrecht, Pompe-Institut de Droit pénal et de Criminologie (Pays-Bas).

allemands ont repris la politique néerlandaise; en Allemagne, en vertu de la jurisprudence de la juridiction suprême (*Bundesverfassungsgericht* – 1994), la détention de cannabis pour un usage personnel n'est plus poursuivie comme délit. Dans d'importantes parties des Etats-Unis, de Grande-Bretagne et de France, la recherche et la poursuite du commerce de détail et de la détention de drogues douces reçoivent la priorité la plus faible. D'autre part, au sein du forum politique européen, la politique néerlandaise menée en matière de drogue devient de plus en plus la tête de Turc. Le président français Chirac a non seulement critiqué ouvertement et en termes sévères les Pays-Bas pour la politique menée en matière de drogue mais a même été jusqu'à faire dépendre le respect des obligations découlant de la Convention de Schengen en matière de libre circulation des personnes et de suppression des frontières intérieures de l'ajustement de la politique néerlandaise menée en matière de drogues. Chirac présente la France comme la victime des excès de la politique néerlandaise des drogues: une profusion de drogues bon marché, un trafic de drogues croissant, la corruption dans les circuits financiers, les problèmes en matière de maintien de l'ordre, etc. Les Pays-Bas exportent leur problème de drogue. A cause de l'ouverture des frontières, la France serait envahie par le fléau néerlandais. Lorsque Chirac rendit ostensiblement visite à la frontière belgo-française gardée, le ministre de l'Intérieur belge, à cette époque également président de Schengen et connu pour sa critique crue de la politique néerlandaise des drogues, réagit, irrité, en disant que *Chirac ferait mieux de balayer devant sa porte au lieu de faire du bruit aux quatre coins des frontières*. Tous ces efforts n'ont servi à rien, car Chirac est bien décidé à harmoniser la politique européenne en matière de drogue et à l'harmoniser de telle sorte que la politique permissive des pouvoirs publics néerlandais qui, selon lui, est totalement à rejeter, doive être remise en question. La concertation au sommet consacrée à la drogue entre Chirac, Kohl et le premier ministre néerlandais Kok, programmée au mois de mars 1996 n'a pas eu lieu parce que les Pays-Bas ne sont pas prêts à interdire les *coffee-shops* et la vente aux étrangers. En Europe, l'appel politique en vue d'harmoniser la politique en matière de drogue de telle sorte que la pratique néerlandaise soit mise hors-la-loi se fait toujours plus pressant. Le rapport annuel de 1995 de l'*International Narcotics Control Board* (INCB) critique vivement la politique permissive néerlandaise à l'égard des *coffee-shops* et la culture du *nederwiet*. Le gouvernement néerlandais a fait savoir dans une réaction officielle que la critique de l'INCB n'est pas suffisamment fondée et ne tient pas compte de la situation de fait.

La note néerlandaise sur les drogues répond donc ouvertement à cette critique venant tant de l'intérieur que de l'extérieur du pays. La note comporte en fait trois aspects: la politique menée en matière de drogue et ses résultats; une analyse des points problématiques et les nouvelles options de politique pour l'avenir. En vue de donner un bon aperçu, je traiterai point par point le contenu de la note. Je me limiterai à ce stade à reproduire l'idée principale de la note.

I. Le rapport : résultats de la politique néerlandaise menée en matière de drogue

Se basant sur des données scientifiques, le législateur néerlandais a fait la distinction entre, d'une part, les drogues présentant des risques inacceptables pour la santé et, d'autre part, les produits du chanvre, dont les risques sont considérés comme moins élevés (c'est-à-dire les drogues dures et les drogues douces). L'usage des drogues douces est considéré par les autorités néerlandaises comme comportant des risques; toutefois, puisque ces risques sont moins graves, la stratégie adoptée est plus nuancée que celle appliquée aux drogues dures. Comme c'est le cas par exemple dans certains Etats des Etats-Unis, la détention d'une

