

# **COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

**COM(94) 234 final**

**Bruxelles, le 23.06.1994**

## **COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN CONCERNANT UN PLAN D'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE**

---

**(1995-1999)**

## NOTE AU CONSEIL

En transmettant au Conseil et au Parlement la communication ci-jointe concernant la drogue, la Commission attire particulièrement l'attention du Conseil sur la complexité et le caractère horizontal du problème de la drogue. La nécessité de s'attaquer simultanément aux aspects étroitement liés de la réduction de la demande, de la coopération internationale et du trafic ne reflète pas seulement la structure "à trois piliers" du Traité sur l'Union européenne, mais met également en lumière l'importance d'une approche globale et équilibrée ainsi que la nécessité d'une coordination efficace, tant interne qu'externe, des multiples et diverses dimensions du problème. A cet égard, le Conseil et le COREPER auront un rôle clé à jouer pour assurer cette approche globale et cohérente.

C'est en effet l'entrée en vigueur du TUE qui fournit à l'Union la principale justification du nouvel examen du Programme européen de lutte contre la drogue, qui a été approuvé par le Conseil européen d'Edimbourg (1992) et qui révisait et mettait à jour le programme précédent adopté par le Conseil européen de Rome (1990). Le contenu de ces programmes reste valable. Le TUE a toutefois introduit un niveau supplémentaire d'engagement politique de la part des Etats membres ainsi qu'un nouveau cadre institutionnel mettant tous les aspects du problème sous l'égide du Conseil et de ses structures. Cette nouvelle situation nécessite - ce qu'attendent les opinions publique et parlementaire - un renforcement des efforts permettant d'exploiter rapidement et efficacement ces nouvelles possibilités afin de mettre en oeuvre à la fois ce qui reste à exécuter du programme actuel et les nouveaux éléments contenus dans la présente communication, en respectant tout à la fois la répartition des tâches prévue par le Traité et le tout aussi important principe de subsidiarité. La responsabilité du Conseil pour ces aspects généraux et institutionnels est clairement définie et met en évidence la nécessité d'un suivi continu - de sa part - de la mise en oeuvre du programme.

En politique extérieure, le Conseil doit également surveiller de près la cohérence de l'action de l'Union dans les nombreux forums internationaux qui traitent du problème de la drogue, garantissant ainsi la pleine utilisation des instruments communautaires traditionnels dans le domaine du commerce, du développement et d'autres politiques de coopération économique, ainsi que des possibilités ouvertes par la politique étrangère et de sécurité commune et les dispositions concernées du Titre VI du TUE. Cela ne veut pas seulement dire que le problème de la drogue doit trouver sa place dans les relations bilatérales de l'Union avec les pays tiers concernés et que tous les instruments existants de développement et de commerce multilatéral doivent être pleinement exploités, mais aussi que l'Union doit, lorsqu'il y a lieu, entreprendre des actions communes, coordonner ses activités et définir des positions communes dans les grands forums internationaux. Ces derniers comprennent notamment les Nations unies, plus particulièrement le PNUCID basé à Vienne et la Commission des stupéfiants, le Groupe d'action sur les produits chimiques et le Groupe d'action financière créés sous les auspices du G7, et le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe.

Enfin, il existe inévitablement un lien entre l'efficacité d'un programme de lutte contre la drogue et les ressources financières et humaines allouées. La situation économique et budgétaire actuelle peut rendre difficilement envisageable l'engagement de ressources supplémentaires importantes, mais elle investit également l'ensemble des institutions de l'Union d'une responsabilité accrue pour assurer l'exploitation, la cohérence et la synergie maximum des possibilités qui existent, tout en respectant l'engagement solennel souscrit dans le TUE en faveur de la coopération en matière de lutte contre le fléau de la drogue.

## **NOTE DE SYNTHESE**

[L'objet de ce document est de souligner les principaux thèmes évoqués par la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un Plan d'Action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue].

### **INTRODUCTION**

La toxicomanie et le trafic de drogue représentent plus que jamais une menace importante pour les citoyens européens. Cette menace exige une réponse à tous les niveaux, du plan local à celui de l'Union, pour que les stratégies adoptées par l'Union et ses Etats membres puissent avoir un impact réel sur ce fléau et contribuer aux efforts déployés au niveau international pour lutter contre la drogue.

La nécessité de coopérer au niveau de l'Union a depuis longtemps été reconnue. La place importante qu'occupe la drogue depuis de nombreuses années sur l'ordre du jour politique européen en est une démonstration. L'adoption du premier Plan européen de lutte contre la drogue par le Conseil européen de Rome, en 1990, et l'adoption ultérieure d'une version révisée et mise à jour de ce Plan par le Conseil européen d'Edimbourg, en 1992, en est une autre preuve. D'importants résultats ont déjà été atteints au niveau de la Communauté et par le biais de la coopération intergouvernementale, par des actions permettant de traduire les éléments clés de ces plans dans des mesures porteuses de coopération effective.

### **LE TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE**

La volonté de bâtir à partir de ce qui a déjà été réalisé et de promouvoir une coopération plus large et plus poussée au niveau de l'Union s'est concrétisée dans le Traité sur l'Union européenne, qui mentionne spécifiquement la lutte contre la drogue et la toxicomanie, tant dans le cadre des dispositions nouvelles en matière de santé publique, que de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures.

Le T.U.E. offre de nouvelles possibilités significatives de consolider les acquis de la Communauté et de promouvoir des stratégies à l'échelle de l'Union. Ces potentialités ont déjà été reconnues par le Conseil européen, qui estime indispensable de mettre en place une stratégie globale de lutte contre la drogue. La communication répond à cette exigence en passant en revue les résultats des actions réalisées au niveau de la Communauté, et en examinant quelles actions prévues dans les premiers Plans européens peuvent maintenant être approfondies et mises en oeuvre plus efficacement dans le nouveau cadre créé par le T.U.E.

Cette communication prend donc la forme d'un Plan d'Action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue et fournit une nouvelle base de coopération permettant de tirer tous les avantages des possibilités offertes par le T.U.E.

## UNE APPROCHE GLOBALE DU PHENOMENE DES DROGUES

Une action effective en matière de lutte contre la drogue nécessite une réponse à la fois globale et intégrée au phénomène de la drogue. Le nouveau Plan d'Action de l'Union proposé dans la communication, en ligne avec l'approche suivie au plan international et le cadre fourni par les précédents Plans européens, couvre les trois éléments clés propres à toute approche globale en matière de drogues, à savoir :

- l'Action relative à la Réduction de la Demande;
- l'Action relative à la Lutte contre le Trafic Illicite; et
- l'Action Internationale.

Tout aussi importante en termes d'approche globale du phénomène des drogues est la nécessité d'assurer la cohérence des actions à réaliser à chaque niveau et la coordination à l'échelle nationale et à celle de l'Union. La communication examine comment cette nécessaire coordination et cohérence pourrait être réalisée.

### ACTION RELATIVE A LA REDUCTION DE LA DEMANDE

L'article 129 du Traité sur l'Union européenne fournit un nouveau cadre d'actions portant sur les aspects sanitaires du problème des drogues. La Commission a déjà identifié la toxicomanie comme un domaine prioritaire d'actions communautaires en matière de Santé publique, dans sa communication de novembre 1993 concernant le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique.

La Commission transmet, en conséquence, au Conseil et au Parlement, sur base de l'article 129, une nouvelle communication et une proposition de Décision relative à un Premier Programme d'Actions Communautaires en matière de Toxicomanie. Cette proposition constitue à la fois un élément du Plan d'Action Global en matière de lutte contre la drogue, et la concrétisation de la communication de la Commission de novembre 1993.

Le Plan d'Action reprend les éléments principaux du programme envisagé, à savoir :

- Mesures de prévention : activités d'information destinées aux groupes à risques, éducation sanitaire, programmes de formation professionnelle, poursuite des travaux dans le domaine du dépistage et de la surveillance;
- Mesures destinées à promouvoir la réinsertion sociale et professionnelle : soutien à des initiatives de réinsertion de toxicomanes;
- Mesures spécifiques : activités visant des groupes à haut risque dans des situations spécifiques.

## **ACTION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC ILLICITE**

La lutte contre le trafic illicite de drogues nécessite une action mise en oeuvre à la fois à l'échelle de la Communauté et dans le contexte des dispositions du Titre VI du T.U.E. sur la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures.

Les actions réalisées dans le cadre communautaire en matière de lutte contre le détournement des précurseurs et des substances psychotropes ont permis d'obtenir des résultats importants grâce à la mise en place des instruments législatifs nécessaires. Ceci est également le cas en matière de blanchiment des capitaux où une Directive a été adoptée en vue de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux.

Au niveau de la Communauté, les actions porteront sur les éléments suivants :

- Mise en oeuvre des instruments législatifs existants : développement de réseaux de courrier électronique pour accélérer l'échange d'informations, formation, etc..
- Promotion de la coopération avec des pays tiers en prenant pour modèle les instruments législatifs communautaires et d'autres accords internationaux pertinents : négociation d'accords spécifiques, participation à des initiatives internationales pertinentes, assistance technique concernant le développement de législations et de structures administratives, échange d'informations, etc..
- Evaluation de la mise en oeuvre pratique de ces mesures

Le Titre VI du T.U.E. crée aussi de nouvelles possibilités d'action à l'échelle de l'Union dans des domaines traditionnels de la coopération intergouvernementale. Il contient une obligation institutionnelle de coopération en matière policière, douanière et judiciaire, qui sont des questions d'intérêt commun pour les Etats membres de l'Union, et pour lesquelles ils détiennent un pouvoir exclusif d'initiative. Il crée également la possibilité de développer de nouvelles lignes d'action en désignant comme domaine d'intérêt commun la lutte contre la toxicomanie, dans la mesure où celui-ci n'est pas couvert par d'autres dispositions du Titre VI ou par des instruments communautaires. La coopération dans ces domaines est donc intégrée dans un cadre institutionnel unique.

La communication souligne l'importance, pour les Etats membres, de recourir à ces possibilités et de mettre en oeuvre le "Plan d'Action en matière de drogues, EUROPOL et de blanchiment de capitaux" et le "Programme de travail prioritaire pour 1994" adoptés par le Conseil Justice et Affaires Intérieures en novembre 1993.

Ces mesures incluent :

- EUROPOL - mise en oeuvre de l'Accord Ministériel sur l'Unité Drogues d'EUROPOL et conclusion des travaux sur la rédaction de la Convention relative à l'établissement d'EUROPOL;

- Développement d'une stratégie de lutte contre le trafic illicite de drogues, incluant le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté;
- Mise en oeuvre des mesures destinées à promouvoir la coopération policière.

Au-delà de ces programmes, la communication suggère qu'une attention devra également être portée à d'autres mesures afin de mettre en oeuvre les priorités identifiées précédemment par le Conseil européen.

La Commission partage avec les Etats membres le pouvoir d'initiative concernant l'article K.1.4), qui vise des mesures destinées à lutter contre la toxicomanie, en dehors de celles couvertes par d'autres aspects du Titre VI ou par des compétences communautaires. La Communication inclut, par conséquent, un certain nombre de suggestions sur la façon dont cette disposition pourrait être mise en oeuvre, en complément d'autres activités réalisées actuellement. Ces suggestions concernent notamment les aspects suivants :

- Echanges interdisciplinaires entre acteurs et organisations professionnelles responsables de la réduction de la demande et de l'offre de drogue;
- création d'un forum européen d'échanges et de coopération multivilles;
- coopération dans le domaine de la relation entre drogues et criminalité.

## **ACTION AU NIVEAU INTERNATIONAL**

L'Union européenne doit compléter son plan d'action de lutte contre la drogue par un volet externe. Ceci implique de recourir aux instruments communautaires ainsi qu'aux nouvelles possibilités en matière de Politique Extérieure et de Sécurité Commune résultant de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne.

Le renforcement de l'action communautaire s'appuiera sur les acquis communautaires qui s'expriment en termes de participation de la Communauté aux efforts menés, à l'échelle internationale, pour lutter contre la drogue et par l'utilisation des instruments communautaires appropriés.

L'action de la Communauté concernera par conséquent les domaines suivants :

- au plan de la coopération multilatérale, continuation de la participation aux efforts internationaux pour s'attaquer au problème de la drogue : participation au Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues, au Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe, etc..., dans les domaines de compétence communautaire;
- au plan de la coopération bilatérale, renforcement des stratégies nationales et régionales de lutte contre la drogue, en coopération avec certains pays ou régions qui présentent un risque particulier en raison de leur proximité avec l'Union;

- développement de la coopération par l'inclusion de clauses sur la lutte contre la drogue dans les accords de la Communauté avec des pays tiers;
- inclusion de la coopération en matière de lutte contre la drogue parmi les sujets prioritaires en termes de politiques commerciale et de développement : par le recours aux possibilités créées par des instruments tels que le Système Généralisé de Préférences et la Convention de Lomé.

La Politique Extérieure et de Sécurité Commune offre une nouvelle dimension permettant d'ajouter tout le poids des relations politiques et diplomatiques de l'Union aux mécanismes commerciaux et de coopération au développement déjà en place. Le Conseil européen a identifié la lutte contre le trafic illicite de drogues comme un domaine approprié d'action commune dans le cadre de la PESC, et a retenu le Maghreb et le Moyen-Orient comme région prioritaire dans ce contexte.

La communication suggère, par conséquent, que l'action dans le domaine de la PESC puisse prendre la forme de positions communes destinées à assurer une coopération renforcée au sein des enceintes internationales dans des domaines non couverts par la compétence communautaire, et d'actions communes destinées à appuyer les efforts communautaires visant à renforcer la capacité des pays tiers à s'engager pleinement dans la lutte contre la drogue.

## **COORDINATION**

La mise en oeuvre d'une approche globale et intégrée du phénomène des drogues appelle des efforts continus pour assurer une coordination, tant au niveau institutionnel qu'en relation avec certains types d'actions communes à plusieurs secteurs.

La communication souligne donc l'importance de maintenir et d'améliorer la coordination, au niveau des Etats membres et à celui de l'Union. Elle évoque les aspects généraux de la question au regard plus particulièrement des trois thèmes prioritaires suivants :

- coordination à l'intérieur et entre Etats membres : les coordonnateurs nationaux et le COREPER auront un rôle important à jouer;
- l'Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies : celui-ci sera en mesure de contribuer au processus de décision politique par le rôle important qu'il devra remplir en matière d'information et d'analyse , en liaison étroite avec son réseau associé de centres nationaux (REITOX);
- aspects multidisciplinaires : l'information, la recherche, la formation sont considérées comme des thèmes prioritaires, et les possibilités d'améliorer la cohérence de leur mise en oeuvre sont examinées.

## **CONCLUSION**

La Commission estime que le Plan d'Action de l'Union en matière de lutte contre la drogue, présenté dans la communication, fournit le cadre de l'action future de l'Union dans le domaine de la drogue jusqu'en 1999. Ce cadre vise à utiliser au mieux les nouvelles possibilités créées par l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne et à définir la stratégie globale de lutte contre la drogue dont le Conseil européen a déjà souligné la nécessité. Traduire ce cadre dans des actions pratiques de coopération constitue l'étape suivante et nécessitera l'effort conjoint de chacune des institutions de l'Union.

**APPROCHE GLOBALE ET  
ORIENTATIONS GENERALES DE L'ACTION  
DE L'UNION EUROPEENNE  
EN MATIERE DE LUTTE CONTRE  
LA DROGUE**

---

**(1995 - 1999)**

## SOMMAIRE

I.	<b><u>L'UNION EUROPEENNE ET LA LUTTE CONTRE LA DROGUE</u></b>	p.3
	La lutte contre la drogue, un thème global	p.3
	Le Traité sur l'Union Européenne	p.3
	Un Nouveau Plan Global pour l'Union (1995-1999)	p.4
	Eléments fondamentaux du nouveau Plan d'Action	p.5
II.	<b><u>LE PLAN D'ACTION GLOBAL DE L'UNION (1995-1999)</u></b>	p.7
	Approche globale en matière de drogue et subsidiarité	p.7
	A. Actions en vue de la réduction de la demande	p.8
	B. Actions en vue de la répression du trafic illicite de drogues et de substances psychotropes	p.11
	C. Action au niveau international	p21
	D. Coordination	p.25
	E. Implications budgétaires	p.33
III.	<b><u>CONCLUSIONS</u></b>	p.35
	Annexe 1 : Les acquis de la Communauté et des Etats membres	p.38
	Annexe 2 : Le cadre juridique posé par le Traité sur l'Union Européenne et ses conséquences	p.49
	Annexe 3 : Les budgets "Drogues"	p.52
	Annexe 4 : Statistiques de base	p.55

## **I. L'UNION EUROPÉENNE ET LA LUTTE CONTRE LA DROGUE**

### **La lutte contre la drogue, un thème global**

1. Depuis le milieu des années 80, la nature globale du phénomène des drogues a été mise en lumière de façon croissante par la communauté internationale. Cette reconnaissance a découlé de la prise de conscience progressive de la dimension planétaire du problème, d'une part, et de l'étroite interrelation entre ses divers composants - production, trafic et consommation-, d'autre part. Ce constat a eu également pour effet la reconnaissance de la nécessité d'apporter une réponse intégrée et coordonnée aux différents aspects du phénomène des drogues, tant au niveau national qu'au niveau international, et de placer un accent renforcé sur la prévention.
2. Au niveau mondial, cette évolution s'est concrétisée, au sein des Nations-Unies, par la création, en 1990, du "Programme des Nations-Unies de Contrôle International des Drogues"(PNUCID), qui rassemble dans un cadre institutionnel unique les efforts conduits par la communauté internationale dans ce domaine. Sur le fond, l'élaboration, et l'adoption, par les Nations-Unies, de programmes tels que le Schéma Multidisciplinaire Complet (1987), et le Programme d'Action Global (1990), visent à renforcer l'impact de la lutte internationale contre le phénomène des drogues dans le contexte des instruments internationaux déjà adoptés (Conventions des Nations-Unies de 1961, 1971 et 1988).
3. Cette évolution se retrouve au niveau et à l'intérieur de l'Union européenne. Les Etats membres ont porté une attention croissante à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques et de stratégies nationales de lutte contre la drogue qui impliquent une coordination plus étroite entre les différents acteurs nationaux. Cette tendance a été consolidée au niveau de la Communauté par la création, en 1989, du Comité Européen de Lutte Anti-Drogues (CELAD), forum qui a permis de rassembler de hauts responsables de chacun des Etats membres et de la Commission, ayant en charge la coordination des politiques de lutte contre la drogue. Les travaux du CELAD allaient se traduire en particulier par l'adoption, en décembre 1990, du Plan européen de lutte contre la drogue, par le Conseil Européen de Rome, puis par l'adoption d'une version révisée et actualisée de celui-ci, par le Conseil européen d'Edimbourg, en décembre 1992. Les travaux du CELAD sont également à l'origine de l'adoption par le Conseil de la proposition de règlement visant à la création de l'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies. Ces développements politiques et institutionnels sont décrits plus amplement dans à l'annexe 1, qui passe également en revue les acquis de la Communauté et de ses Etats membres en termes de mesures pratiques de coopération conformément aux orientations des Plans européens.