certaine quantité de drogue douce pour l'usage personnel a été dépénalisée, ce qui signifie qu'elle est punissable comme contravention et non plus comme crime. Le législateur a voulu souligner que les poursuites pénales pour consommation de drogues douces ne doivent pas entraîner de stigmatisation ni de marginalisation de l'usager. La politique en matière de cannabis se fonde sur l'hypothèse que le passage des drogues douces aux drogues dures est déterminé par des causes plutôt sociales que physiologiques. En tolérant la vente de petites doses de drogue douce, les autorités cherchent à séparer le marché des consommateurs de drogues douces et celui des drogues dures, de façon à créer une barrière sociale, entravant le passage des unes aux autres. Après quelque temps, ce principe a abouti dans la pratique à ce que les autorités judiciaires tolèrent que des revendeurs fiables vendent des drogues douces dans les maisons de jeunes. Ensuite sont apparus les *coffee-shops* qui vendent des drogues douces uniquement aux majeurs. Cette politique de tolérance ne s'explique pas par une attitude plus permissive, voire positive, à l'égard de l'usage des drogues douces, mais par la considération que, si l'on tolère à certaines conditions la vente de drogues douces, on empêche les jeunes de consommer des drogues plus dangereuses. Cette politique se place sous le signe de la recherche du moindre mal (*harm reduction*). Cette politique de tolérance est arrêtée dans une directive du ministère public, conformément aux traditions nationales de procédure pénale. Bref, la détention de drogues douces et leur vente sont punissables, mais ont fait l'objet d'une dépénalisation *de facto* grâce à la politique de tolérance. Selon la directive du ministère public, la vente de cannabis par les *coffee-shops* est soumise à la norme légale de 30 grammes applicable à la détention d'un stock de cannabis pour l'usage personnel. Moyennant le respect de conditions strictes, des critères de tolérance – pas de publicité, pas de vente de drogues dures, pas de nuisances, pas de vente à des jeunes de moins de 18 ans et pas de vente de plus de 30 grammes par transaction et par personne – les personnes qui vendent des drogues douces dans des établissements ne sont pas poursuivies.

Par ailleurs, la politique en matière de drogue aux Pays-Bas vise, par une répression sévère du trafic, à décourager autant que possible l'usage des drogues dures. Le dépistage des organisations criminelles actives dans le trafic des drogues dures ou des drogues douces est, depuis de nombreuses années, la principale priorité de la police judiciaire. Cette politique ne se distingue donc pas dans les grandes lignes de celle menée dans les autres pays. Chaque année, la Justice traite en moyenne 10 000 cas d'infractions à la loi sur l'opium. On peut dire, sans exagération, que la répression du trafic de drogue est à l'origine de l'accroissement des peines privatives de liberté.

Les résultats de cette politique sont, dans les grandes lignes, satisfaisants. Si l'on examine les données statistiques disponibles sur l'usage de drogues dans différents pays, on constate que la consommation de drogues douces aux Pays-Bas ne s'écarte pas, sur le plan du volume et du type de drogue, de ce qu'elle est dans le reste du monde occidental. La dépénalisation dans les années soixante-dix n'a pas non plus entraîné une hausse de la consommation chez les jeunes. L'objectif de la politique néerlandaise s'est révélé réaliste. La théorie dite du *stepping stone theory* est démentie par la réalité aux Pays-Bas. Les estimations disponibles montrent que le nombre relatif de toxicomanes est faible aux Pays-Bas, par rapport à la moyenne européenne. La proportion est même de loin inférieure à celle estimée en France, en Grande-Bretagne, en Italie, en Espagne et en Suisse, par exemple. Il y a lieu de se féliciter d'autant plus qu'aux Pays-Bas le nombre des héroïnomanes de moins de 21 ans est relativement faible, même parmi les groupes vulnérables, et qu'il diminue ces dernières années. Par ailleurs, l'usage des variétés de cocaïne bon marché ne s'est pas diffusé largement, comme on le craignait il y a quelques années, au vu de l'évolution constatée entre autres aux Etats-Unis. En plus, la mortalité par overdose est faible aux Pays-Bas, elle est au moins deux fois plus élevée à l'étranger, et ce nombre n'augmente pas aux Pays-Bas. Enfin, aux Pays-Bas, les toxicomanes séropositifs sont, proportionnellement, peu nombreux.

II. Le rapport: une analyse des problèmes

Un premier point d'inquiétude est que la consommation des drogues synthétiques, comme l'*XTC* (*MDMA*, *extasy*) parmi les élèves du secondaire a fortement augmenté ces dernières années. Vu les dangers pour la santé, l'*extasy* est classée parmi les drogues dures. Les développements rapides dans le domaine des produits psycho-pharmaceutiques font que de nouvelles drogues à des fins récréatives apparaissent constamment sur le marché.

Deuxièmement, il y a un petit nombre de toxicomanes qui causent beaucoup de nuisances à leur entourage. Ils commettent de nombreux délits contre les biens pour trouver l'argent nécessaire à l'achat de la drogue. Contrairement à ce que l'on espérait, la distribution de méthadone n'a guère amélioré la situation. Environ 20% des toxicomanes ont un mode de vie tout à fait asocial: vagabondage, polytoxicomanie et délinquance se renforcent mutuellement. La tolérance, en particulier chez les habitants des quartiers socialement vulnérables, est constamment mise à l'épreuve du fait de la vente de drogue, de la délinquance liée à la drogue et du comportement asocial des toxicomanes. Dans certaines communes, la population se plaint aussi des nuisances dues aux *coffee-shops*; dans certaines communes, les *coffee-shops* causent, entre autres du fait du narcotourisme, une gêne excessive injustifiable.

La troisième complication réside dans l'augmentation du nombre d'organisations criminelles qui se livrent au trafic de drogue. Selon les estimations de la police, une centaine d'organisations criminelles seraient actives aux Pays-Bas, dont 80% environ partiellement ou exclusivement dans le trafic de drogue. On estime qu'au niveau mondial le trafic de drogue génère des profits annuels de quelque 500 milliards de florins. Les estimations du chiffre d'affaires annuel provenant de la vente de drogues douces et des drogues dures aux Pays-Bas divergent fortement. Des estimations récentes parlent de 10 milliards de florins. Il est manifeste que les Pays-Bas occupent une place disproportionnée dans le trafic de certains types de drogues. Au sein des organisations criminelles actives notamment dans le trafic des drogues dures, les résidents d'origine étrangère entretenant des liens étroits avec des organisations criminelles dans leur pays d'origine, sont fortement surreprésentés. Les organisations dont font partie essentiellement des Néerlandais se consacrent surtout au trafic des drogues douces, destinées dans une faible mesure au marché international. Des Néerlandais sont en outre mêlés au transit et au trafic international de drogues douces. Les Pays-Bas sont aussi un important pays producteur d'amphétamines et d'*extasy*. Par la politique de tolérance, on dispose d'une idée assez claire du marché des drogues douces aux Pays-Bas. Selon une estimation récente, la consommation annuelle aux Pays-Bas représenterait environ 500 millions de florins. Le chiffre d'affaires total, y compris la vente aux touristes de la drogue, représenterait quelque 800 millions (valeur à la consommation), ce qui a profité au crime organisé. La moitié du cannabis consommé se compose de variétés de haschisch provenant d'Asie, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et d'un petit volume de marijuana, provenant surtout de Colombie. Près des trois quarts sont du haschisch marocain; il semblerait qu'une part importante du haschisch importé aux Pays-Bas soit réexportée. La gestion de ces réseaux d'exportation, souvent dirigés par des Néerlandais, est très professionnelle et axée sur la continuité. La part de marché du *nederwiet*, le *hennep* néerlandais, représenterait déjà la moitié de la consommation intérieure totale de drogues douces. L'expertise traditionnelle des Néerlandais dans le domaine des techniques horticoles et d'amélioration des végétaux a contribué à la conquête de cette part de marché. Le *nederwiet* est un produit de qualité, surtout populaire parmi les jeunes.

Les activités et la puissance économique croissantes des organisations criminelles, qui opèrent souvent au niveau international, constituent une menace pour l'Etat de droit. Cela suscite évidemment des réactions de la part des autorités, sous la forme par exemple d'un

élargissement de l'accroissement des crédits accordé à la police et à la justice. L'enquête parlementaire aux Pays-Bas sur, notamment, l'admissibilité des méthodes proactives appliquées pour dépister les organisations criminelles, porte aussi sur certains effets secondaires controversés de la politique à l'égard du trafic de drogue.

III. Le rapport : principes de la politique future

Vu les résultats relativement favorables obtenus par les Pays-Bas, le gouvernement estime qu'il n'y a pas lieu de mettre fondamentalement en cause la politique néerlandaise en matière de drogue, axée en premier lieu sur la maîtrise des risques sanitaires de l'usage de drogues. Il n'y a donc pas non plus de raison de la modifier dans son essence. Pourtant des complications mentionnées plus haut obligent à certains ajustements partiels.

Le gouvernement a examiné l'opportunité et la faisabilité de légaliser partiellement ou totalement la vente des drogues, tant douces que dures. Vu la nocivité des drogues dures, il y a, selon le gouvernement, des objections majeures contre tout changement de politique susceptible d'entraîner une augmentation du nombre de consommateurs. Il y a des raisons de croire que la légalisation, quelles qu'en soient les modalités, augmentera la disponibilité de ces drogues et sera interprétée par les jeunes comme une preuve qu'elles ne sont pas tellement nocives. Le gouvernement n'est pas disposé à prendre ce risque pour la santé publique. En plus, si les Pays-Bas sont le seul pays à opter pour la légalisation, il faut craindre une intensification du narcotourisme. D'ailleurs, dans la situation actuelle, l'approvisionnement du marché néerlandais n'est qu'une des activités des grandes organisations criminelles. Tant que subsistera ailleurs en Europe un marché lucratif pour les drogues illicites, les Pays-Bas, de par leur position privilégiée pour le transit, resteront confrontés au narcotraffic illicite des organisations criminelles néerlandaises et internationales, et devront donc le combattre. Le gouvernement rejette donc l'idée de la légalisation des drogues dures.