### **Le Traité sur l'Union Européenne**

4. L'engagement, au niveau de l'Union, en faveur d'une coopération structurée et renforcée pour mener la lutte contre la drogue, dont témoignent ces évolutions, a trouvé son expression dans le Traité sur l'Union Européenne, dont l'entrée en vigueur

a créé de nouvelles opportunités significatives pour la mise en oeuvre de stratégies globales effectives. La lutte contre les drogues et les toxicomanies est spécifiquement mentionnée dans les nouvelles dispositions introduites par le Traité dans les domaines de la Santé Publique (Titre II , Article 129), et la coopération en matière de Justice et d'Affaires Intérieures (Titre VI). De plus, la lutte contre le trafic de stupéfiants a déjà été identifiée par le Conseil Européen comme un domaine d'action prioritaire potentiel au titre de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (Titre V). Ces nouvelles dispositions viennent combler un vide important, car, malgré le ferme engagement politique des Etats membres à développer leur coopération en matière de lutte contre la drogue, ni le Traité de Rome, ni l'Acte Unique Européen, ne contenaient la moindre référence aux drogues. L'annexe 2 décrit le nouveau cadre juridique créé par le Traité sur l'Union européenne.

5. Le fait que le problème global des drogues, et ses méfaits en Europe, aient continué à menacer la société dans son ensemble de façon de plus en plus préoccupante, impose à l'Union de recourir de la façon la meilleure et la plus active possible à ces nouveaux instruments. Le Conseil Européen a explicitement reconnu le potentiel d'efficacité renforcée que constitue, pour lutter contre la drogue, le nouveau cadre institué par le Traité, dans la Déclaration qu'il a adoptée au moment de l'entrée en vigueur du T.U.E., au cours de sa session du 29 octobre 1993. Le Conseil Européen a par la suite, lors de sa réunion de Bruxelles des 10-11 décembre 1993, renouvelé son engagement en demandant l'application d'une stratégie globale couvrant le trafic illicite de drogue, la réduction de la demande et l'action visant les pays non communautaires de production et de transit.
6. La Commission s'est également employée à réfléchir sur les conséquences de l'entrée en vigueur du TUE dans le domaine des drogues. Ce qui l'a notamment amenée à organiser, dans le contexte des travaux préparatoires à la création de l'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies, un Séminaire scientifique européen sur les politiques et les stratégies de lutte contre les drogues, à l'Institut Universitaire Européen de Florence, du 9 au 11 décembre 1993. Ce séminaire a rassemblé une large palette d'experts, de représentants des Etats membres, du Parlement européen et de la Commission. Les conclusions ont souligné l'importance d'une approche globale pour aborder de façon pertinente le problème des drogues, et ont identifié des voies et moyens permettant d'exploiter toutes les opportunités créées par le TUE pour assurer pleinement cette indispensable approche intégrée du problème.

#### **Un Nouveau Plan Global pour l'Union (1995-1999)**

7. La présente communication est fondée sur tous ces développements. Elle a pour objectif de dresser l'inventaire des résultats déjà obtenus au niveau de la Communauté, et d'examiner comment les actions du type de celles déjà identifiées dans les plans européens peuvent être poursuivies et prolongées avec une efficacité accrue dans le nouveau cadre posé par le Traité sur l'Union Européenne.

8. Le nouveau Plan d'Action Global de l'Union (1995-1999) implique une série d'initiatives, qui sont désormais possibles dans le contexte nouveau de l'Union, et visent effectivement à :
- consolider l'acquis de la Communauté sur la base des instruments communautaires existants ou à créer
  - exploiter les nouvelles possibilités créées par le TUE, afin de renforcer l'approche globale de la lutte contre la drogue, par une série de mesures aux différents niveaux de l'action (notamment : l'Union européenne, les Etats membres, les villes et les réseaux multivilles), tout en respectant le principe de subsidiarité ancré dans le Traité.

#### Eléments fondamentaux du nouveau Plan d'Action

9. L'article 129 du T.U.E constitue un nouveau cadre d'action pour ce qui concerne les aspects sanitaires du problème des drogues. Relevant du domaine communautaire, cet article implique que les initiatives nécessaires doivent être prises et proposées par la Commission. Dans une communication soumise séparément au Parlement et au Conseil sur ces questions, la Commission détaille les principales lignes d'action qui, selon elle, devraient être suivies et mises en oeuvre en application de cet article du Traité; ces idées s'accompagnent d'une proposition de programme détaillé et du texte législatif nécessaire à son exécution.
10. Des instruments communautaires ont déjà été mis en place et mobilisés pour contribuer aux mesures répressives indispensables contre le trafic, notamment en ce qui concerne le détournement du commerce des précurseurs et le blanchiment de l'argent. Le Titre VI du Traité crée cependant des possibilités nouvelles à deux niveaux. Il introduit une nouvelle obligation pour les Etats membres de l'Union de coopérer sur des questions d'intérêt commun dans le domaine judiciaire, policier et douanier (article K.1.7),8)et 9)); dans ce contexte la création du futur EUROPOL revêt une importance particulière, son action étant concentrée dans un premier temps sur la lutte contre le trafic de stupéfiants. Mais l'article K.1.4) du Titre VI introduit aussi un nouveau champ de coopération et d'actions conjointes concernant "la lutte contre la toxicomanie", dans la mesure où celle-ci n'est pas couverte par la coopération judiciaire, policière et douanière, ou par les possibilités ouvertes par l'article 129 ou d'autres instruments communautaires.
11. Quant à la coopération internationale, la Communauté s'est efforcée depuis plusieurs années d'introduire la préoccupation "drogues" dans ses relations commerciales et de coopération au développement avec de nombreux pays tiers. Cette approche s'est traduite par l'insertion de clauses "drogues" et "blanchiment" dans ses accords de coopération bilatéraux et/ou régionaux avec ces pays. Il est proposé de poursuivre et d'intensifier cette approche, tout en adaptant les instruments utilisés aux caractéristiques et aux besoins particuliers des pays tiers concernés. En cette matière, dès lors que les instruments communautaires classiques sont en jeu, l'initiative incombe à la Commission. La Politique Extérieure et de Sécurité Commune apporte une nouvelle dimension, permettant de mettre dans la balance tout le poids des relations politiques et diplomatiques de l'Union, en appui aux mécanismes

commerciaux et de coopération au développement déjà en place ou disponibles. En ce domaine, les Etats membres et la Commission partagent le droit d'initiative, et une approche coordonnée et cohérente sera nécessaire pour éviter toute duplication ou contradiction. Les idées de la Commission dans ce domaine sont reprises dans la présente communication.

12. Enfin, la présente communication examine un certain nombre de sujets horizontaux communs aux différents chapitres sectoriels (information, études et recherches, formation et échanges de professionnels), et suggère comment leur prise en considération au niveau de l'Union pourrait être mieux intégrée et coordonnée.

## **II.LE PLAN D'ACTION GLOBAL DE L'UNION (1995-99)**

### **Approche globale en matière de drogues et subsidiarité**

13. Le principe directeur de l'approche globale du phénomène des drogues, promu par les Nations-Unies à partir de 1987, repris et concrétisé au niveau européen par le CELAD et le Conseil européen à partir de 1990, continue de fournir l'inspiration du cadre sur la base duquel le nouveau Plan d'Action de l'Union a été développé. La mise en oeuvre pratique de cette approche ne se fera pas sans difficultés. Le Traité sur l'Union européenne, qui donne à cette dernière la base légale d'une action en la matière, devra donc être appliqué, sans remettre en cause ni le principe de la globalité, ni le principe de subsidiarité, mais au contraire en conférant à l'action contre les stupéfiants un impact optimal tout au long de la "chaîne drogue".
14. Le fait que le phénomène "drogues" soit désormais reconnu comme global ne signifie donc pas que chacun doive lutter sur tous les fronts et à tous les niveaux à la fois. La nature multidisciplinaire et transnationale du phénomène, la multiplication et l'interaction des angles d'attaque et des acteurs exigent une utilisation optimale des ressources existantes. Chaque action doit être conçue en référence à ce cadre global, et mise en oeuvre par le meilleur acteur possible au meilleur niveau possible. Dès lors, une attention sans faille doit être portée sur les interfaces et sur la coordination des actions.
15. La Commission a préparé le projet de Plan d'Action Global en ayant particulièrement à l'esprit le principe de subsidiarité, tel que posé par l'Article 3b du TUE, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. Il y aura donc lieu généralement de se concentrer sur des activités que les Etats membres ne peuvent pas mettre en oeuvre à eux seuls, des activités qu'il est manifestement avantageux de réaliser en commun, des activités qui sont complémentaires à celles menées au plan national, et des activités conduisant à l'adoption des meilleures pratiques possibles. Le travail en réseaux européens, qui se caractérise par la mise en relation et en situation d'échange mutuellement avantageux d'acteurs opérant à un même niveau, qu'il soit très centralisé (par exemple : administrations nationales ou coordinations anti-drogues, institutions de recherche, etc..), ou au contraire très décentralisé (réseaux de villes ou initiatives locales, ONG, etc..), constitue un autre exemple de formule opérationnelle répondant au principe de subsidiarité. C'est précisément cette formule, génératrice de valeur-ajoutée et réductrice de doubles emplois, qui a fourni la base conceptuelle et institutionnelle de l'Observatoire des drogues.
16. Ce nouveau Plan d'Action est aussi destiné à répondre à la demande du Conseil européen de développer une stratégie globale de lutte anti-drogue qui soit capable de tirer avantage des nouvelles possibilités d'action offertes par le Traité sur l'Union

européenne. Dans cette perspective, il a fallu réexaminer les actions identifiées dans les premiers Plans européens de lutte contre la drogue et déterminer dans quelle mesure et de quelle façon elles peuvent être mises en oeuvre dans le cadre du Traité sur l'Union européenne, et quels types nouveaux d'actions et de coopération sont à promouvoir pour exploiter pleinement les possibilités nouvelles offertes par le Traité tout en prenant en compte le champ existant ou potentiel d'exercice de la compétence communautaire dans ces domaines.

17. La structure du nouveau Plan d'action Global proposé s'inspire largement des deux premiers plans européens de lutte contre la drogue. Les aspects relatifs au triptyque de l'action : réduction de la demande, répression du trafic et action internationale, ainsi que les aspects de coordination sont traités de façon plus détaillée ci-dessous.

La structure du Plan d'Action Global est dès lors la suivante :

- A. Actions en vue de la réduction de la demande;
- B. Actions en vue de la répression du trafic illicite de drogues et de substances psychotropes;
- C. Action au niveau international;
- D. Coordination
- E. Implications budgétaires

#### A. ACTIONS EN VUE DE LA REDUCTION DE LA DEMANDE

##### **1) Considérations générales**

18. Dans sa communication du 24 novembre 1993<sup>1</sup> concernant le cadre d'action en matière de santé publique, la Commission a identifié la toxicomanie comme un domaine d'action prioritaire pour la Communauté. C'est dans ce contexte que la Commission soumet au Conseil et au Parlement européen une communication spécifique concernant l'action communautaire dans le domaine de la toxicomanie, ainsi qu'une proposition de décision qui vise à l'adoption et à la mise en oeuvre d'un programme pluriannuel d'actions, en application de l'article 129 du TUE.
19. Cette proposition s'inscrit dans le cadre du Plan d'Action Global, la prévention de la toxicomanie par des actions de santé publique étant une des composantes du volet relatif à la réduction de la demande. Les actions proposées se situent dans le prolongement des efforts engagés par la Communauté et ses Etats membres depuis le début des années 80, et tiennent compte notamment des résolutions du Parlement européen, des résolutions et conclusions du Conseil et des ministres de la Santé, et du volet "réduction de la demande" du plan européen adopté par le Conseil européen de Rome (1990) et consolidé par celui d'Edimbourg (1992).
20. En effet, l'importance de ce problème à facettes multiples, qui a des liens avec les principaux fléaux sociaux, tels que l'exclusion sociale et le chômage, et les difficultés

---

<sup>1</sup> Doc. Com. (93) 559 final du 24.1.1993

rencontrées par les Etats membres dans leur combat pour atténuer ses graves répercussions sur la santé, ont mené à une série d'initiatives prises au niveau communautaire au cours des dernières années. Le large éventail des initiatives adoptées par le Conseil et le Parlement européen montre qu'ils attachent une grande importance à ce problème, et qu'ils estiment que des actions à l'échelle communautaire sont nécessaires pour contribuer à le résoudre. La Communauté est en mesure de développer ces acquis, sur base de l'article 129, qui désigne la toxicomanie comme un fléau majeur.

21. Les articles (3)(o) et 129 du TUE consacrent explicitement une compétence communautaire en matière de santé publique. Ils mettent l'accent sur la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé et sur la prévention des maladies, notamment des grands fléaux. La toxicomanie doit donc faire l'objet d'une action communautaire, visant notamment à favoriser la recherche sur les causes et la transmission des maladies, ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé. Dans la définition et la mise en oeuvre de son action relative à la prévention de la toxicomanie, la Communauté doit par ailleurs tenir compte, conformément à l'article 129, des autres actions qu'elle entreprend dans le domaine de la santé publique, (telles que le programme de lutte contre le SIDA et les actions en matière d'éducation à la santé), ou des aspects de protection de la santé relevant d'autres politiques communautaires.
22. Conformément aux dispositions de l'article 129, l'exercice de la compétence communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie se concentrera en particulier sur la promotion de la coopération entre les Etats membres, le soutien à leur action et, en étroite collaboration avec les Etats membres, sur la promotion de la coordination de leurs politiques et programmes. Dans le respect du principe de subsidiarité, l'exercice de la compétence communautaire pourra contribuer à mettre en place des pratiques dynamiques, dans un domaine - la prévention - qui émerge progressivement comme une priorité de premier rang dans la logique d'une approche globale de lutte contre la drogue, tant au niveau des politiques nationales que des stratégies internationales de lutte contre la drogue.
23. En ce qui concerne ces dernières, il faut noter que cette nouvelle forme d'action communautaire doit favoriser "la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes" en matière de toxicomanie. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), le Programme des Nations-Unies pour la Coopération Internationale sur les Drogues (PNUCID), le Groupe POMPIDOU du Conseil de l'Europe, sont dès lors, entre autres, des partenaires privilégiés de l'Union pour la mise en oeuvre de son programme d'actions.
24. S'agissant des modalités d'exercice de la compétence communautaire, l'article 129, paragraphe 4, prévoit :
  - des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Ces actions sont adoptées conformément à la procédure de co-décision (article 189b du TUE), sur proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil, après consultation du Comité Economique et Social et du Comité des Régions.

- des recommandations adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil sur proposition de la Commission.

25. Le programme pluriannuel proposé par la Commission dans le domaine de la Santé Publique vise à déterminer les objectifs de l'action communautaire et à définir les actions prioritaires en vue de la prévention de la toxicomanie et des problèmes qui en découlent, ainsi que les mécanismes d'évaluation appropriés. Les objectifs de ladite proposition partent de l'analyse des initiatives préconisées par le passé : prévention de la consommation de drogues, objectif final de cessation de la consommation de drogue, objectifs intermédiaires tels que la limitation de la mortalité, la limitation des risques d'infection par le virus du SIDA ou d'autres agents infectieux, réduction de la marginalisation. La poursuite de ces objectifs implique notamment, à chaque étape du processus de prévention, de contribuer au développement de compétences appropriées, et de faciliter la coopération entre les différents acteurs impliqués et une coordination pertinente des initiatives.