Et qu'en est-il de la légalisation de la vente des drogues douces? Le gouvernement estime qu'il n'est pas possible de procéder seul à la légalisation. Mais il considère que le moment est venu de préciser, dans le cadre des possibilités conventionnelles, les limites dans lesquelles les exploitants des *coffee-shops* peuvent exercer leurs activités. Les *coffee-shops* ont prouvé qu'ils avaient une raison d'être aux Pays-Bas au cours des deux dernières décennies et doivent maintenant faire l'objet d'une réglementation. Le gouvernement n'estime donc pas souhaitable de fermer tous les *coffee-shops*, ni de libéraliser entièrement la vente du cannabis. La politique consistera à décourager au maximum la consommation, par exemple en réduisant les *coffee-shops*, en fixant une limite d'âge pour les acheteurs, en interdisant l'implantation de *coffee-shops* à proximité des écoles et en intensifiant l'information sur les effets nocifs du cannabis. Sur cette toile de fond, il faudrait envisager plutôt un modèle dans lequel l'approvisionnement est placé sous le contrôle de l'Etat ou bien est soumis à une réglementation stricte. Mais l'introduction d'un système d'autorisations pour la culture du cannabis présuppose la dépénalisation et selon les spécialistes, les conventions ratifiées par les Pays-Bas ne laissent aucune marge pour légaliser la vente de drogues à des fins récréatives. Par contre, les conventions en vigueur dans ce contexte n'empêchent pas l'application du principe d'opportunité et donc une politique de tolérance. Dans la mesure où la Convention de l'ONU de 1988 (Vienne) pourrait être en contradiction avec ce principe, les Pays-Bas ont, en faisant une réserve – incontestée – sur ce point, gardé leur liberté d'action. Le nombre de *coffee-shops*, utiles en soi, et les nuisances occasionnées par leurs clients se sont toutefois multipliés. De plus, une partie d'entre eux sont pilotés par des organisations criminelles. Le nombre de véritables *coffee-shops* se situe vraisemblablement

blement entre 1100 et 1200. Dans la pratique, on vend aussi dans des cafés ordinaires, des vidéothèques, des salles de sport et des habitations privées. Le nombre de ces points de vente illicites est estimé à 900. Beaucoup de municipalités cherchent, en collaboration avec la police et la justice, à assainir et à mieux contrôler les *coffee-shops*. En d'autres termes, la politique de tolérance s'affine. Les communes en sont à des stades différents dans la formulation et l'application d'une nouvelle politique en matière de *coffee-shops*. Beaucoup d'entre elles veulent réduire de façon draconienne (jusqu'à 50%) dans les années à venir le nombre des *coffee-shops*. Le gouvernement soutient cette démarche, notamment parce qu'elle permet de mieux maîtriser le phénomène.

En ce qui concerne la présence des organisations criminelles dans le secteur des drogues douces, il est important de distinguer le marché des drogues douces de celui des drogues dures. Une légalisation tout court avec une politique d'autorisations sous tutelle de l'Etat est donc incompatible avec les conventions en vigueur. Il y a pourtant un autre phénomène qui pourrait régler le marché de l'offre. Depuis quelque temps, l'offre sur le marché des produits du cannabis s'est radicalement modifiée, avec l'apparition du *nederwiet*, le cannabis national. En principe, 35 000 producteurs à domicile ayant chacun une exploitation très modeste de quelques plants de *nederwiet* seulement – qui selon les estimations existent déjà – devraient pouvoir couvrir la demande intérieure de cannabis. Cette production en petite quantité pourrait être tolérée par le ministère public dans le cadre de l'application du principe d'opportunité. Il ne serait plus nécessaire alors de recourir au réseau criminel. Toutefois, ce scénario présente trois complications. Le risque existe qu'une partie de ces producteurs à domicile passent sous le contrôle d'organisations criminelles, comme c'est déjà parfois le cas. Il faut éviter que les Pays-Bas deviennent un pays exportateur de sa production nationale de cannabis. Enfin, le dépistage des petites exploitations à domicile est très difficile. C'est la raison pour laquelle la police et la justice doivent fixer des priorités dans leur lutte contre la culture illicite. Pour ce qui est du dépistage et des poursuites pénales, la plus haute priorité doit être donnée à la lutte contre la culture de cannabis pour l'exportation et/ou comme forme de criminalité organisée. Pour mieux réprimer la culture à grande échelle de *nederwiet*, le ministre de la Justice a l'intention de proposer une modification de sanction, à savoir quatre ans d'emprisonnement et une amende de 100 000 florins, au lieu de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 25 000 florins comme c'est le cas actuellement. Les possibilités d'enquêtes financières ont déjà été considérablement élargies et la coopération internationale dans la lutte contre la drogue ne fait qu'augmenter.

La critique de l'étranger ne porte pas en premier lieu sur la consommation de cannabis dans les *coffee-shops* néerlandais, mais sur l'importation de quantités qui peuvent être considérées comme des stocks. Le critère des 30 grammes, qui marque la limite entre la contravention et le délit, a été emprunté, lors de l'élaboration de la loi de 1976 sur l'opium, à la légalisation américaine qui dépénalise la détention d'une *ounce* de cannabis au maximum. Les nuisances constatées dans les zones frontalières et les critiques formulées par l'étranger semblent des raisons suffisantes pour reconsidérer cette norme pour la vente. La vente autorisée dans les *coffee-shops* sera limitée à 5 grammes par personne. Il deviendra plus difficile pour les visiteurs étrangers d'acheter un stock pour l'exportation. Cela découragera certainement les jeunes étrangers de venir aux Pays-Bas. Déjà dans le passé, la pénalisation moins forte pour la détention de quantités ne dépassant pas 30 grammes ne s'appliquait pas à l'importation ni à l'exportation. Les Pays-Bas n'ont jamais voulu que leur politique serve à ce que les *coffee-shops* approvisionnent l'étranger. L'exportation de drogues douces est, quelle qu'en soit la quantité, un délit aux termes de la loi néerlandaise. Dans certains cas, la vente de drogues douces à un étranger ou à un intermédiaire néerlandais peut constituer, pour un exploitant de *coffee-shop*, un délit de complicité d'expor-

tation, même s'il s'agit de quantités inférieures à 30 grammes. Pour renforcer cette approche, les exploitants de *coffee-shops* qui se spécialisent dans la vente de provisions de drogues douces manifestement destinées à l'exportation seront autant que possible poursuivis pour complicité de trafic illicite transfrontalier. Les étrangers qui exportent des stocks commerciaux vers leur propre pays feront périodiquement l'objet de recherches ponctuelles à titre de mesure de dissuasion. Au besoin, les instances néerlandaises compétentes demanderont l'assistance des autorités étrangères. L'ajustement de la directive du ministère public en ce sens freinera l'exportation de stocks de drogues douces vers les pays voisins.

IV. Une approche critique du rapport

Il n'est pas dans mes intentions d'effectuer une analyse détaillée et complète du rapport. Le débat est précisément centré sur l'apport d'éléments constructifs. Je souhaiterais dès lors me limiter à deux points. Les Pays-Bas ont-ils réussi à tracer, même pour l'avenir, une politique cohérente en matière de drogue ? Les Pays-Bas réussiront-ils à susciter également à l'étranger, à savoir chez les chefs de gouvernement, davantage de compréhension pour l'approche et les résultats de la politique néerlandaise en matière de drogue ? Au préalable, j'avancerai ceci. L'approche néerlandaise de la politique en matière de drogue est caractérisée par une approche professionnelle, pragmatique depuis le terrain et non par une gestion essentiellement d'ordre idéologique et politique. En ce sens, la politique en matière de drogue est comparable à celle menée dans le domaine de l'euthanasie et de l'avortement. Cela présuppose beaucoup de mises au point entre les acteurs concernés des domaines de la santé et de la justice ainsi qu'une large discrétion politique aux différents niveaux. La loi n'est autre qu'une mise en place d'un cadre. Le message principal ne porte pas sur l'éradication mais sur la régulation d'un phénomène/problème social. La prévention occupe donc une place centrale dans le cadre de la politique de santé : lutter contre l'abus de drogues (prévention primaire) et *harm reduction* (prévention secondaire). L'harmonisation de la politique de santé et de la politique judiciaire a lieu par le biais d'un pilotage. Le pilotage effectif se fait par des directives élaborées au sein de la pratique, en concertation réciproque, par les organes impliqués. Il arrive fréquemment que ces résultats soient alors repris dans les directives d'enquête du ministère public ; celles-ci indiquent les limites de la politique de tolérance et les priorités en matière de poursuites et de sanctions pénales. Il existe aux Pays-Bas, dans le cadre de cette approche pragmatique, une connaissance très professionnelle tant du phénomène et de l'approche du phénomène (du point de vue de la santé et/ou de la justice) que de leurs interactions. Selon moi, le fait que tous les partis politiques ont en majeure partie dépolitisé la problématique de la drogue et se sont montrés prêts à donner au terrain la marge pour développer une approche réaliste orientée sur une absence de risques sanitaires, forge le respect et l'admiration, indépendamment des effets secondaires de la politique menée.