## 2) **Programme d'action relatif à la toxicomanie**

26. Les lignes d'actions proposées dans le cadre de ce programme sont les suivantes :

- i) encourager et faciliter les activités visant les groupes à haut risque dans des situations particulières;
- ii) promouvoir l'identification, le développement, l'essai et l'utilisation des meilleures pratiques pour assurer la dissémination de l'information et fournir des conseils aux groupes cibles;
- iii) promouvoir des initiatives dans le domaine de l'éducation et de la formation afin de développer les stratégies de prévention en matière de drogue;
- iv) soutenir les travaux relatifs à la détection précoce et aux conseils à fournir aux usagers de drogue,
- v) promouvoir la réhabilitation et la réintégration sociale des toxicomanes.

27. Il faut noter que ce programme tient compte des activités pertinentes de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, notamment dans les domaines de l'information, des études et enquêtes, et de la recherche. Il promeut par ailleurs une coopération active avec les pays d'Europe Centrale et Orientale, l'OMS, le Groupe POMPIDOU, l'UNESCO, l'OIT et le PNUCID<sup>2</sup>.

28. Le programme propose également des mécanismes de consultation et de participation, y compris la mise en place d'un Comité consultatif composé de représentants des Etats membres et présidé par la Commission. L'information sur la mise en oeuvre du

---

<sup>2</sup> OMS : Organisation Mondiale de la Santé  
OIT : Organisation Internationale du Travail.

programme repose sur la transmission de rapports au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions. Une évaluation indépendante des activités est également prévue.

**B. ACTIONS EN VUE DE LA REDUCTION DU TRAFIC ILLICITE DE DROGUES ET DE SUBSTANCES PSYCHOTROPES :**

**1) Considérations générales**

29. L'action future de l'Union dans le domaine de la réduction du trafic illicite de drogues et de substances psychotropes doit être structurée à partir de l'acquis communautaire et de la coopération intergouvernementale.

Elle doit également s'efforcer d'exploiter les nouvelles possibilités créées par le T.U.E. Le nouveau Plan d'Action propose en conséquence :

- de développer et consolider l'acquis communautaire;
- de mettre en oeuvre le titre VI du TUE, en poursuivant les travaux antérieurs des Groupes TREVI, GAM, et CELAD.

**2) Consolidation de l'acquis communautaire**

a) Achèvement du Marché Intérieur

30. L'arrêt "Schumacher" (entre autres le jugement du 7 mars 1988, affaire 215/87) de la Cour européenne de Justice, fondé sur l'article 30 du Traité CE, a confirmé le droit des citoyens de la Communauté d'obtenir les produits pharmaceutiques dont ils ont besoin pour leur usage personnel auprès de pharmacies situées dans un Etat membre autre que celui où ils résident.

Ils sera nécessaire d'examiner les conséquences de cette décision dans le contexte de l'achèvement du Marché intérieur. Le Plan européen de lutte contre la drogue adopté par le Conseil européen d'Edimbourg, les 11 et 12 décembre 1992, a souligné la nécessité d'élaborer des mesures destinées à résoudre le problème des personnes qui disposent légalement de drogues et/ou de substances psychotropes, qui leur ont été prescrites dans le cadre d'un traitement médical, et qui souhaitent voyager au sein de la Communauté sans être exposés à des sanctions dans d'autres Etats membres. Il importe, par conséquent, d'examiner la mise en place de mécanismes opérationnels appropriés.

b) Détournement des précurseurs et des substances psychotropes

31. La Directive 92/109/CEE du 14 décembre 1992, relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, crée le cadre législatif nécessaire pour assurer le contrôle intra-communautaire. Les Etats membres avaient l'obligation de transposer la Directive au 1er juillet 1993, mais cette transposition n'a pas encore été réalisée par

tous les Etats membres. Il importe que la transposition en droit national intervienne dans les meilleurs délais afin d'éviter toute perturbation des échanges commerciaux licites, et la Commission veillera à ce que cette transposition soit complètement réalisée.

Les aspects législatifs relatifs à la surveillance du commerce international ont été largement résolus par l'adoption de dispositions communautaires entre 1990 et 1993<sup>3</sup>. Ceux-ci sont décrits à l'annexe. L'accent portera, dans le futur, sur la mise en oeuvre, l'évaluation et la réorientation possible des efforts.

32. Mise en oeuvre : Le suivi portera avant tout sur la mise en oeuvre de ces actions. Parmi les mesures à mettre en oeuvre, on peut citer :

- le développement des réseaux de courrier électronique existants (SCENT/SID), de façon à accélérer l'échange d'informations dans ce domaine, ainsi que la mise à disposition des autorités de contrôle de banques de données spécifiques, telles que PREXCO (Precursors export control);
- la formation des personnes et des services concernés afin de permettre la mise en oeuvre correcte de la législation et de satisfaire aux demandes formulées sur le plan international (Nations Unies, Conseil de l'Europe, USA-DEA, OAS, etc.)<sup>4</sup>, la législation communautaire apparaissant comme une législation-modèle. Cette action implique notamment l'organisation de séminaires, tels que ceux existant dans le cadre du programme Mattheaus, ainsi que l'élaboration de supports didactiques sous forme de vidéos, manuels, modules de formation, etc.;
- l'approfondissement des liens de coopération avec les associations représentant le commerce des produits chimiques et l'industrie chimique en vue de sensibiliser davantage les milieux concernés et d'obtenir de leur part une participation active pour déceler les cas de détournement;
- l'élimination des obstacles au contrôle du commerce (dans le contexte du secret commercial et statistique, etc.), en recherchant des arrangements permettant aux autorités compétentes d'avoir accès aux informations d'origine et non traitées;

---

<sup>3</sup> Règlement du Conseil (CEE) n° 3677/90, relatif aux mesures destinées à empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, modifié par le Règlement du Conseil (CEE) n° 900/92, et mis en oeuvre par le Règlement n° 3769/92 de la Commission du 21 décembre 1992, modifié par le Règlement n° 2959/93 de la Commission du 27 octobre 1993.

<sup>4</sup> DEA : Drug Enforcement Administration of the United Nations  
OAS : Organisation of American States

- le renforcement de la coopération administrative au niveau communautaire (Règlement No 1468/81), y compris les aspects relatifs aux pays tiers, prenant en considération le caractère hétérogène des administrations impliquées (santé, commerce, douanes, police). L'accent devrait être mis sur l'échange standardisé d'informations sur la fraude via le réseau SCENT/SID<sup>5</sup> et sur l'échange plus général de données via le réseau REITOX créé par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, sur base de son règlement constitutif;
- la fourniture d'informations appropriées et de données statistiques à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, en application du Règlement du Conseil (CEE) n° 302/93 du 8 février 1993.

Durant la période 1995-1996, une première évaluation fiable devrait pouvoir être réalisée, à partir des éléments suivants :

- renseignements recueillis par les autorités chargées du contrôle et des poursuites;
- informations fournies par les pays de destination;
- procédures d'évaluation dans le cadre des organisations internationales compétentes (OICS), et en liaison avec d'autres exportateurs importants de produits chimiques (éventuellement dans le cadre du Groupe de Dublin).

Sur la base des résultats obtenus par le biais des procédures d'évaluation précitées, une réorientation de l'approche en matière de contrôle pourrait intervenir par la suite, afin de définir le type d'adaptation à apporter (amendements législatifs, extension du champ des substances chimiques couvertes, redéploiement des ressources administratives).

33. Action de l'Union européenne au niveau international : le détournement des précurseurs constitue un phénomène à l'échelle mondiale, qui tire avantage de la complexité des flux commerciaux et des procédures commerciales. Il en résulte que la coopération avec les partenaires industrialisés, ainsi qu'avec les pays de destination du tiers monde, continuera à être une priorité au niveau bilatéral et multilatéral.

Au niveau bilatéral les efforts principaux continueront à porter sur l'achèvement de "l'approche pays sensibles", fondée sur les contrôles à l'exportation des substances destinées à des pays considérés comme présentant un risque de détournement. Des arrangements ont été conclus avec 24 de ces pays. Dans l'immédiat, des accords avec 11 autres pays sont en préparation. La négociation d'accords spécifiques sur les précurseurs, couvrant à la fois les aspects liés au contrôle des échanges, à l'assistance administrative et à la coopération technique, est considérée comme le moyen le plus effectif pour s'attaquer au problème, en particulier lorsque ces accords revêtent un caractère régional. Outre les négociations déjà en cours avec les pays de l'ASEAN,

---

<sup>5</sup> SCENT : System of Customs Enforcement Network

CIS : Customs Information System

REITOX : Réseau Européen d'Information sur les Drogues et les Toxicomanies

une action similaire devrait permettre au cours de l'année 1994 la négociation d'un accord avec les pays d'Amérique latine (OAS, Groupe de Rio), prévoyant également le développement de relations par courrier électronique. D'autres pays/régions pourraient faire l'objet d'une même approche, en fonction du développement futur des pratiques de détournement. Des contacts et des échange d'informations avec les Etats-Unis seront poursuivis en vue de mettre sur pied un mécanisme de notification sur les exportations suspectes. Ceci pourrait aussi inclure des connexions par courrier électronique.

Un important projet est mis en oeuvre dans le cadre du programme régional PHARE sur la drogue; il concerne le développement de législations et de structures administratives appropriées dans 6 pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, République Tchèque), et se poursuivra en 1994 et 1995. A partir de 1994, 5 autres pays seront couverts par l'extension de ce programme (l'Albanie, les 3 Etats baltes et la Slovénie). Il apparaît que des actions similaires pourraient être réalisées dans le cadre du programme TACIS étant donné l'importance croissante de la Communauté des Etats Indépendants en tant que plaque tournante du détournement des précurseurs.

Des opérations conjointes de sensibilisation, sous forme d'ateliers, de séminaires, etc., devraient être organisées avec des pays tiers et des organisations internationales (USA-DEA, PNUCID/OICS, Groupe Pompidou, Conseil de Coopération Douanière, OIPC-Interpol, etc.).<sup>6</sup>

Au niveau multilatéral et mondial, la participation de la Communauté à des initiatives internationales telles que la CATF<sup>7</sup>, et à des projets soutenus par l'OICS et le PNUCID, devrait continuer d'être une priorité, en particulier en ce qui concerne l'examen de la mise en oeuvre des recommandations de la CATF, la formulation d'une approche conjointe vis-à-vis de pays/régions qui ne participent pas au système de contrôle et, enfin, la création d'un réseau international de banques de données. Le mécanisme de coordination dans le domaine des précurseurs qui a été mis sur pied avec succès en 1993 avec les autres pays exportateurs (OICS/PNUCID, Groupe Pompidou, Etats-unis) devrait être étendu, et éventuellement formalisé, afin d'éviter les doubles emplois.

c) Blanchiment des capitaux

34. Les actions développées au niveau communautaire dans ce domaine sont fondées sur la Directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux, adoptée le 10 juin 1991<sup>8</sup>. La consolidation de l'acquis devraient se fonder sur les éléments suivants :

<sup>6</sup> OIPC : Organisation Internationale de Police Criminelle.

<sup>7</sup> CATF : Groupe d'Action sur les Produits Chimiques du G7.

<sup>8</sup> J.O. n° L166 du 28.6.1991, p.77.

- Assurer la mise en oeuvre complète de la Directive sur le blanchiment de capitaux par tous les Etats membres et par les pays membres de l'AELE qui font partie de l'Espace Economique Européen (EEE). La date de mise en oeuvre de la Directive était le 1er janvier 1993. La presque totalité des Etats membres ont déjà adopté la législation nécessaire, et ceux qui n'ont pas encore transposé la Directive sont en voie de le faire. La Commission applique, à l'égard de ces derniers, les procédures d'infraction prévues par les Traités. Par ailleurs, les pays de l'AELE signataires de l'Accord sur l'Espace Economique Européen (EEE) sont tenus de transposer la Directive, sous le contrôle de l'Autorité de Surveillance de l'AELE.
- S'assurer que tous les Etats membres de l'Union européenne et les pays de l'AELE faisant partie de l'EEE ratifient et mettent en oeuvre les Conventions de Vienne et de Strasbourg, comme prévu dans la Déclaration adoptée sur une base intergouvernementale et annexée à la Directive sur le blanchiment de l'argent. De cette façon, la dimension pénale du mécanisme de lutte contre le blanchiment de l'argent pourra être complétée par des mesures spécifiques sur la saisie et la confiscation des revenus du crime, et par la mise en oeuvre de procédures appropriées pour la coopération entre les Etats au niveau des services judiciaires et policiers, qui constituent des dispositifs cruciaux pour lutter contre ce phénomène.
- Développer toutes les possibilités contenues dans le titre VI du Traité sur l'Union européenne sur la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures, pour ce qui concerne en particulier la coopération judiciaire et policière, y compris le recours approprié à Europol. Dans ce contexte, la mise en oeuvre des dispositions prévues dans le plan d'action "Justice et Affaires Intérieures", adopté par le Conseil européen des 10-11 décembre 1993, s'avère d'une importance considérable.
- Développer l'action au niveau international en vue d'étendre l'application de mesures similaires à celles adoptées par l'Union européenne et d'autres enceintes internationales compétentes en la matière, à d'autres pays du monde, spécialement sensibles à cet égard, et présentant un intérêt particulier pour l'Union, notamment la Suisse et les pays d'Europe centrale et orientale. Dans cette perspective, il faudra continuer à fournir de l'assistance technique à ces pays, en coopération avec le GAFI<sup>9</sup> et d'autres organisations internationales comme le Conseil de l'Europe et les Nations Unies (PNUCID).
- Fournir les informations appropriées à l'Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies en application du règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil du 8 février 1993

---

<sup>9</sup> GAFI : Groupe d'Action Financière, sous les auspices du G7.

3) Mise en oeuvre du Titre VI du T.U.E.

a) Coopération judiciaire, douanière et policière (article K.1.7), 8) et 9).

35. Au delà de la contribution que peut apporter la mise en oeuvre des instruments de la Communauté aux efforts menés par l'Union contre le trafic de drogues, comme évoqué aux paragraphes 29 à 34, il ne fait aucun doute que les aspects les plus directement opérationnels de ce volet du phénomène des drogues tombent sous le Titre VI du T.U.E. C'est à dire qu'ils incombent à la police, aux douanes et aux agences spécialisées, notamment en matière de renseignements et de sécurité, et que c'est d'eux que le public attend qu'ils combattent et mettent en échec les puissantes organisations criminelles qui contrôlent et exploitent le trafic lucratif des drogues illicites. Le Titre VI comporte un engagement institutionnel des gouvernements des Etats membres à coopérer pleinement dans l'accomplissement de cet effort, à partir du travail substantiel réalisé depuis plusieurs années dans le cadre TREVI. Le Titre VI, à l'article K.1.7) à 9), précise que la responsabilité de ce type d'initiative relève des Etats membres et non pas de la Communauté. Ces dispositions recouvrent les aspect pertinents de la coopération judiciaire (y compris, en particulier, l'extradition), la coopération douanière et la coopération policière.