Dans quelle mesure la politique néerlandaise en matière de drogue est-elle cohérente, même au regard de l'avenir ? Le rapport comporte, selon moi, encore un certain nombre d'incohérences qui sont d'ailleurs en partie mentionnées. Un bon exemple en la matière est constitué par la régulation du trafic, de la vente et de la consommation de drogues douces par le biais des *coffee-shops*. Le rapport exprime clairement le besoin de réglementer non seulement la façade des *coffee-shops* (consommation) mais également ce qu'elle cache (livraison). En fait, le gouvernement est arrivé à se demander s'il ne fallait pas introduire une politique de licences, placée sous le contrôle des pouvoirs publics. Cette légalisation menace toutefois de confronter les Pays-Bas à de graves problèmes découlant de la violation des conventions internationales. Le préjudice politique ainsi encouru n'est

certainement pas un facteur à négliger. Il indique que les conventions internationales offrent peu de marge en la matière. C'est la raison pour laquelle les Pays-Bas se voient contraints de créer eux-mêmes, au sein des incriminations formelles, un espace ouvert à la politique de tolérance. Ce point est alors difficile à défendre dans un certain nombre de pays qui utilisent de manière plus stricte le principe de l'opportunité ou qui n'en possèdent pas et qui ont donc une tradition juridique beaucoup plus formaliste.

La non-légalisation de la consommation de drogues dures demeure également un problème difficile. Il est évident que les risques pour la santé sont plus élevés dans ce cas. Dans le rapport, on craint que la légalisation ne conduise à l'augmentation de l'usage et donc à des risques croissants pour la santé publique. Quelque correct que puisse être ce raisonnement, il est néanmoins étrange que l'on ne confronte pas les risques aux effets négatifs de la criminalisation des drogues dures. Il est de toute façon remarquable que le rapport aborde relativement peu les effets désastreux de cette criminalisation, bien qu'il soit admis, même dans le rapport, qu'aux Pays-Bas, pas plus que dans les autres pays, la répression du trafic de drogue n'a réduit durablement l'importation et l'offre de drogues dures. L'offre sur les marchés internationaux persiste et les gains potentiels sont à ce point élevés que la place laissée par les dealers arrêtés et les organisations criminelles démantelées est immédiatement occupée par d'autres. Les perspectives de succès durables sont donc maigres. Les conséquences de la criminalisation sur le phénomène lui-même, telles que des marchandises illégales/des prix élevés, la marginalisation des toxicomanes, la stimulation de la criminalité liée à la drogue, la stimulation des circuits illégaux, la stimulation du crime organisé, etc., ne sont pas assez mises en relief dans le rapport. Aucune étude n'a été consacrée à l'interaction entre la criminalisation et le développement du phénomène. Les interactions qui interviennent dans le durcissement du climat au sein du secteur et auprès des organes judiciaires ne sont pas suffisamment mises en lumière. On accorde toutefois beaucoup d'attention aux conséquences de la criminalisation sur le système pénal lui-même. A ce sujet, je pense aux techniques spéciales d'enquête, au droit de la preuve mis sous pression par la protection juridique, à l'enlisement de la pratique judiciaire dans le domaine des affaires de drogue et aux nouvelles prisons surpeuplées. Tout cela pour constater que les résultats de cette « guerre » sont minimes et que l'on ne réussit en fait pas vraiment à réduire les risques pour la santé. A-t-on jamais étudié les coûts des opérations de criminalisation des drogues dures en vue de les confronter ensuite à la crainte d'un risque plus élevé pour la santé? Si ce dernier est d'ailleurs si important, pourquoi n'interdisons-nous pas de fumer du tabac, de boire de l'alcool et de conduire une voiture? Dans le rapport, aucune analyse n'est entamée à ce sujet. On se contente de conclure:

On estime cependant qu'il est faux de croire, comme on le dit parfois, que le seul remède au problème de la drogue consisterait à dépénaliser entièrement toutes les drogues et qu'une politique différenciée et axée sur la maîtrise de la consommation serait vaine. La lutte pénale et administrative contre la criminalité organisée, notamment liée au trafic de drogue, sera poursuivie énergiquement.

Toute motivation fait entièrement défaut sur ce point. A un certain nombre d'endroits, la note va même jusqu'à reconnaître, même si c'est de manière détournée, un effet bénéfique aux efforts entrepris par le système pénal:

Les activités de la police, de la douane et de la justice font que les drogues restent relativement chères pour les consommateurs et doivent être vendues dans la clandestinité. Elles contribuent donc à réduire le nombre de nouveaux consommateurs de drogues dures. Comme le toxicomane a beaucoup de mal à se procurer l'argent nécessaire à

l'achat de drogues dures, la lutte pénale contre le trafic contribue probablement aussi à ce qu'une partie des toxicomanes plus âgés cessent de prendre de la drogue.

Dans cette logique, qui est contraire aux lignes principales du rapport, on devrait être amené à conclure qu'il faudrait augmenter aussi les prix des drogues douces par la voie de la criminalisation.