36. La mise en oeuvre de ces dispositions du Titre VI doit prendre en compte les objectifs posés par le Plan européen, tel qu'approuvé par le Conseil Européen de Rome (1990) et revisé par le Conseil Européen d'Edimbourg (1992). Celui-ci explicite en effet les attentes des chefs d'Etat et de Gouvernement, sous la forme de six priorités :

- Renforcement des contrôles anti-drogues aux frontières extérieures;
- Coopération et surveillance à l'intérieur des frontières communautaires et infrastructure technique;
- Lutte contre la fabrication illicite de drogue par des mesures visant à prévenir le détournement, aux fins de la production illicite, des précurseurs et autres produits chimiques essentiels;
- Mesures contre le blanchiment des produits du trafic illicite de drogue;
- Renforcement des systèmes juridiques et judiciaires;
- Informations statistiques

37. Ces priorités sont reprises dans le Plan d'Action en matière de drogue, EUROPOL et de blanchiment de capitaux et dans le "Programme de travail prioritaire pour 1994", adoptés par le Conseil Justice et affaires Intérieures lors de sa première réunion, les 29-30 novembre 1993. En approuvant ce plan et ce programme, le mois suivant, le Conseil Européen a clairement manifesté l'importance qu'il attache à la pleine mise en oeuvre du nouvel engagement de coopération apporté par le T.U.E.. La Commission rappelle que les priorités immédiates retenues par ce très récent programme sont les suivantes :

- mise en oeuvre par l'Unité Drogues d'EUROPOL des tâches qui lui ont été confiées par l'accord ministériel des 1-2 juin 1993;
  - accélération des travaux en vue de la conclusion, pour octobre 1994, de la convention d'EUROPOL;
  - mise en place d'une stratégie de lutte contre le trafic illicite de drogues, incluant le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, ainsi que des mesures contre le "tourisme" de la drogue, comprenant notamment :
    - \* la mise en oeuvre du rapport sur la stratégie douanière aux frontières extérieures;
    - \* la finalisation de la Convention sur le Système d'Information Douanier;
    - \* le renforcement du contrôle opérationnel maritime et de la coopération maritime;
    - \* une meilleure complémentarité des actions des services policiers et douaniers;
    - \* le développement d'une coopération étroite avec les services de douanes et de police des Etats voisins de l'Union;
  - mise en oeuvre des mesures destinées à promouvoir la coopération policière, particulièrement dans le domaine du blanchiment de l'argent, par des échanges de renseignements et d'information, et par des actions de formation.
  - mise en place d'un système centralisé de collecte de données scientifiques basé sur l'analyse technique des drogues saisies en Europe.
38. D'autres aspects des travaux conduits dans le cadre du Titre VI du T.U.E. auront également pour effet de renforcer la capacité de l'Union à affronter le problème de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Les actions prioritaires retenues par le Plan d'action dans ce contexte sont notamment la mise en oeuvre des recommandations du Groupe de Travail Ad Hoc sur la Criminalité Organisée Internationale, la finalisation de la Convention sur le Système d'Information Européen et les travaux concernant les domaines de l'extradition et de la coopération judiciaire. Au-delà de ces priorités immédiates, il sera nécessaire de prévoir des mesures permettant de mettre en oeuvre les priorités identifiées par le Conseil européen. Il sera également nécessaire d'exploiter pleinement les opportunités créées par les réseaux policiers et douaniers existants, ainsi que par la création de nouveaux organismes tels qu'EUROPOL et l'OEDT, qui devront établir des liens d'étroite coopération.
39. La Commission contribuera, dans la mesure du possible, à la poursuite de ces objectifs prioritaires, par exemple, en facilitant l'interface avec les activités communautaires en matière douanière et avec les instruments législatifs communautaires tels que ceux relatifs aux précurseurs chimiques et au blanchiment des capitaux. La responsabilité principale en incombe, cependant, aux Etats membres.

b) Lutte contre la toxicomanie (Article K.1.4)

40. L'article K.1.4) offre de nouvelles possibilités de coopération dans la lutte contre la toxicomanie, qui, bien que définies de façon assez vague dans la rédaction même de l'article, méritent d'être explorées afin de détecter si d'importantes lacunes subsistent dans les efforts de l'Union contre les drogues, au delà des instruments communautaires et des nouvelles possibilités offertes par le TUE. La Commission suggère que cet examen soit conduit sur la base d'un échange d'idées approfondi, conformément aux procédures prévues par le Titre VI, échange auquel, conformément au Traité, devront participer la Commission et tous les Etats membres, en tenant compte également des vues exprimées par le Parlement européen.
41. Il faut admettre qu'il n'est pas aisé d'identifier précisément les activités susceptibles d'être couvertes par l'article K.1.4). Il est plus aisé de déterminer ce qui n'est pas couvert :
- i) comme le premier paragraphe de l'article K.1 contient les mots "sans préjudice des compétences de la Communauté européenne", l'article K.1.4) ne peut pas être considéré comme la base juridique d'actions qui pourraient être réalisées sur la base d'articles du Traité instituant la Communauté européenne. Ceci concerne en premier lieu l'article 129, mais aussi les articles sur lesquels sont fondés ou pourraient être fondés à l'avenir des instruments législatifs, tels que par exemple l'article 113 dans le cas du commerce international des précurseurs chimiques, l'article 100 A dans le cas des mouvements intracommunautaires de ces produits, ou les articles 57(2) et 100 A, dans le cas de la Directive sur le blanchiment de capitaux;
  - ii) de même, il ne peut être utilisé pour des matières plus adéquatement couvertes par l'article K.1.7) à 9), et qui sont expressément exclues de l'article K.1.4) par son propre libellé. De plus, à l'intérieur même du Titre VI, les articles K.1.6) (coopération judiciaire en matière civile) et l'article K.5 (défense de positions communes dans les fora internationaux), offrent une base juridique nettement plus appropriée pour certaines actions, même s'il s'agit spécifiquement de drogues, que l'article K.1.4) lui-même;
  - iii) encore les actions en question doivent-elles, eu égard au fait qu'elles figurent au Titre VI, répondre au critère général de définition d'actions de "coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures".
42. Compte tenu de ces contraintes réelles, l'articles K.1.4) pourrait être considéré comme offrant une base à des mesures dans le domaine de la coopération entre les Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures, destinées à promouvoir le rapprochement des pratiques nationales existantes en matière de lutte contre la toxicomanie, qui apparaissent parfois comme divergentes, afin de les consolider, dans la mesure du possible, par une législation commune ou, à tout le moins, de les rendre plus

cohérentes et dynamiques. En particulier, l'article K.1.4) pourrait être utilisé, dans le respect des compétences, pour surmonter la fragmentation existant entre les approches socio-médicales et celles relatives à l'application de la loi.

La Commission suggère de prendre en considération les lignes d'action possibles suivantes :

- Echanges interdisciplinaires sur le problème de la drogue entre acteurs et organisations professionnelles responsables de la réduction de la demande et de l'offre de drogue;
- Création d'un forum européen d'échanges et de coopération multivilles, qui apporterait un appui pratique aux efforts menés à l'échelle des villes, en Europe, en vue d'améliorer leurs stratégies locales intégrées pour lutter contre la drogue et la criminalité;
- Coopération dans le domaine de la relation entre consommation de drogues et criminalité;
- Rapprochement des critères et des indicateurs régissant la collecte d'informations sur les drogues et les toxicomanies, rapprochement des classifications des substances, des définitions et des systèmes d'enregistrement des toxicomanies; pour autant que ces questions ne sont pas couvertes par des compétences communautaires;
- Mise en place d'un mécanisme de convergence et de coordination des enquêtes en population générale et auprès des groupes à risque.

43. La nécessité d'un renforcement des échanges interdisciplinaires sur le problème de la drogue entre les différents acteurs et organisations impliqués dans ce domaine sur le problème de la drogue est essentielle à l'efficacité des mesures qui sont mises en place pour lutter sur tous les fronts contre ce phénomène complexe. Les politiques et actions réalisées par un des acteurs peuvent affecter l'efficacité du travail réalisé par un autre acteur, dans un sens positif ou négatif. Il importe, par conséquent, de mettre sur pied une approche réellement multidisciplinaire. Des échanges interdisciplinaires sur le problème de la drogue entre acteurs et organisations professionnelles responsables de la réduction de la demande et de l'offre pourraient permettre d'encourager les échanges interdisciplinaires, sous forme d'actions communes en application de l'article K.1.4) entre les différents acteurs impliqués (par exemple les autorités locales et municipales, les magistrats, les avocats, les travailleurs sociaux, les douaniers, les policiers, les ONG et les associations de toxicomanes). Sur la base des expériences acquises dans le cadre de ces échanges, des actions communes pourraient être engagées afin de promouvoir des modalités de coopération particulières entre organismes responsables de l'application de la loi et organismes responsables de la réduction de la demande.

44. Le Plan d'action adopté par le Conseil Justice et Affaires Intérieures relève la nécessité, pour les services chargés de la répression, d'examiner conjointement avec des experts sociaux et médicaux, les liens entre la petite délinquance urbaine et la

consommation de drogues. Le séminaire de Florence sur les politiques et les stratégies de lutte contre la drogue a mis en lumière l'aspiration de nombreuses villes d'Europe à se constituer en réseaux d'échanges et de coopération, afin de mieux définir des stratégies intégrées, au niveau local, de lutte contre la drogue et la criminalité. La création d'un Forum européen d'échanges et de coopération multivilles fournirait un point focal pour ces initiatives en reprenant l'acquis des actions déjà menées par la Commission en ce domaine<sup>10</sup> et en intégrant les recommandations du rapport du Parlement européen sur la petite délinquance urbaine et sur ses liens avec le crime organisé<sup>11</sup>. La Commission serait prête, pour la durée du Plan d'Action, à préparer un programme de travail pilote structuré sur cette question. En tout état de cause, en 1994, les premières actions expérimentales entreprises sur ce sujet seront menées à bien et évaluées.

45. La coopération dans le domaine de la relation entre consommation de drogues et criminalité pourrait également permettre de mener et encourager les recherches criminologiques sur le lien drogues-criminalité à chaque maillon de la chaîne de la drogue, y compris la criminalité financière. Enfin, la coopération devrait privilégier le développement d'actions de nature multidisciplinaire sur cet ensemble de questions.
46. La nécessité d'améliorer la fiabilité et la comparabilité des données relatives au phénomène de la drogue, dans ses différents aspects, a été soulignée à maintes reprises, au cours de ces dernières années. Les programmes internationaux ont constamment mis en lumière l'importance de mettre sur pied, au niveau local, national, régional et international, des systèmes fiables de recueil et d'évaluation des données relatives au phénomène global de la drogue. Le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe a réalisé, à partir de 1982, une importante étude statistique et épidémiologique visant à développer des indicateurs communs et à mettre sur pied un réseau de ville dans ce contexte. Dans le cadre des travaux préparatoires de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), la Commission a financé une étude menée par un expert du Groupe Pompidou en vue de déterminer les domaines de coopération possibles entre le Groupe Pompidou et l'OEDT en matière d'épidémiologie. Sur base des travaux de l'OEDT et du Groupe Pompidou dans le domaine du recueil et de la comparabilité des données, et sans préjudice des initiatives relevant du champ communautaire - notamment de l'article 129 du T.U.E., l'article K.1.4) du T.U.E. pourrait permettre l'adoption de positions communes, d'actions communes ou de conventions, conformément à l'article K.3 du T.U.E., permettant de réaliser plus facilement et plus rapidement un rapprochement, au niveau des Douze :
  - (i) des critères et des indicateurs utilisés pour la collecte d'informations sur les drogues et les toxicomanies;
  - (ii) des classifications des substances sous contrôle;

---

<sup>10</sup> Dans le cadre des travaux préparatoires à la création de l'Observatoire des Drogues.

<sup>11</sup> Rapport de Mme SALISCH (décembre 1993).

(iii) des définitions et des systèmes d'enregistrement des toxicomanes, dans les domaines ne relevant pas de l'Article 129.

47. Il est aussi nécessaire de disposer d'une vue complète des populations touchées par le phénomène de la drogue, ainsi que des tendances de la consommation des drogues dans la Communauté. Sur la base des travaux antérieurs réalisés notamment au sein du Groupe Pompidou et de ceux qui seront réalisés par l'OEDT, des mécanismes de convergence devraient être établis afin de réaliser, sur une base coordonnée, les enquêtes en population générale et auprès des populations à risque. En effet, la fiabilité et l'utilité de celles-ci dépendent dans une très large mesure de leur répétition périodique, ainsi que de la fiabilité et de la constance des indicateurs et méthodes de mesure utilisés. Des actions communes en ce domaine pourraient notamment viser à :

- (i) réaliser une première enquête européenne sur les toxicomanies en population générale à l'échelle de l'Union (1996);
- (ii) engager une coordination des enquêtes nationales, en milieu scolaire et carcéral, en liaison notamment avec le Groupe Pompidou;
- (iii) prévoir, dans le cadre de l'Union, l'instauration d'un système de "clearing" et de coordination des enquêtes nationales, dont la charge pourrait être éventuellement confiée à l'OEDT.

## C. ACTION AU NIVEAU INTERNATIONAL

### 1) Considérations générales

48. L'Union Européenne doit compléter son plan d'action interne de lutte contre la drogue par un volet externe. L'efficacité de la lutte au plan interne contre l'usage et le trafic illicite des drogues et substances psychotropes requiert en effet une action sur l'offre et la demande dans les lieux de production. En outre, l'usage illicite des drogues et l'activité criminelle associée ont des conséquences néfastes sur le développement des partenaires de l'Union.

Le Traité sur l'Union Européenne (TUE) offre la possibilité de renforcer la globalité d'une action externe dans le domaine de la lutte contre la drogue par le recours, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), d'une action commune dans un domaine particulier où les Etats membres ont des intérêts importants en commun, et la mise en oeuvre d'une coopération systématique entre les Etats Membres dans les domaines d'intérêt général. Cette coopération vise notamment la définition des positions communes et leur défense dans les enceintes internationales.

## 2) Programme d'action externe de l'Union européenne

### a) Consolidation de l'acquis communautaire

49. Au plan multilatéral la Communauté européenne devra participer activement aux travaux du PNUCID avec l'objectif d'une prévention généralisée du détournement des précurseurs chimiques. En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment des capitaux, la Communauté Européenne continuera à participer au côté des Etats membres de l'Union aux travaux conduits en coopération dans les différentes régions du monde. En vue de renforcer la complémentarité entre le Groupe Pompidou et l'Union, la coopération existante en matière de précurseurs pourrait être étendue, entre autres, aux domaines du blanchiment et des substances psychotropes. Une attention particulière devra être accordée à la coopération avec l'Observatoire Européen de drogues et de toxicomanie, en cours d'établissement à Lisbonne.

50. Au plan bilatéral il y a lieu de développer l'action dans les principaux domaines suivantes :

- Coopération et commerce (SPG)<sup>12</sup>

L'Union doit cibler son action sur des pays individuels ou des groupes de pays, en fonction des risques qu'ils présentent et de leur proximité de l'Union, et des priorités géographiques fixées par le Conseil Européen, à savoir l'arc Méditerranée - Proche Orient - Europe Centrale. Ces actions ciblées et coordonnées doivent s'insérer dans un programme au niveau de l'UNION qui, entre autres, devrait s'articuler sur les stratégies nationales et régionales de lutte contre la drogue. Ces programmes et stratégies doivent être pluri-sectoriels, conformément au Programme d'Action Mondial adopté par l'Assemblée Générale des Nations-Unies en février 1990. Ces secteurs incluent:

- (1) la mise en place ou renforcement de systèmes d'information sur le phénomène global des drogues, ses causes et conséquences;
- (2) la mise en place du dispositif institutionnel, légal et administratif pour la prévention et répression de la production et/ou trafic illicite, du détournement des précurseurs, et du blanchiment des narco-devises, et pour le contrôle des activités licites en matière de drogue,
- (3) la prévention et/ou la réduction de l'abus des drogues,
- (4) la réduction de la production par des politiques favorisant le développement d'activités économiques durables et productives alternatives dans les zones de production illicite et dans les poches de pauvreté, à taux de marginalisation et de chômage élevé, qui induisent la demande.

---

<sup>12</sup> SPG : Système de Préférences Généralisées.

Par ailleurs, la Commission, dans le contexte du SPG, propose le maintien du régime spécial dans le domaine de la drogue sous condition de la poursuite des efforts des pays concernés dans la lutte contre la drogue et de l'obtention de résultats dans cette lutte. Un suivi d'évaluation et de dialogue sera nécessaire pour en surveiller les progrès et une procédure sera mise en oeuvre à cet effet entre ces pays et la Commission. Le régime appliqué actuellement au bénéfice des pays andins et centraméricains doit être, suite à la recommandation du Conseil Européen, reconduit afin qu'il puisse porter tous ses fruits. La Commission est également en faveur d'une extension limitée de ce régime à d'autres pays se trouvant dans une situation similaire.

- Clauses anti-drogues

En outre, il faudra généraliser l'insertion de clauses de "lutte contre la drogue" et de "lutte contre le blanchiment" dans les accords externes de la CE non seulement pour fonder la coopération mais pour développer le dialogue politique. Un objectif immédiat à cet égard consisterait à promouvoir la ratification par les pays tiers des 3 Conventions des Nations-Unies visant à limiter la production, l'exportation, l'importation, la distribution et la possession des drogues narcotiques et des substances psychotropes aux besoins médicaux et scientifiques, et à promouvoir la coordination internationale pour contrôler leur trafic illicite.

- Financement

Le dialogue politique, les engagements internationaux en matière de lutte contre la drogue auxquels ont souscrit les pays tiers et les montants d'aide disponibles doivent en effet être exploités pour amener les pays tiers à accepter que la lutte contre la drogue devienne un secteur prioritaire des actions de coopération que mène l'Union dans ces pays.

En ce qui concerne les Etats ACP, les possibilités offertes par la Convention Lomé IV (art. 154 §3 et art. 159 (K) pour financer des actions de lutte contre la drogue ne sont pas encore exploitées par les autorités de ces pays. Il est donc indispensable qu'un dialogue avec les pays les plus affectés soit mené pour renforcer leur prise de conscience sur l'ampleur du problème et son impact sur leur développement, et pour les stimuler à devenir plus actifs dans la lutte contre la drogue. Si les propositions de la Commission et du Conseil pour la révision de la Convention sont acceptées par nos partenaires, un système de dialogue "politique" sera établi, ce qui donnera des moyens accrus pour la conduite d'un tel dialogue. Ce dialogue doit surtout servir à intégrer des projets de lutte contre la drogue dans la prochaine programmation de Lomé IV.

En outre, pour ce qui concerne les Pays d'Europe Centrale et Orientale, il sera nécessaire d'examiner les possibilités d'élargir les moyens d'action et de coopération dans le cadre des programmes PHARE et TACIS.

La ligne budgétaire B7-5080 spécifique intitulée "Coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre la drogue" prévoit des crédits d'engagement de 10 millions d'ECUs pour 1994. Compte tenu des propositions faites ci-dessus relatives à l'élargissement de la coopération au développement de l'Union, cette ligne pourra être

maintenue à son niveau actuel si elle sert prioritairement à faciliter l'intégration de la lutte contre la drogue dans les programmes de coopération bilatérale de la Communauté. Plus précisément, elle servira :

- (1) à sensibiliser les autorités politiques de pays ciblés par l'Union grâce à l'établissement de "profils" du phénomène de la drogue dans ces pays;
- (2) à fournir une assistance technique pour concevoir des stratégies nationales /régionales intégrées de lutte contre la drogue dans ces pays. Le PNUCID et l'Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies constituent des partenaires privilégiés pour cette action;
- (3) à mettre en oeuvre des projets-pilotes et à établir des "pré-projets", (dont l'extension et la phase projet seraient ensuite pris en charge par la coopération au développement).

Il convient également de noter que, selon le commentaire budgétaire, cette ligne doit également appuyer des actions du PNUCID. Etant donné le souhait de l'Union, et d'autres donneurs importants, de voir le PNUCID jouer un rôle croissant dans la coordination des efforts internationaux de lutte contre la drogue, l'expertise reconnue du PNUCID, et son rôle d'interlocuteur privilégié des pays tiers, la Communauté européenne devrait se fixer pour objectif d'affecter une part significative de ses moyens à la prise en charge d'actions inscrites dans la programmation biennale du PNUCID.

b) Politique Extérieure et de Sécurité Commune

51. Le renforcement de cet acquis demande donc que l'action externe traditionnelle de la Communauté soit désormais appuyée dans le cadre de la PESC. Le Conseil Européen de Lisbonne (juin 1992), qui a retenu la lutte contre le trafic des drogues illicites comme un domaine se prêtant à une action commune de l'Union, a également consacré le Maghreb et le Moyen-Orient comme régions prioritaires d'application de la PESC dans le domaine de la drogue. Le Conseil européen de Bruxelles (décembre 1993) a confirmé ces conclusions.

Dans un premier temps, une telle action PESC pourrait consister dans l'inscription systématique du point "lutte contre la drogue" dans le dialogue politique que mène l'Union avec les pays tiers, en exploitant l'expérience acquise dans le domaine de la démocratisation et des droits de l'homme, et en vue d'une sensibilisation accrue au phénomène de la drogue au niveau politique le plus élevé. Il ne faudrait pas exclure a priori qu'une attitude résolument négative de la part du partenaire dans le dialogue, puisse conduire l'Union à réévaluer, voire suspendre la coopération envisagée ou en cours d'exécution. Par ailleurs les Etats Membres peuvent dans le cadre de l'action commune appuyer les efforts de la Communauté par des actions diplomatiques appropriées.

Dans cette optique, il faudrait également envisager une série de positions communes permettant à l'Union de renforcer et de poursuivre plus efficacement ses objectifs dans

le domaine de la drogue au sein des enceintes internationales compétentes (PNUCID, Conseil de l'Europe, etc.). Il incombe au groupe Drogue de la PESC d'examiner et de définir le contenu de ces positions au cas par cas.

Dans le cadre des conclusions du Conseil Européen concernant la lutte contre le trafic illicite de drogues, des actions communes pourraient être envisagées pour renforcer les capacités et la volonté de certains pays ou régions de s'engager complètement dans la lutte contre la drogue. Finalement, des initiatives communautaires peuvent être soutenues par des actions conjointes en particulier lorsqu'elles peuvent fournir un cadre politique approprié permettant d'assurer la mise en oeuvre réussie et effective des initiatives.

#### **D. COORDINATION**

##### **1) Considérations générales**

52. La mise en oeuvre efficace d'une approche globale intégrée du phénomène des drogues au niveau de l'Union appelle des actions à différents niveaux - local, national, Union européenne -, et, pour ce qui concerne directement l'Union, transversalement aux trois piliers qui la constituent. De même, une large palette d'acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux, sera impliquée. Le nouveau Plan d'Action offre un cadre pour ces travaux, mais sa réalisation requerra un effort continu permettant d'assurer de façon opérationnelle une coordination effective des actions à mener et la cohérence des interventions des différents acteurs impliqués.
53. Toute lacune rencontrée dans cette coordination ferait courir le risque de pertes d'énergie et de ressources, pour la réalisation d'objectifs qui ne présenteraient pas toute la cohérence nécessaire. Il pourrait en résulter l'absence de priorités clairement définies et, comme corollaire, des doubles emplois dommageables, l'opacité des programmes, tant vis-à-vis des décideurs politiques que du grand public.
54. Pour éviter ces faiblesses, il est donc nécessaire de renforcer de façon continue la coordination au niveau des Etats membres et de l'Union. La présente section a pour objectif d'identifier dans quelle mesure les mécanismes existants pourraient contribuer de façon accrue à ce processus et à l'opérationnalisation du Plan d'Action Global.

##### **2) Coordination au sein des et entre les Etats membres**

55. Les deux premiers plans européens, comme rappelé plus haut, ont reconnu une place de choix à l'importance et au rôle des coordinations nationales en tant qu'élément-clef de toute stratégie intégrée de lutte contre la drogue. Dans le second plan, le CELAD "tout en reconnaissant qu'il appartient à chaque Etat membre de déterminer quel type de mécanisme répond le mieux aux besoins nationaux, estime que les Etats membres pourraient utilement procéder à des échanges d'expérience concernant l'efficacité de leurs mécanismes respectifs".
56. De plus, le Conseil européen a prévu de développer l'approche globale des problèmes de la drogue et de confier au COREPER la tâche de veiller à la cohérence des travaux qui relèvent des trois "piliers". Le Conseil européen a également pris note et approuvé

le rapport du CELAD qui recommande que le COREPER envisage de convoquer des réunions des coordinateurs nationaux en matière de drogues, afin de coordonner la position des Douze et de la Communauté en préalable aux grandes échéances et réunions internationales. Ce rapport recommandait également qu'en cas de nécessité, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le COREPER envisage de convoquer des réunions des coordinateurs nationaux en matière de drogue pour examiner des questions spécifiques relevant des différents "piliers", pour lesquelles leurs connaissances spécialisées seraient précieuses, afin de recueillir leurs avis sur les questions de drogues<sup>13</sup>.

57. L'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne a précisé cette situation, en créant ou ajustant, au sein du Conseil, en plus des groupes existants compétents pour certains aspects communautaires, les structures verticales correspondant à la trilogie de l'action anti-drogues : Santé Publique (Conseil Santé), Justice et Affaires Intérieures (Conseil Justice et Affaires Intérieures), et Action Internationale (Conseil Affaires Générales). Des groupes spécialisés du Conseil sont compétents pour les domaines correspondants : Groupe Santé, Comité K.4, Groupe PESC-Drogue.
58. La coordination conservera toute son importance dans une série de domaines pouvant inclure :
  - la coordination plus étroite et plus systématique des positions de la Communauté et de ses Etats membres en vue des grandes échéances internationales traitant du problème global des drogues : Assemblée Générale et Commission des Stupéfiants des Nations-Unies, Conférences Ministérielles et réunions des Correspondants Permanents du Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe, réunions du Groupe de Dublin, etc.;
  - l'examen des aspects "interpiliers" de l'action menée par l'Union en matière de lutte contre la drogue (initiatives et suivi), y compris les aspects pertinents des programmes de travail de l'Observatoire européen des drogues (pour lesquels l'avis du Conseil est requis), et, notamment, dans un proche avenir, le premier programme de travail triannuel de l'OEDT;
  - l'engagement de travaux, conjointement entre les Coordonnateurs nationaux et l'Observatoire européen des drogues, visant "à procéder à des échanges d'expériences concernant l'efficacité des mécanismes (de coordination nationale) respectifs", comme prévu par le second Plan européen de lutte contre la drogue<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Doc. CELAD 124, du 3 décembre 1992, dont le Conseil européen d'Edimbourg a pris note avec approbation.

<sup>14</sup> Compte tenu a) de la mission globale de l'OEDT, b) de sa seconde priorité de travail relative aux politiques et aux stratégies.

59. Il reviendra au COREPER de déterminer les mécanismes de coordination appropriés au niveau du Conseil. Il faudra s'assurer, dans l'intérêt même de l'approche globale du phénomène des drogues, que les nouvelles structures institutionnelles contribuent au renforcement de la coordination au niveau des Etats membres et de l'Union.

### 3) L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies(OEDT)

60. La collecte de l'information et l'analyse des données sont des instruments décisifs tant pour la compréhension du phénomène complexe des drogues, que pour la rationalisation et l'optimisation de la prise de décision politique au niveau des Etats membres, comme à celui de l'Union dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle la Communauté, en adoptant le règlement portant création de l'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies<sup>15</sup>, a décidé de se doter d'une structure appropriée et ambitieuse (agence de droit communautaire, dotée d'un budget initial de ± 5 MECU sous forme d'une subvention communautaire, et reposant sur un réseau interactif de centres nationaux d'information sur les drogues dénommé REITOX), afin non seulement de diffuser l'information existante, mais aussi et surtout, de contribuer à une meilleure comparabilité des données nationales et, autant que nécessaire, à l'harmonisation des méthodes et des critères de collecte de celles-ci.

61. L'Observatoire s'est vu confier une mission d'information globale à cet effet. Ses cinq priorités de travail sont, dans l'ordre :

- demande et réduction de la demande de drogues;
- stratégies et politiques nationales et communautaires;
- coopération internationale et géopolitique de l'offre;
- contrôle du commerce des stupéfiants, des substances psychotropes et des produits précurseurs;
- implications du phénomène de la drogue pour les pays producteurs, consommateurs et de transit (notamment blanchiment).

62. Le Conseil d'Administration de l'Observatoire doit préparer et arrêter le premier programme de travail triennal de celui-ci, après avoir consulté la Commission et le Conseil. Une "attention spéciale" sera accordée au début à la réduction de la demande, et l'Observatoire aura donc un rôle-clé à jouer, notamment dans ce domaine. Mais il devra aussi, dans le respect strict du règlement, contribuer à assurer la globalité de la vision du phénomène des drogues, dont les Etats membres et l'Union

---

<sup>15</sup> Règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil du 8 février 1993, J.O. n° L36 du 12.2.1993.

ont besoin. La Commission et les Etats membres devront apporter tout leur soutien à l'Observatoire et au bon accomplissement de l'ensemble des tâches pour la réalisation desquelles il a été créé, notamment par l'intermédiaire de leurs représentants au sein du Conseil d'Administration<sup>16</sup>.

63. L'Observatoire et son réseau de centres nationaux (REITOX) constituent donc désormais la structure communautaire de collecte et de diffusion de l'information sur les drogues et les toxicomanies. Mais il n'a qu'un pouvoir de recommandation; il n'a aucune compétence normative et législative; celle-ci reste entre les mains de la Commission et des Etats membres, mais son exercice sera considérablement facilité par les travaux de l'OEDT. Ayant à faciliter la prise de décision politique, la contribution qu'il peut fournir se trouve clairement renforcée par l'entrée en vigueur du T.U.E. et des nouvelles structures qu'il crée.
64. Les travaux les plus significatifs de l'Observatoire devront fournir aux Etats membres et aux Institutions de l'Union la matière de base nécessaire au plein exercice de leurs responsabilités respectives en matière de drogues, et, tout particulièrement, au bon accomplissement des objectifs et des actions fixés par le Plan d'Action Global. En particulier, l'Observatoire offrira une opportunité, dans le cadre de son mandat constitutif et sur base des priorités définies dans ses programmes de travail, de stimulation et de structuration de la recherche et de la formation sur les drogues et les toxicomanies, leurs causes et leurs conséquences, que ce soit dans le domaine politique, socio-économique, biomédical ou même criminologique. Des inventaires des recherches et des formations réalisées par les Etats membres dans ces domaines ont été exécutés dans le cadre des travaux préparatoires de l'OEDT<sup>17</sup>.
65. D'autres travaux préparatoires, réalisés par la Commission en vue de l'établissement de l'Observatoire, devraient également être utiles pour l'élaboration du premier programme de travail triennal de celui-ci. Les 35 rapports techniques qu'elle a établis entre 1992 et 1994, qui ont été pour la plupart examinés par les Etats membres au cours du 2ème semestre 1993, fournissent une bonne assise technique aux travaux initiaux de l'OEDT.
66. Il y a lieu enfin de constater que, conformément à son règlement de base, l'OEDT devrait disposer rapidement de nombreuses informations sur l'ensemble du problème des drogues émanant des Etats membres, de la Commission, des organisations internationales avec lesquelles il doit coopérer (PNUCID, OMS, Groupe POMPIDOU, CCD, INTERPOL et EUROPOL)<sup>18</sup>, des ONG associées, et d'éventuels pays tiers participant à ses activités d'information. Il sera donc, de ce fait, à même d'assurer un suivi continu et approfondi de la mise en oeuvre du nouveau Plan d'Action Global.

---

<sup>16</sup> Un par Etat membre, 2 pour la Commission et 2 pour le Parlement Européen.

<sup>17</sup> Hilde VAN LINDT : "Drug research in the EC Member States and cross-border networks of researchers : Instruments of anti-drug strategy?"

Alexis GOOSDEEL : "Drug related training programmes in Europe: an overview".

<sup>18</sup> OMS : Organisation Mondiale de la Santé.

CCD : Conseil de Coopération Douanière.

67. Dans ce contexte, et en utilisant les moyens décrits ci-dessus, l'Observatoire devrait notamment être en état de fournir aux Institutions et aux Etats membres de l'Union, à partir de 1995, un "Rapport annuel sur le phénomène global des drogues et sur les politiques de lutte contre la drogue en Europe".

#### **4) Aspects multidisciplinaires**

68. La coordination joue également un rôle important sur un certain nombre de sujets et d'activités de nature multidisciplinaire. Parmi elles figurent des activités communes aux trois volets du Plan d'Action, et/ou des activités dans lesquelles la Communauté est déjà engagée à soutenir une approche multidisciplinaire. La coordination dans ces domaines revêt une importance particulière si l'on veut éviter les doubles emplois ou les lacunes.

69. Les thèmes prioritaires de ce point de vue sont les suivants :

Information;  
Etudes et recherches;  
Formation et échanges de professionnels.

70. Il sera nécessaire d'assurer la cohérence des actions découlant des différents programmes sur ces sujets. De même, la Commission cherchera, pour sa part, à garantir la cohérence nécessaire des initiatives qu'elle sera amenée à prendre. Au sein du Conseil, cette fonction incombera au COREPER, qui aura également la possibilité de faire appel à cette fin aux coordonnateurs nationaux. Outre les possibilités institutionnelles identifiées ci-dessus, il existe d'autres façons pratiques de promouvoir l'action multi-sectorielle et multidisciplinaire nécessaire pour assurer pleinement la cohérence de l'approche du phénomène des drogues. Les lignes d'action susceptibles de contribuer à cette nécessaire cohérence sont explorées ci-après.

#### **Information**

L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ayant été créé dans ce but, il offre, grâce notamment à son réseau de centres nationaux REITOX, la meilleure structure d'accueil possible pour la coordination horizontale dans son domaine de compétence, compte tenu de la mission globale qui lui est confiée par son règlement de base. L'Observatoire sera donc tout naturellement le lieu du rassemblement de la synthèse, de la coordination et de la coopération, au niveau de l'Union, en matière d'information sur le phénomène global des drogues, sur les politiques, les programmes, les instruments et les actions de lutte contre la drogue. On se reportera donc, pour plus de détails, aux paragraphes 60 à 67 ci-dessus. Les aspects du Plan d'Action Global relatifs à l'information et aux statistiques ne doivent pas faire double emploi avec les statistiques socio-économiques et sanitaires communautaires. Il convient donc que s'instaure une coopération étroite, sur le contenu et sur les méthodologies, entre l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies et EUROSTAT.

## **Etudes et recherches**

Le séminaire scientifique de Florence sur les politiques et les stratégies a mis en pleine lumière l'importance de la recherche comme élément-clé d'une stratégie européenne de lutte contre la drogue, mais aussi la relative faiblesse et le cloisonnement de la recherche européenne sur ces questions, si on la compare en particulier à la politique menée par les Etats-Unis en ce domaine. Ces derniers sont du reste - en vain jusqu'à présent - en quête d'un véritable partenariat scientifique avec l'Union Européenne sur ces questions.

Il est donc impératif, tant pour les besoins propres de l'Union que pour un fonctionnement efficace de l'Observatoire dans ce domaine essentiel, de renforcer la recherche sur les drogues en Europe, de la doter d'une structure souple de coordination, et d'accorder une priorité élevée aux sujets "drogues" dans les programmes de recherche existants, notamment communautaires. Il faut noter que l'article 129 du T.U.E. prévoit explicitement que, dans le domaine de la santé publique, l'action de la Communauté doit favoriser la recherche sur les causes de la toxicomanie et sa "transmission", et que les exigences en matière de protection de la santé sont une composante des autres politiques de la Communauté, y compris la recherche. La recherche sanitaire en matière de toxicomanie devra donc faire l'objet d'une attention spéciale dans le cadre de l'action proposée.

A cet effet, il est proposé de coordonner une action intégrée de recherche globale sur les drogues et les toxicomanies, dans le contexte notamment du 4ème Programme-cadre de recherche communautaire et de développement technologique (1994-1998)<sup>19</sup>, qui assurerait la cohérence des activités pertinentes relevant de certains programmes spécifiques. Cette action inclurait les éléments suivants :

- 1) Etudes et recherches comparatives sur les politiques (sanitaires, sociales, répressives, etc...) et les stratégies globales de lutte contre la drogue en Europe, en coopération entre la Commission, l'Institut Universitaire Européen de Florence, l'Observatoire européen des drogues, le Programme COST A6<sup>20</sup>, et les principaux partenaires européens et internationaux concernés;
- 2) Etudes et recherches sur les applications technologiques et télématiques d'intérêt commun, en étroite connexion entre la Commission, l'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies et son réseau de centres nationaux REITOX, et dans le contexte de la mise en place des réseaux transeuropéens,

<sup>19</sup> Doc. COM 93. 459 final du 6 octobre 1993.