Les Pays-Bas réussiront-ils à imposer dans l'avenir leur politique en matière de drogue ? A première vue, il semble que l'intégration croissante de l'Europe contraindra les Etats membres à faire concorder et à harmoniser leur politique de la Justice et de l'Intérieur. A ce propos, il est frappant que le rapport ne consacre aucune attention à l'approche institutionnelle européenne de la politique en matière de drogue.

A ce propos, je pense tant au *European Committee to Combat Drugs* (CELAD) du Conseil de l'Europe qu'au *European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction* (Lisbonne), au *European Drugs Unit* d'Europol dans le cadre de l'Union européenne et aux plans européens en matière de drogue. Le Traité de Maastricht est lui aussi une traduction institutionnelle d'une lutte de pouvoir entre l'approche préventive de la santé et l'approche judiciaire sévère (respectivement dans le premier et dans le deuxième/troisième pilier). En réalité, on ne s'attache pas tant à une sauvegarde de portée européenne de la politique économique mais une série de matières (terrorisme, drogue, immigration, asile) sont élevées au rang de paradigme politique et en tant que telles sont devenues la mission de collaboration dans le domaine de la Justice et de l'Intérieur. Les Conventions de Schengen et le troisième pilier du Traité de Maastricht en constituent des exemples évidents. La suppression des frontières a donné à la criminalité (organisée) une liberté de manœuvre gigantesque, ce qui contraint les Etats membres à une collaboration plus intense et à une harmonisation de leur politique touchant aux sujets politiques. Tout le monde sait évidemment que le contrôle aux frontières intérieures ne constituait pas un obstacle si important pour la criminalité organisée. Le fait que l'Espagne reproche à la Belgique de saper la lutte européenne contre le terrorisme basque, alors que l'exception politique au traité d'extradition n'a jamais été harmonisée, et le fait que la France n'applique pas la Convention de Schengen parce que les Pays-Bas vendent à ses compatriotes des drogues douces montrent à quel point l'idée de mission gagne du terrain. Sur ce dernier point non plus, il n'y a pas eu d'ébauche d'harmonisation. La Belgique et les Pays-Bas sont confrontés en l'espèce à une stratégie qui consiste à les pousser dans une position défensive, étant donné qu'ils ne répondent pas à la version idéologique dominante de la mission politique. Par cette approche, le phénomène est politisé et idéologisé au plus haut point, de telle sorte qu'il ne puisse plus être question de la moindre approche professionnelle. Dans ce contexte, le rapport du gouvernement néerlandais aura, selon moi, peu d'influence sur la conception des chefs de gouvernement européens. On perçoit peu un quelconque intérêt et une ouverture pour les arguments de fond. Ce processus est en outre déclenché par la collaboration intergouvernementale croissante, située hors du pilier communautaire. L'interprétation des textes de traités, également entre les Etats, n'est pas confiée à une instance judiciaire indépendante mais est livrée à la mauvaise ou à la bonne volonté du pouvoir exécutif. La suspension de la Convention de Schengen par la France, fondée sur une interprétation politique de la clause relative à l'ordre public en constitue un bon exemple. Une fois l'Etat membre acculé politiquement, s'engage alors une lutte politique pour l'harmonisation, à l'occasion de laquelle il incombe à l'Etat membre mis sur la sellette de prouver que sa politique concorde encore avec la mission politique. L'un et l'autre point ont pour conséquence qu'au sein de la politique menée en matière de drogue en Europe, l'accent, au niveau institutionnel, est de plus en plus mis sur la réduction de l'offre et sur l'approche judiciaire.

La *war on drugs* s'intensifie mais elle se dote de nouveaux instruments. L'approche des réseaux financiers (blanchiment, confiscation des biens, etc.) en constitue un exemple parfait. Cela a pour conséquence que les activités judiciaires sont centralisées (unités nationales spéciales de police, magistrats nationaux spéciaux) et que la collaboration internationale croît rapidement. L'approche orientée sur la santé reste fort à la traîne lors de ces développements et est essentiellement située à un niveau local. Là aussi on peut se demander si le phénomène de la drogue n'est pas l'occasion (au lieu d'être la cause) de développer de nouvelles formes de collaboration inter-étatique ou de formation de réseaux de nouvelles structures de contrôle et de guidance sociale, qui ont des conséquences extrêmes sur les relations entre les pouvoirs publics et le citoyen et sur l'architecture juridique institutionnelle de notre société. Les aspects de maintien de l'ordre du pouvoir exécutif reçoivent grâce à cette nouvelle dimension des compétences opérationnelles extrêmes qui ne peuvent plus être introduites dans le cadre classique de la *trias politica* (norme législative et démocratique, contrôle juridictionnel). Il n'est donc pas étonnant que dans bon nombre d'Etats membres des méthodes spéciales d'enquête se développent et que les avocats se plaignent que les droits de la défense sont de plus en plus compromis.