<sup>20</sup> Programme COST(A6) sur "l'évaluation des actions contre la toxicomanie" et ses réseaux associés sur "l'évaluation des politiques, les changements politiques et la réponse de la société", "l'évaluation de la prévention primaire", "l'évaluation du traitement", "développement des instruments de recherche" et "la criminalité liée à la drogue".

- 3) Etudes et recherches environnementales et spatiales d'intérêt pour les drogues, notamment dans le domaine de l'observation de la terre et des technologies spatiales, en étroite coopération entre la Commission (y compris le CCR), et l'Observatoire européen des drogues.
- 4) Etudes et recherches dans le domaine des sciences de la vie et des technologies, notamment les biotechnologies, la recherche biomédicale et sanitaire et la recherche agro-industrielle, en liaison étroite entre la Commission, l'Observatoire des Drogues et l'OMS.
- 5) Etudes et recherches socio-économiques portant en particulier sur l'analyse des causes et des conséquences de la toxicomanie, en particulier l'exclusion sociale, les mécanismes d'économie souterraine, y compris le blanchiment de l'argent, en liaison notamment entre la Commission, l'Observatoire des Drogues, le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe, et la ligne d'action engagée par le Parlement européen sur les questions d'insécurité urbaine.
- 6) Recherche et développement portant sur des activités diversifiées de recherche conjointe sur l'ensemble des sujets drogues avec certains PVD, les pays d'Europe Centrale et Orientale et certains pays développés, en liaison notamment avec le programme STD du programme-cadre communautaire.

Pour l'ensemble de ces lignes de recherche, une attention toute particulière sera accordée à l'établissement et/ou au renforcement des liens de coopération avec les organismes et centres de recherche internationaux les plus significatifs.

Cette action devrait notamment permettre :

- de stimuler et d'inciter la recherche dans les Etats membres et au niveau de l'Union;
- de faciliter les échanges méthodologiques et la réalisation de recherches pluriannuelles en réseaux;
- d'encourager la formation de chercheurs sur le problème global des drogues en Europe;
- de multiplier les stages et de faciliter l'insertion de chercheurs européens dans les centres nationaux existants;
- de réaliser des séminaires et conférences pouvant déboucher en particulier sur des suggestions d'actions et de décisions que la Commission et les Etats membres voudraient bien prendre en considération, sur la base des travaux de diffusion et de dissémination des résultats de ces recherches effectués par l'Observatoire des Drogues (assurant ainsi une meilleure complémentarité entre recherche et prise de décision politique).

A cette fin il y a lieu d'explorer les possibilités d'accorder une priorité, pour la durée du Plan d'Action Global, à la réalisation d'une action intégrée de recherche sur les drogues s'inscrivant dans le Programme-cadre de recherche existant; cette action, d'un ordre de grandeur approximatif de 10 à 15 Mecu par an, ne nécessiterait pas la mobilisation de fonds budgétaires nouveaux .

### **Formation et échanges de professionnels**

Tout comme l'information et la recherche, la formation constitue l'une des cibles prioritaires de l'action de l'Union dans le domaine de la lutte contre la drogue. Cette priorité répond à un besoin essentiel pour tous les professionnels concernés par le problème des drogues, et comme telle, elle s'inscrit d'emblée dans une perspective multidisciplinaire. Pour être efficace, tout en veillant à développer des compétences ou des capacités d'actions propres à chaque profession, en fonction des besoins spécifiques ou locaux, elle doit viser à intégrer dans l'analyse du phénomène la prise en considération des spécialités et des contraintes des autres intervenants et développer des méthodologies de travail multidisciplinaire.

Il s'agit à la fois de rassembler et d'organiser ce qui existe en un instrument performant et cohérent, qui puisse être mis à la disposition des Etats membres de l'Union et des pays partenaires de celle-ci, mais aussi de favoriser les échanges et l'analyse critique des responsables de programmes de formation à partir de leur propre expérience.

Pour répondre à ces besoins considérables en formation constatés tant à l'intérieur de l'Union que dans les pays partenaires, en particulier les pays d'Europe Centrale et Orientale, trois actions prioritaires pourraient être envisagées :

- Compléter et actualiser l'inventaire des programmes de formation existants sur les drogues en Europe, et de l'ensemble des initiatives soutenues par la Commission dans ce domaine, au titre de lignes budgétaires existantes diverses (Erasmus, Programme Horizon, Programmes DG V, DG I, Tempus,...). Il s'agira plus précisément d'établir un dossier complet sur les programmes de formation et les partenaires potentiels en vue de constituer une banque de données interactive. Cette action prioritaire sera menée en étroite collaboration avec les organismes internationaux ayant des programmes similaires (OMS, ONU, UNESCO, Groupe Pompidou,...)
- Fournir le soutien logistique à la création d'un Réseau Européen de Formation sur les Drogues, en vue d'offrir le support nécessaire aux échanges et aux débats sur les programmes de formation, leurs contenus, leurs méthodologies, et leurs évaluations. Il s'agira ici de tirer tout le parti de l'inventaire déjà réalisé, en mobilisant et en faisant coopérer les ressources humaines qu'il a permis d'identifier.
- Favoriser des actions de formation retenues pour leur effet démultiplicateur potentiel, et pouvant à la fois servir pour l'intérieur et l'extérieur de l'Union.

Dans cet esprit, six aspects de formation devraient être plus particulièrement développés et coordonnés :

- 1) Formation de haut niveau sur les aspects globaux et les stratégies globales de lutte contre la drogue.  
Cible : décideurs politiques, hauts fonctionnaires, hauts responsables de politiques sectorielles, administrateurs, élus, etc...
- 2) Formation de formateurs dans le domaine de la réduction de la demande  
Programme d'action conjoint avec le Groupe Pompidou, visant à former des opérateurs dans la Communauté, dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale et certains autres pays tiers, selon un curriculum commun.
- 3) Formation de formateurs dans le domaine des stratégies multidisciplinaires de terrain, intégrant notamment les connaissances et les méthodes de lutte contre la drogue (prévention, traitement, réinsertion, application de la loi).
- 4) Formation de formateurs dans le domaine de la coopération internationale et de la géopolitique de l'offre; s'adressant principalement aux intervenants en coopération dans les pays tiers, et plus particulièrement aux ONG opérant dans le domaine de la réduction de la demande et du développement alternatif, mais également à des ressortissants de ces pays eux-mêmes.
- 5) Formation de cadres dans le domaine de la surveillance des précurseurs et de la prévention de leur détournement, tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur, en cohérence avec les recommandations de la CATF.
- 6) Formation de cadres administratifs et financiers dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de l'argent tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur, en ligne avec la Directive communautaire en la matière (91/308 CEE) et les recommandations du GAIFI.

## **E. IMPLICATIONS BUDGETAIRES**

71. Les premiers budgets de la Communauté consacrés aux drogues datent des années 1986-87, moment où furent créées une ligne budgétaire permettant de couvrir des actions de lutte contre la toxicomanie à l'intérieur de la Communauté, et une ligne budgétaire permettant de couvrir les interventions de la Communauté dans les pays en voie de développement producteurs et de transit.

La constitution de l'acquis communautaire pendant les années 1989-93 a entraîné l'apparition de besoins nouveaux, et, en conséquence, de structures budgétaires nouvelles; il s'agit essentiellement, concernant les besoins nouveaux, des précurseurs, du blanchiment de l'argent, ainsi que des travaux préparatoires à la mise en place de l'Observatoire (pour lequel une ligne spécifique a été créée au budget en 1993).

Les ressources affectées à la lutte contre la drogue ont considérablement augmenté de 5,5 MECU en 1987 à 22,6 MECU en 1994. Les lignes budgétaires concernées dans le cadre du budget 1994 ainsi que les propositions de la Commission (APB) pour 1995 figurent en Annexe 3.

72. Le fait que le Plan d'Action décrit dans la présente communication recouvre les trois "piliers" du Traité sur l'Union européenne, chacun d'entre eux ayant ses propres mécanismes budgétaires et sources de financement, rend la présentation des aspects budgétaire de ce Plan particulièrement complexe. En ce qui concerne les aspects relevant purement de la responsabilité de la Communauté européenne, une attention particulière doit être portée aux propositions de la Commission concernant un programme relatif à la réduction de la demande, et à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, dont le budget de 4,8 MECU pour 1994 représente un témoignage concret de la détermination de l'Union à affronter le problème de la drogue. En ce qui concerne le programme externe de la Communauté, la proposition consiste à poursuivre les actions conduites en 1994 sur un montant de dépenses de 10 MECU. Par ailleurs, pour la première fois, en 1993, un programme d'assistance en faveur des pays d'Europe Centrale et orientale en matière de drogues a été financé dans le cadre du programme PHARE.

Ce programme est en cours d'extension et de renforcement en 1994/96. En revanche, les actions à réaliser dans le contexte de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune, dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce qu'elles consistent en premier lieu en activités diplomatiques et politiques dirigées sur les pays tiers les plus importants, et à ce qu'elles soient appuyées en fonction des nécessités par un recours modulé aux accords de l'Union avec ces pays, apparaissent beaucoup plus difficiles à évaluer budgétairement. Mais en dehors de ces lignes budgétaires consacrées à la lutte contre la drogue, le Plan d'Action implique qu'une plus grande priorité soit accordée aux sujets "drogues" dans le contexte d'autres programmes communautaires existants, tels que par exemple en matière de recherche ou de formation.

La coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures exige aussi que soient mobilisés les moyens financiers nécessaires. L'exemple le plus concret est celui du budget requis par l'Unité Drogues d'EUROPOL, récemment mis en place, et par l'organisation qui lui succédera, EUROPOL (laquelle continuera d'accorder une priorité élevée aux drogues). Ce budget particulier a été constitué à partir de contributions nationales et, donc n'implique pas le budget communautaire. D'autres actions possibles en application du Titre VI, une fois approuvées, nécessiteront la mobilisation de moyens financiers. Les règles posées par le Traité pour les dépenses à effectuer sous ce Titre prévoient que, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité, celles-ci devront être couvertes par les Etats membres sous forme de contributions nationales. Ceci étant, la Commission a proposé pour 1995 un montant de 5 MECU destiné à financer, entre autres, le démarrage d'actions du type de celles proposées aux paragraphes 40 à 47 ci-dessus.

73. Les montants mentionnés ci-dessus constituent pour une large part la poursuite de dépenses sur la base de lignes budgétaires existantes, complétées par un programme nouveau en matière de réduction de la demande. Il convient d'y ajouter le financement de deux nouveaux organismes spécialement créés pour contribuer à la lutte contre la

drogue : l'Unité Drogues d'EUROPOL et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.

### III. CONCLUSIONS

74. La Commission estime qu'il est important pour l'Union de poursuivre l'action menée jusque là par la Communauté et ses Etats membres en matière de lutte contre la drogue en mettant en oeuvre ou en approfondissant tant l'acquis communautaire que celui développé dans le cadre de la coopération intergouvernementale (acquis TREVI, GAM et CELAD, notamment). Les nouvelles possibilités d'action ouvertes par le Traité en matière de lutte contre la drogue (article 129, Titres V et VI du T.U.E) devront être exploitées au maximum par l'Union afin de renforcer et diversifier l'approche conduite jusqu'à présent dans le cadre communautaire, d'une part, et intergouvernemental, d'autre part.
75. Le Plan d'Action Global de l'Union (1995-1999) proposé offre de ce fait un cadre pour la mise en oeuvre, en conformité avec les dispositions du Traité, de priorités d'actions dans les domaines suivants :
  - i) Programme pluriannuel d'actions communautaires en vue de la prévention de la toxicomanie et des problèmes qui en découlent (article 129), d'une part, et, d'autre part, d'actions visant à consolider l'acquis communautaire en ce qui concerne la réalisation du marché intérieur, les précurseurs et le blanchiment de capitaux;
  - ii) Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures, en application du Titre VI du TUE, et exploitation des possibilités offertes par l'article K.1.4) en matière de "lutte contre la toxicomanie", incluant la création d'un Forum européen d'échange et de coopération multivilles;
  - iii) Actions de l'Union dans le domaine international, combinant les instruments traditionnels de l'action externe de la Communauté et ceux offerts maintenant par la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC);
  - iv) Programme d'actions horizontales comportant les trois priorités suivantes :
    - renforcement des coordinations nationales et de leur coopération;
    - création et mise en oeuvre de la mission globale d'information de l'Observatoire européen des drogues;
    - mise en oeuvre d'une coordination multisectorielle en matière d'information, de recherche et de formation.

Ces actions impliquent la mise en oeuvre cohérente et coordonnée des différents instruments et moyens d'actions du T.U.E., dans le respect des compétences respectives de la Communauté et de ses Etats membres, et en tenant compte du principe de subsidiarité.

La Commission procédera à un examen de la mise en oeuvre de ce Plan d'Action et soumettra un rapport au Conseil dans la seconde moitié de 1996, accompagné de recommandations d'ajustements considérées comme nécessaires. Au plus tard le 1er janvier 1999, la Commission, assistée en tant que de besoin des Coordonnateurs nationaux de la lutte contre la drogue et de l'Observatoire européen des drogues, soumettra également aux instances compétentes de l'Union un rapport d'évaluation final sur la mise en oeuvre du Plan d'Action Global, et pourrait présenter des propositions appropriées pour la période quinquennale 2000-2004.

## **ANNEXES**

**Annexe 1 :** Les acquis de la Communauté et des Etats membres

**Annexe 2 :** Le Traité sur l'Union européenne de ses conséquences en matière de drogues

**Annexe 3 :** Les budgets drogues

**Annexe 4 :** Statistiques de base.

## **LES ACQUIS DE LA COMMUNAUTÉ ET DES ETATS MEMBRES**

### **A. L'Evolution Politique et Institutionnelle (1989 - 1993).**

Dans le cadre du groupe TREVI, une coopération entre les Etats membres s'est engagée à partir du milieu des années 80, en vue de la répression du trafic de drogues. Parallèlement, à partir de 1984, les Ministres de la Santé réunis au sein du Conseil s'efforçaient de définir conjointement une approche à Douze du grave problème des toxicomanies.

La Communauté en tant que telle a participé pour la première fois, en juin 1987, à des travaux sur les drogues dans le cadre de la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues, convoquée à Vienne par le Secrétaire Général des Nations-Unies. Dans le sillage de la Conférence de Vienne, et dans la perspective de l'adoption par la communauté internationale d'une nouvelle convention internationale sur la lutte contre l'abus des drogues illicites, le Conseil adoptait, le 26 janvier 1987, sur proposition de la Commission, une première décision dotant la Communauté d'une ébauche d'approche structurée et globalisante de la drogue dans ses relations de coopération avec les pays tiers producteurs et de transit. Cette première décision allait être complétée, en 1988, par un mandat à la Commission permettant à la Communauté de participer en tant que telle à la phase finale de la négociation de la nouvelle convention internationale, sur la base de sa compétence en matière de "précurseurs chimiques et pharmaceutiques", lesquels faisaient l'objet d'un article spécifique du projet de convention. La Communauté participait donc, en 1988, à cette négociation, et, la convention ayant été adoptée à Vienne le 19 décembre 1988, la Communauté devenait partie à celle-ci le 22 octobre 1990. Bien que sur une base de compétences limitées, la Communauté était donc reconnue, dès 1988, comme un partenaire de plein droit dans la lutte internationale contre les stupéfiants.

C'est dans ce contexte, mais aussi dans la perspective de la création du Marché Unique que, le 3 octobre 1989, le Président Mitterrand, s'adressant aux chefs d'Etat et de Gouvernement et au Président de la Commission, préconisait à la fois une démarche globale des Douze, et deux mesures opérationnelles à cet effet : la création d'un mécanisme de coordination des politiques nationales et d'un instrument de mesure du phénomène des drogues à l'échelle de l'Europe, dénommé "Observatoire".

Créé le 1er décembre 1989 et confirmé dans son mandat de coordination par le Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989, le Comité Européen de Lutte Anti-Drogues (CELAD) entreprenait, dès sa prise de fonctions, l'élaboration du premier Plan européen de lutte contre la drogue. Ce qui retient surtout l'attention, c'est que ce premier Plan européen, qui verra le jour en 1990, se veut délibérément global. Il s'articule en 5 volets, qui vont désormais constituer la référence obligée de la Communauté et de ses Etats membres :

- 1) Action de coordination au niveau des Etats membres;
- 2) Observatoire européen sur le phénomène de la drogue;
- 3) Actions en vue de la réduction de la demande de drogues;
- 4) Actions dans le domaine de la répression du trafic illicite;
- 5) Actions au niveau international.

Cette approche sera entérinée par le Conseil européen de Rome, les 13-14 décembre 1990, le premier Plan européen étant ainsi érigé en cadre conceptuel et opérationnel de l'action des Etats membres et de la Communauté.

Sur le fond, les thèmes et points forts du premier Plan peuvent être résumés comme suit :

a) aspects horizontaux :

- Institution de mécanismes efficaces de coordination sur les drogues dans les Etats membres; création d'un Observatoire européen des drogues, les fonctions de celui-ci concernant "non seulement les aspects sociaux et sanitaires, mais aussi les autres aspects de la drogue, y compris le trafic et la répression".

b) réduction de la demande :

- Actions recommandées aux Etats membres dans les domaines prioritaires suivants : prévention par l'information et l'éducation; traitement socio-sanitaire; insertion sociale et professionnelle des toxicomanes; toxicomanie et SIDA; statistiques et épidémiologie; formation de personnel qualifié; organisations non gouvernementales;

- Actions communautaires : application des conclusions et résolutions du Conseil et des ministres de la Santé, information et éducation sanitaire (dans les écoles notamment), statistiques et épidémiologie, prescriptions médicales et fourniture de stupéfiants à des fins thérapeutiques.

c) répression du trafic :

- Actions prioritaires : renforcement des contrôles anti-drogues aux frontières extérieures, coopération et surveillance à l'intérieur des frontières communautaires, lutte contre le détournement de précurseurs et autres produits chimiques essentiels, mesures contre le recyclage des produits du trafic illicite, renforcement des systèmes judiciaires et juridiques, informations statistiques.

d) action internationale :

- Actions prioritaires : mise en oeuvre des conventions et du programme mondial d'action des Nations-Unies, coopération avec les principaux pays de production et de transit, coopération avec les autres pays développés consommateurs.

C'est dans le cadre de ce premier Plan que va se développer un véritable acquis en matière de drogues; en dépit de l'absence d'une compétence communautaire claire posée par le Traité de Rome, tel que révisé par l'Acte Unique Européen.

Le second Plan européen, approuvé par le Conseil Européen d'Edimbourg (11-12 décembre 1992), prolonge les recommandations prioritaires du premier, qu'il actualise, tout en prenant en compte ses résultats, tels que l'accord politique intervenu en juin 1992 sur la proposition de règlement du Conseil portant création de l'Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies, et l'organisation, du 16 au 22 novembre 1992, de la première Semaine européenne de prévention des toxicomanies. Par ailleurs, il prend acte du rapport (1992) de la Commission sur les politiques nationales et les actions communautaires en matière de réduction de la demande.

La globalité de l'approche sous-tendue par ce second plan européen est projetée explicitement dans l'avenir, dans la mesure où il affirme que "les propositions concernant le programme futur devraient tendre vers un équilibre satisfaisant entre réduction de la demande, respect des lois et actions internationales, et qu'il faudra aborder la question du budget à prévoir à cet effet" (doc. CELAD 126 du 3 décembre 1992, p.8).

**B. Les instruments adoptés et la mise en oeuvre des deux premiers Plans Européens (1989-1993).**

Les années 1989-1993 ont été marquées par l'adoption et la mise en oeuvre d'une série d'instruments, notamment communautaires, s'inscrivant dans les champs prioritaires retenus par les plans européens de lutte contre la drogue, et qui constituent un gage d'avenir important, au moment où l'Union doit définir sa stratégie à moyen terme sur le problème de société crucial que représente le phénomène de la drogue. On en trouvera ci-après une description synthétique :

**1) Aspects horizontaux**

**i) Coordination au sein des et entre les Etats membres**

Le Schéma Multidisciplinaire Complet adopté par la Conférence Internationale sur la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, à Vienne, en juin 1987, a mis tout particulièrement l'accent sur la nécessité de mettre en place, dans tous les Etats, une structure de coordination de la lutte anti-drogues rassemblant les intervenants publics et, autant que possible, privés et associatifs, en matière de lutte contre la toxicomanie.

En conformité avec les objectifs retenus par la Conférence de Vienne, les Etats membres de la Communauté Européenne se sont donc progressivement dotés de telles structures de coordination à l'échelle nationale. Celles-ci sont variables dans leur composition, leur organisation et leur prérogatives. La mise en place, en décembre 1989, du Comité européen de lutte Anti-Drogue (CELAD), a permis de rapprocher ces coordinations nationales et d'engager une fructueuse coopération entre elles.

ii) **Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT).**

La mise en oeuvre d'un diagnostic commun sur la toxicomanie en Europe, avec à terme, la mise en place d'un observatoire<sup>21</sup> figurait aussi parmi les mesures suggérées dans l'initiative du Président Mitterrand d'octobre 1989.

La Commission ayant réalisé, en 1990, à la demande du CELAD, une première étude de faisabilité de l'Observatoire, le premier Plan européen, adopté par le Conseil européen de Rome, en décembre 1990, prenait acte "avec satisfaction" de ce travail, précisant que "les fonctions de cet observatoire concernent non seulement les aspects sociaux et sanitaires, mais aussi les autres aspects de la drogue, y compris le trafic et la répression". Sur la base des travaux d'approfondissement de l'étude de faisabilité menés par la Commission et entérinés par le CELAD, le Conseil Européen de Luxembourg (28-29 juin 1991) décidait d'approuver la création d'un Observatoire européen des drogues doté d'un mandat global d'information sur les drogues.

L'option institutionnelle d'une "agence de droit communautaire" ayant entre temps été retenue par le CELAD, la Commission présentait le 27 janvier 1992 une "proposition de règlement du Conseil portant création d'un Observatoire Européen des Drogues et du Réseau Européen d'Information sur les Drogues et les Toxicomanies". Après de longues négociations, le règlement, basé sur l'article 235 du Traité CEE, était adopté le 8 février 1993 par le Conseil<sup>22</sup>. Il entrait en vigueur le 30 octobre 1993, suite à la fixation du siège de l'Observatoire, par le Conseil Européen, à Lisbonne.

Sur le fond, le règlement constate "qu'il y a lieu de confier à l'Observatoire une mission d'information globale contribuant à donner à la Communauté et à ses Etats membres une vue d'ensemble du phénomène des drogues et des toxicomanies; que cette mission d'information ne saurait préjuger la répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres quant aux dispositions législatives relatives à l'offre ou à la demande de drogues". Le travail de l'Observatoire sera accompli à partir d'un réseau de centres nationaux d'information sur les drogues, dénommé REITOX. Même si, pendant les 3 premières années, l'Observatoire devra accorder une "attention particulière" à la réduction de la demande, il devrait être en mesure de jouer d'emblée pleinement son rôle de "boussole" européenne sur le phénomène global des drogues, et d'apporter ainsi une valeur ajoutée considérable à la prise de décision politique des Etats membres et des Institutions de l'Union en cette matière.

---

<sup>21</sup> La nécessité de mettre en place un mécanisme de ce type avait déjà été soulignée par le rapport du Parlement européen sur la lutte contre la drogue, de Mme Scrivener. (Doc. de séance du PE (1-11079/81) du 5 mars 1982), ainsi que par le rapport de Sir Stewart-Clark sur le problème de la drogue dans les Etats membres de la Communauté (Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg, 1987).

<sup>22</sup> Règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil, du 8 février 1993, J.O. n° L36 du 12.2.1993

## 2) Réduction de la demande

La réduction de la demande de drogues en Europe se voit elle aussi attribuer, dans les deux plans européens, un degré élevé de priorité au sein de toute stratégie globale de lutte contre la drogue<sup>23\*</sup>. De même, dans d'importants rapports adoptés par le Parlement Européen, la réduction de la demande apparaît systématiquement comme un élément primordial<sup>24\*</sup>.

Dès 1986, les ministres de la Santé se réunissant au sein du Conseil s'étaient efforcés de mettre en pratique cette volonté politique orientée sur la réduction de la demande. A partir de 1989 notamment, ils ont adopté une série de résolutions et de conclusions par lesquelles ils demandaient à la Commission de soutenir l'action des Etats membres, en prenant des initiatives ou en réalisant des travaux portant en particulier sur les domaines suivants:

- création d'un réseau européen de données sanitaires en matière de toxicomanie (Résolution du Conseil du 16 mai 1989),
- prévention du SIDA chez les consommateurs de drogues par voie parentérale (Conclusions du 16 mai 1989),
- fiabilité des analyses de liquides corporels pour déceler l'usage de drogues illicites (Conclusions du 16 mai 1989),
- mise en oeuvre d'actions coordonnées de prévention et de prise en charge des toxicomanes (Conclusions du 13 novembre 1989),
- informations sur les drogues et amélioration de leur comparabilité qualitative et quantitative (Résolution du 4 juin 1991),
- traitement et réinsertion des toxicomanes qui font l'objet de mesures pénales (Résolution du 11 novembre 1991),

---

<sup>23</sup> \* Programme Européen de Lutte contre la Drogue. Rapport du CELAD au Conseil Européen de Rome des 13 et 14 décembre 1990. Doc. CELAD 126 p. 3-9, 25-28.

\* Rapport du Comité Européen de Lutte Anti-Drogue (CELAD) au Conseil européen d'Edimbourg, 11-12 décembre 1992, p. 10-16.

<sup>24</sup> \* Rapport sur l'éducation sanitaire et l'abus de stupéfiants dans les Etats membres de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe. Sir J. STEWART-CLARK.  
\* Rapport sur le problème de la drogue dans les Etats membres de la Communauté. Sir J. STEWART-CLARK, p. 61-83.

\* Rapport sur la diffusion dans les pays de la Communauté de la criminalité organisée liée au trafic de la drogue.  
M. COONEY (avril 1992).

- élaboration d'un cadre de coopération et d'actions communautaires dans le domaine de la santé publique (Résolution du 27 mai 1993),

Ces diverses initiatives des Ministres de la Santé ont permis, au fil des années, d'examiner des questions prioritaires et de lancer d'importantes initiatives conjointes, favorisant ainsi l'émergence d'une approche sanitaire des toxicomanies dans un cadre de santé publique à l'échelle de la Communauté.

Parmi ces importantes réalisations, il y a lieu de citer plus particulièrement les deux rapports de la Commission sur la réduction de la demande dans les Etats membres et la Communauté (1990 et 1992)<sup>25</sup>, la Semaine européenne de prévention des toxicomanies (16-22 novembre 1992), le séminaire sur "la prise en charge du toxicomane et la prison" (Athènes, 3-5 mars 1994), et l'appui à la mise en oeuvre d'actions coordonnées de prévention, notamment par un soutien à la création de réseaux tels que la fondation européenne des services d'accueil téléphonique (FESAT) et à leurs activités. L'adoption du règlement portant création de l'Observatoire apporte par ailleurs, entre autres, une réponse aux attentes des Etats membres dans le domaine de l'information sur la réduction de la demande et de l'épidémiologie, qui constituent la première priorité de travail de l'OEDT. Ces mesures, outre qu'elles ont reçu l'aval du Conseil Européen et les encouragements de l'opinion publique, sont de nature à inspirer, par leurs objectifs comme par leur contenu et leurs résultats, les propositions que la Commission est maintenant amenée à formuler en vue de la mise en oeuvre de l'article 129 du Traité sur l'Union Européenne.

### 3) Réduction et prévention du trafic

Les deux premiers plans européens ont identifié 6 domaines prioritaires d'action conjointe des Etats membres en matière de répression du trafic de stupéfiants :

- 1) le renforcement des contrôles anti-drogues aux frontières extérieures;
- 2) la coopération et la surveillance à l'intérieur des frontières communautaires;
- 3) la lutte contre la fabrication illicite de drogue par des mesures visant à prévenir le détournement, aux fins de la production illicite, des précurseurs et autres produits chimiques essentiels;
- 4) les mesures contre le recyclage des produits du trafic illicite de drogue;
- 5) le renforcement des systèmes judiciaires et juridiques;
- 6) les informations statistiques.

La plupart de ces travaux ont été menés jusqu'en 1993 dans des enceintes intergouvernementales (Groupe TREVI et Groupe GAM 92 pour les points 1) et 2);

---

<sup>25</sup> Doc. COM(90)527 final et SEC(92)725 final.

Task Forces spécialisées du G7 pour les points 3) et 4); Nations-Unies pour le point 5). Cependant, des mesures communautaires sont venues compléter l'approche intergouvernementale sur certains de ces points, mais tout particulièrement sur les points 3) (règlement et directive précurseurs), 4) (directive sur le blanchiment), et 6) (création de l'Observatoire des drogues). On trouvera ci-après un bref rappel des principaux travaux conduits dans ces domaines.

a) **Achèvement du marché intérieur**

Surveillance intracommunautaire de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ("précurseurs de drogue")

La directive 92/109/CEE du Conseil du 14 décembre 1992, relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes<sup>26</sup> vise principalement à établir une surveillance intra-communautaire de la mise sur le marché de ces substances, afin d'éviter leur détournement du commerce licite. Cette directive a été adoptée dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, sur base de l'article 100 A du Traité CEE, et elle est complémentaire du Règlement (CEE) n° 3677/90, relatif au contrôle du commerce international des produits précurseurs.

Classification en matière de délivrance des médicaments à usage humain

La directive 92/26/CEE du 31 mars 1992 concernant la classification en matière de délivrance des médicaments à usage humain<sup>27</sup> stipule que les autorités compétentes prévoient la classification des médicaments en:

- médicaments soumis à prescription médicale,
- médicaments non soumis à prescription.

Le Conseil a par ailleurs adopté, le 31 mars 1992, deux autres directives concernant l'une la publicité et l'autre, la distribution en gros des médicaments à usage humain.

b) **Contrôle du commerce international des précurseurs**

La Convention des Nations unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes comporte un article consacré au contrôle du commerce des précurseurs (article 12). Le Conseil a adopté un règlement communautaire concernant ce point de la Convention de Vienne et instaurant, en conséquence, un système

---

<sup>26</sup> JO L 370 du 19.12.92, p. 76; les annexes de cette directive ont été modifiées par la Directive de la Commission 93/46/CEE du 22 juin 1993.

<sup>27</sup> JO N° L 113 du 30.4.92, p. 5

communautaire de surveillance de l'exportation de ces produits vers les pays tiers. Tel est l'objet du "règlement CEE n° 3677/90 du Conseil du 13 décembre 1990 relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes"<sup>28</sup>. (article 113 du Traité CEE). A noter que ce règlement a été modifié en mars 1992<sup>29</sup> pour intégrer les recommandations élaborées au niveau international par la Chemical Action Task Force (CATF), créée par le Groupe des 7 pays les plus industrialisés (G7), et qu'il a été complété par la directive 92/109 du Conseil du 14 décembre 1992 relative à la fabrication et à la mise sur le marché de précurseurs à l'intérieur même de la Communauté.

c) **Prévention du blanchiment des capitaux**

Le Conseil a adopté le 10 juin 1991 la "directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux"<sup>30</sup>, visant à prévenir, interdire et sanctionner le blanchiment. La directive reprend les recommandations essentielles du GAFI (Task Force du G7) concernant les aspects financiers du blanchiment de capitaux.

d) **Travaux du Groupe TREVI**

Le groupe TREVI a été créé (comme plus tard le CELAD) lors d'un Conseil Européen, celui de Rome de décembre 1975. Il s'est organisé sous forme d'un satellite intergouvernemental dans le contexte européen, ayant pour mandat initial la coopération contre le terrorisme. La Commission n'a été admise dans cette enceinte à part entière qu'en 1992.

TREVI, au fil des années étendra ses activités à la grande criminalité, et donc au trafic des drogues, suite à une initiative italienne, au milieu des années 80. C'est alors qu'est mis en place le groupe TREVI III, consacré à la grande criminalité, et dont les travaux porteront d'abord sur le trafic de drogues. Une deuxième extension conduira à la création du groupe TREVI 92, chargé d'examiner tous les problèmes en relation avec la mise en oeuvre de l'Acte Unique, y compris la criminalité liée aux drogues. On peut également considérer comme un prolongement de TREVI les travaux relatifs à la mise en place d'EUROPOL et de son unité drogues (EDU), qui se sont déroulés initialement sous les auspices de TREVI III, et se sont ensuite poursuivis dans le cadre du groupe ad hoc EUROPOL, avant d'être insérés dans les mécanismes institutionnels

---

<sup>28</sup> JO N° L 357 du 20.12.90, p. 1

<sup>29</sup> JO N° L 96 du 10.4.92, p. 1

<sup>30</sup> JO N° L 166 du 28 juin 1991

du titre VI du TUE, fin 1993. Ces travaux du groupe TREVI ont été intégrés aux deux plans européens de lutte contre la drogue.

Les travaux du Groupe TREVI ont donc, à la fin des années 80, accordé une importance prioritaire à la lutte contre le trafic de stupéfiants, le crime organisé et le blanchiment de l'argent, comme l'attestent en particulier la Déclaration des Ministres TREVI du 15 novembre 1989 et le programme d'action de Dublin adopté en juin 1990. Relèvent notamment de l'acquis du Groupe TREVI, en matière de stupéfiants, les lignes d'action suivantes :

- établissement d'unités nationales de renseignements sur les stupéfiants;
- accord ministériel sur la mise en place de l'Unité Drogues EUROPOL (réalisé à Copenhague, le 2 juin 1993);
- détachement d'officiers de liaison drogues dans les pays n'appartenant pas à la CEE;
- coopération en matière de formation;
- politique commune en matière de livraisons surveillées de stupéfiants;
- politique commune en matière de blanchiment des capitaux;
- création d'un réseau de correspondants permanents en matière de technique policière, pour l'assistance aux pays de production et de transit;
- institution d'une coordination en matière d'aide aux pays de l'Europe de l'Est pour la reconstitution des services de police.