V. Débat

Le rapport est suffisamment riche pour pouvoir y puiser beaucoup de questions. Je souhaiterais toutefois limiter le débat en avançant un certain nombre de lignes principales:

1. Quelle est la relation entre le phénomène de la consommation de la drogue et le trafic de drogue en tant que concepts ontologiques et la politique de santé et la politique judiciaire? Dans quelle mesure les Etats membres ont-ils réussi à maintenir à un niveau aussi faible que possible le risque pour la santé moyennant des coûts sociaux faibles? J'entends par là également les coûts tels que ceux qui peuvent être attribués au (dys)fonctionnement de l'appareil pénal. Cela a-t-il des conséquences sur l'arsenal existant en matière de régulation, tel qu'il est repris dans de nombreuses Conventions de l'ONU et conçu dans les institutions et instruments de l'Union européenne?

Quelle est la conséquence de la criminalisation de la consommation de drogue et/ou trafic de drogue sur le phénomène, sur le droit pénal et sur l'appareil pénal? Est-il question d'un droit pénal d'exception qui s'étend aussi au droit pénal ordinaire?

Le sujet, le thème «drogues» fonctionne-t-il en tant que mission politique pour les changements structurels dans les mécanismes sociaux de contrôle de l'Etat? A ce propos, je pense tant aux processus de changements au sein des Etats membres qu'aux processus de changements dus à une internationalisation et globalisation croissantes.

2. Quelle est l'importance des effets transfrontaliers des politiques menées en matière de drogue? Comment ces effets (pervers) peuvent-ils être également impliqués dans la politique? L'harmonisation dans le contexte européen représente-t-elle une voie adéquate en la matière ou une approche de portée mondiale est-elle indispensable et/ou réaliste?

Les effets transfrontaliers concernent tant les phénomènes d'entrée que de sortie. Les Pays-Bas exportent leur problème de drogue: production d'*extasy*, disponibilité des drogues à des prix bon marché et exportation de l'argent de la drogue, circuits commerciaux professionnels dans un contexte organisé. Les Pays-Bas importent le problème de drogue d'autres pays: la politique restrictive et répressive dans les pays voisins attire le consommateur aux Pays-Bas. Les usagers étrangers de drogues dures soumettent l'approche médicale et judiciaire aux Pays-Bas à forte pression.

3. Quelle est la signification de l'intensification du leitmotiv et de la mission politique « criminalité organisée » ainsi que de l'arsenal de nouveaux instruments (blanchiment, confiscation des biens, etc.) qui s'y rapporte ? Est-il question ici d'un *widening effect* des mécanismes pénaux de contrôle sur un mode proactif et détaché des concepts classiques du droit pénal de l'Etat moderne de droit (approche préventive centrée sur le phénomène, méthodes spéciales d'enquête, sanctions financières détachées de la condamnation, incrimination des actes préparatoires, extension du concept « association des malfaiteurs », etc.) ?

John A. E. Vervaele
Universiteit Utrecht
Centrum voor Rechsthandhaving
en Europese Integratie
Boothstraat 6
NL – 3512 BW Utrecht
J.Vervaele@rgl.ruu.nl

BIBLIOGRAPHIE

- ALBRECHT H. J., VAN KALMTHOUT A., *Drug Policies in Western Europe*, Freiburg, Eigenverlag Max-Planck-Institut, 1989.
- BERNARD LEROY M., *L'Europe des Douze face à la demande de stupéfiants. Etude comparative des législations et des pratiques judiciaires*, Bruxelles, Commission des Communautés Européennes, 1991.
- BERNAT de CELIS J., *Fallait-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiant?*, Paris, CESDIP, 1992.
- DIEZ RIPOLLES J. L., LAURENZO COPELLO P., *La actual política criminal sobre drogas. Una perspectiva comparada*, Valencia, Tirant lo blanch derecho, 1993.
- ESTIEVENART G., *La Communauté Européenne face au phénomène global de la drogue. Bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1993.
- ESTIEVENART G., *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. The Treaty on European Union: Framework for a New European Strategy to Combat Drugs?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995.
- GROENHUIJSEN M. S., VAN KALMTHOUT A. M., *Nederlands Drugsbeleid in Westeuropes Perspectief*, Arnhem, Gouda Quint, 1989.
- LEUW E. D., HAEN MARSHALL I., *Between Prohibition and Legalization. The Dutch Experiment in Drug Policy*, Amsterdam/New York, 1994.
- SILVIS J., HENDRIKS A., GILMORE N., *Drug Use and Human Rights in Europe*, Bruxelles, Report for the European Commission, 1992.