#### 4) Action au niveau international

##### Acquis communautaire

Ayant participé, sur la base de la décision du Conseil du 26 janvier 1987, à la Conférence des Nations-Unies sur le trafic illicite de stupéfiants à Vienne, en juin 1987, puis à la négociation et à la conclusion de la 3ème Convention Internationale sur la lutte contre les drogues illicites et les substances psychotropes (19 décembre 1988), la Communauté est devenue partie à la-dite Convention le 22 octobre 1990 au regard des compétences communautaires (précurseurs). La Convention de Vienne contient des articles spécifiques sur les précurseurs et le blanchiment de capitaux.

La Communauté européenne a également activement participé à l'élaboration et à la mise en oeuvre des stratégies internationales de lutte contre la drogue et aux travaux des deux Task Forces créées par le groupe des 7 pays les plus industrialisés (G7), dans le domaine de la surveillance des précurseurs chimiques (CATF), d'une part, et du blanchiment des capitaux (FATF), d'autre part.

La décision du Conseil du 26 janvier 1987 a en outre permis à la Communauté d'instruments spécifiques pour intervenir activement auprès des pays producteurs et/ou de transit. Ainsi met-elle en oeuvre, depuis lors, un important programme de coopération Nord-Sud, en vue de soutenir les efforts des pays en développement par des mesures de prévention, ainsi que par

l'octroi d'une aide au développement alternatif et, pour certains pays d'Amérique Andine et Centrale, depuis 1990, de préférences commerciales spéciales. Plus récemment (1993), dans la même ligne, un nouveau programme d'action diversifié a été engagé par la Communauté en faveur du Maroc, afin de soutenir les efforts de ce pays visant à réduire la culture du cannabis, combattre le trafic de drogue, et développer les régions du Nord (où le cannabis est actuellement cultivé).

Une stratégie pan-européenne de lutte contre l'abus des drogues illicites, fondée sur la dimension régionale du phénomène de la drogue en Europe, a été définie lors de la première conférence ministérielle Pan-européenne organisée sous l'égide du groupe Pompidou du Conseil de l'Europe (Oslo, 1991), et a été actualisée lors de la seconde conférence ministérielle Pan-européenne, qui a eu lieu sous les auspices du Conseil de l'Europe, les 3 et 4 février 1994, à Strasbourg. Se fondant sur les orientations définies par la décision de 1987, la Communauté européenne a progressivement introduit des clauses drogues et des clauses sur le blanchiment de l'argent dans ses accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale. De telles clauses sont aussi prévues dans les futurs accords avec les pays de la Communauté des Etats Indépendants. La Commission développe, de plus, sur cette base, une politique active de coopération opérationnelle avec les pays d'Europe centrale et orientale et les Etats baltes, notamment au moyen du programme PHARE. En novembre 1992, la Communauté a approuvé un programme pilote régional dans le cadre de PHARE, couvrant cinq pays d'Europe Centrale et Orientale. Ce programme pilote a été renforcé en décembre 1993 par un programme additionnel couvrant au total onze pays. La Commission examine la possibilité d'actions similaires dans le cadre de TACIS.

Compte tenu de la priorité qu'il convient d'accorder au phénomène de détournement des précurseurs aux fins de fabrication illicite de drogues, la Communauté a reçueilli l'accord de certains pays considérés comme sensibles pour que ceux-ci acceptent de figurer sur une liste de pays à destination desquels l'exportation de précurseurs à partir de la Communauté est soumise à contrôle (24 pays à ce jour). Un accord formel au niveau régional couvrant à la fois le contrôle des échanges, l'assistance administrative et la coopération technique est en cours de négociation avec les pays de l'ANASE; sur le même schéma, des discussions seront prochainement engagées avec les pays d'Amérique latine.

Enfin, dans le cadre de Lomé IV, convention qui constitue le cadre de coopération entre la Communauté européenne et les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), il existe également des moyens institutionnels et financiers destinés à encourager la lutte contre l'abus des drogues illicites et le trafic. La Commission a maintenant identifié les besoins des pays les plus touchés. Cela permettra d'approfondir le dialogue avec les pays concernés en vue d'une approche opérationnelle dans le cadre du Fonds européen de Développement (FED).

- Coopération politique

Parallèlement à ces actions, qui relèvent de l'activité traditionnelle de la Communauté européenne dans ses relations avec ses principaux partenaires extérieurs, une intense activité diplomatique conjointe a été menée ces dernières années, par les Etats membres et la Commission, vis-à-vis des principaux pays de production et de transit, dans le cadre :

- de la coopération politique européenne (CPE),
- du groupe de Dublin (groupe informel de consultation entre le CELAD - les Etats membres de la CE et la Commission, - et les Etats-Unis, la Suède, le Japon, le Canada, l'Australie, la Norvège et le PNUCID).

## **LE CADRE JURIDIQUE POSÉ PAR LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET SES CONSÉQUENCES**

Le TUE offre la possibilité de renforcer notamment l'approche intégrée du phénomène "drogues" dans un cadre institutionnel unique couvrant le domaine communautaire (y compris la Santé Publique dans les conditions définies à l'article 129), la Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures (CJAI, titre VI du TUE), et la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC, titre V du TUE). L'entrée en vigueur du TUE représente dès lors une avancée significative dans la lutte contre la drogue, puisqu'il étend considérablement à la fois le champ d'action de la Communauté et la coopération entre les Etats membres au sein de l'Union européenne.

Les champs particuliers et les modalités d'exercice des compétences nouvelles découlant du Traité sur l'Union européenne sont différents selon qu'il s'agit des aspects liés à la santé publique, à la politique extérieure et de sécurité commune, ou à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

a) **La Drogue, priorité de "Santé publique" (Titre II, Article 129 du Traité)**

L'article 129 du Traité sur l'Union européenne consacre la prévention de la toxicomanie comme un sujet prioritaire de l'action communautaire dans le domaine de la santé publique, et la recherche sur ses causes et ses conséquences, l'information et l'éducation à la santé, comme domaines d'action privilégiés. Sur base de l'article 129, paragraphe 1, 3ème alinéa, les exigences en matière de prévention de la toxicomanie doivent être prises en compte dans le cadre des autres politiques de la Communauté. L'article 129, paragraphe 3, stipule, en outre, que la Communauté et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de santé publique. La Commission a transmis au Conseil et au Parlement européen, en novembre 1993, une communication concernant le cadre d'action en matière de santé publique, y compris la prévention de la toxicomanie.

b) **La Drogue, priorité de la "Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures" (CJAI, Titre VI du T.U.E)**

Le Traité sur l'Union européenne identifie à l'article K.1, parmi "les questions d'intérêt commun" couvertes par le Titre VI, sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les dispositions suivantes qui concernent les drogues :

- .....  
4) la lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9);  
.....  
7) la coopération judiciaire en matière pénale;

8) la coopération douanière;

9) la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre ... le trafic illicite de drogues et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (EUROPOL)."

Pour l'ensemble des points de l'article K.1, et notamment pour la "lutte contre la toxicomanie", le Conseil peut arrêter des "positions communes", des "actions communes" ou des "conventions". Le pouvoir d'initiative est partagé entre les Etats membres et la Commission. Il incombe exclusivement aux Etats membres pour les points 7) à 9).

Lors de sa première réunion, à Bruxelles, les 29-30 novembre 1993, le Conseil Justice et Affaires Intérieures a adopté un "Plan d'action en matière de drogue, EUROPOL et de blanchiment des capitaux", qui reprend et prolonge l'essentiel de l'acquis de la coopération inter-gouvernementale (groupes TREVI et GAM 92), et de l'action communautaire, qui figuraient dans les deux premiers plans européens.

c) **La Drogue, priorité de la "Politique Extérieure et de Sécurité Commune" (PESC, titre V du T.U.E)**

L'article J.1, para 2, du T.U.E. fixe les grands objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, parmi lesquels :

- "- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes;
- la promotion de la coopération internationale."

L'Union poursuit ces grands objectifs par "une coopération systématique entre les Etats membres" et par la réalisation "d'actions communes dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts importants en commun". (art. J.1, para 3). Les questions devant faire l'objet d'actions communes sont de fait décidées par le Conseil, sur la base des orientations générales arrêtées par le Conseil Européen.

Le Traité n'identifie pas spécifiquement la drogue comme un domaine prioritaire de la PESC. Mais la responsabilité de fixer les orientations générales de la PESC, incombe, au titre même du Traité, au Conseil Européen, il faut rappeler que le Conseil Européen de Lisbonne (26-27 juin 1992), premier sommet succédant à celui de Maastricht, a procédé à un premier examen des domaines d'application de la future PESC. Il a retenu, à titre indicatif, la lutte contre le trafic des drogues illicites comme un domaine prioritaire, parmi six objectifs spécifiques de l'Union. Par ailleurs, il a

également consacré le Maghreb et le Moyen-Orient comme régions prioritaires d'application de la PESC dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogues.

LES BUDGETS DROGUES DE 1987 À 1993 (ECU)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
Mesures de lutte contre la drogue Ligne: 6472; B3 4302; B3 440	—	1.125.000	1.125.000	3.900.000	(1) 5.418.000	5.973.000	3.300.000	20.841.000
Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies (OEIDT). B3 441	—	—	—	—	—	p.m	4.800.000	4.800.000
Actions de coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre la drogue B7 5045, B7 5080, 949	5.500.000	5.500.000	5.500.000	9.800.000	9.450.000	10.100.000	13.000.000	59.150.000
Programme PHARE (Pays d'Europe centrale et orientale)	—	—	—	—	—	—	2.000.000	2.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>5.500.000</b>	<b>6.625.000</b>	<b>6.925.000</b>	<b>13.700.000</b>	<b>14.868.000</b>	<b>16.073.000</b>	<b>23.100.000</b>	<b>86.791.000</b>

Il y compris 1.000.000 ECU sur la ligne B3 - 1086 - Information des jeunes en vue de la prévention de l'abus des drogues

## BUDGETS DROGUES (mecu)

### VOLET INTERNE

#### Réduction de la demande    1994

#### APB 95

#### Ligne

Santé publique	3,3	3,5	B3-440 "Mesures de lutte contre la drogue"
----------------	-----	-----	--

#### Réduction de l'offre    1994

#### APB 95

#### Ligne

Précursors	0,83	0,875	B3-440 "Mesures de lutte contre la drogue"
------------	------	-------	--

Blanchiment de l'argent	p.m.	p.m.
-------------------------	------	------

Mesures Titre VI	p.m.	[ 5 <sup>1</sup> ]	B5-800 "Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures"
------------------	------	--------------------	--

#### Aspects horizontaux    1994

#### APB 95

#### Ligne

OEDT	4,8	5,0	B3-441 "Observatoire européen des drogues et des toxicomanies"
------	-----	-----	--

Réseaux multivilles	1	p.m.	B3-4103 "Mesures de lutte contre la pauvreté" (crédits 1994) Nouvelle ligne à créer en 1996
---------------------	---	------	---

Recherches, études	0,67	p.m.	B6-622 "Projets action indirecte Programme Cadre 1994 - 1998" Programme de recherche sur les drogues à mettre en place
--------------------	------	------	--

<sup>1</sup> Montant total : pas de ventilation disponible sur les actions drogues

Formation p.m. p.m. Mesures à mettre en oeuvre et à coordonner dans le cadre des programmes verticaux

VOLET EXTERNE

	<u>1994</u>	<u>APB 95</u>	<u>Ligne</u>
Coopération Nord-Sud	10	10	B7-5080 "Coopération Nord-Sud dans le contexte de la lutte contre la drogue"
Programme régional "drogue" du programme PHARE	2	5	B7-600 "Aide à la restructuration économique des pays d'Europe Centrale et Orientale"
BUDGET TOTAL DROGUES :	22,6	24,375	

## NOMBRE DE TOXICOMANES

	O + S 1989-1993	CE-1er rapport Réduction demande 1990	CE-2ème rapport Réduction demande 1992	L'Express (7 oct.1993) 1990	O.M.S 1985-1990	NIAD 1990-1991
	Etats Membres					
Belgique	15.000 - 20.000	10.000 - 20.000	?	20.000	?	15.000 - 20.000
Danemark	10.000	10.000	10.000	20.000	10.000	10.000
France	150.000	100.000	150.000	120.000	100.000 - 150.000	150.000
Allemagne	80.000 - 100.000	60.000 - 80.000	80.000	100.000	90.000 - 140.000	100.000 - 250.000
Grèce	?	9.000 - 13.000	?	30.000	40.000 - 50.000	10.000 - 20.000
Irlande	2.000	?	?	20.000	3.515	2.000
Italie	150.000 - 200.000	?	150.000	150.000	100.000 - 200.000	150.000 - 200.000
Luxembourg	1.000 - 1.500	1.800	?	2.000	1.200 - 1.500	1.000 - 1.500
Pays-Bas	15.000 - 20.000	20.000	21.000	30.000	22.000 - 24.000	22.000
Portugal	?	40.000 - 50.000	?	50.000	40.000 - 50.000	40.000 - 50.000
Espagne	120.000	?	?	100.000	?	120.000
Royaume-Uni	150.000 - 200.000	?	35.000 - 90.000	100.000	?	150.000 - 200.000
TOTAL	693.000 - 823.500	250.800 - 294.800	446.000 - 501.000	742.000	426.700 - 629.000	770.000 - 1.045.500

## SAISIES DE DROGUE (en kgs)

	HEROINE				COCAINE				CANNABIS			
	Etude Multi-villes Groupe Pompidou 1991	Interpol 1992	CCD 1992	GAM 1992	Etude Multi-villes Groupe Pompidou 1991	Interpol 1992	CCD 1992	GAM 1992	Etude Multi-villes Groupe Pompidou 1991	Interpol 1992	CCD 1992	GAM 1992
Etats Membres												
Belgique	?	187	80	80	?	1.140	1.261	1.261	?	12.048	4.968	4.968
Danemark	30	33	18	18	?47	20	14	14	976	2.055	1.670	1.670
France	561	262	153	156	831	1.322	1.205	1.278	21.050	38.041	30.258	30.759
Allemagne	1.594	1.399	1.143	1.143	963	1.041	754	1.025	12.343	3.057	8.437	3.512
Grèce	?	141	123	123	?	4	2,6	2,6	?	2.986	2.840	2.840
Irlande	0,2	0,215	0,25	0,25	0	6	2,3	2,3	1.174	633	380	380
Italie	1.041	998	174	592	750	1.221	300	551	6.070	17.792	34	7.147
Luxembourg	?	6	6,2	6,3	?	10	11	11	?	?	30	31
Pays-Bas	406	266	36	36	2.288	2.129	721	721	84.292	4.546	24.082	24.083
Portugal	62	31	3	3	1.094	1.828	115	115	7.754	1.657	306	4
Espagne	741	624	198	195	7.574	3.115	2.434	2.432	195.700	99.252	76.111	76.065
Royaume Uni	450	511	449	449	1.078	2.538	2.250	2.250	26.000	42.691	44.551	44.551
Total	4.885,2	4.458	2.383	2.802	14.578	14.374	9.070	9.663	355.359	224.758	193.667	196.010

## HEROINE

(SOURCE / OIPC-Interpol)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Etats-Unis	501 kg*	740 kg*	876 kg*	728 kg	1.428 kg	1.245 kg
Allemagne	319 kg	537 kg	727 kg	844 kg	1.594 kg	1.426 kg
Belgique	140 kg	113 kg	80 kg	288 kg	185 kg	184 kg
Danemark	13 kg	25 kg	34 kg	26 kg	34 kg	33 kg
Espagne	412 kg	479 kg	713 kg	887 kg	741 kg	670 kg
France	106 kg	221 kg	302 kg	320 kg	476 kg	323 kg
Grèce	73 kg	72 kg	42 kg	35 kg	272 kg	165 kg
Irlande	0 kg 051	0 kg 443	0 kg 398	0 kg 162	-	0 kg 162
Italie	323 kg	576 kg	685 kg	900 kg	1.041 kg	1.330 kg
Luxembourg	0 kg 317	14 kg	0 kg 5	0 kg 1	9 kg	7 kg
Pays-Bas	517 kg	441 kg	481 kg	532 kg	406 kg	543 kg
Portugal	29 kg	33 kg	60 kg	19 kg	61 kg	54 kg
Royaume-Uni	31 kg	247 kg	348 kg	608 kg	450 kg	510 kg
Total CE (±)	1.963 kg	2.758 kg	3.472 kg	4.459 kg	5.269 kg	5.245 kg

Totaux fédéraux

COCAINE (poudre)						
(SOURCE / OIPC-Interpol)						
	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Etats-Unis	43.254 kg	58.640 kg	80.894 kg	74.301 kg	101.802 kg	68.827 kg
Allemagne	295 kg	496 kg	1.405 kg	2.473 kg	963 kg	1.331 kg
Belgique	269 kg	403 kg	89 kg	538 kg	756 kg	1.221 kg
Danemark	25 kg	9 kg	54 kg	28 kg	39 kg	21 kg
Espagne	1.133 kg	3.461 kg	1.838 kg	5.252 kg	7.561 kg	4.414 kg
France	749 kg	584 kg	926 kg	1.840 kg	831 kg	1.025 kg
Grèce	26 kg	6 kg	2 kg	33 kg	13 kg	9 kg
Irlande	0 kg 030	0 kg 044	3 kg	1 kg	0 kg 031	10 kg
Italie	326 kg	619 kg	667 kg	801 kg	1.298 kg	1.377 kg
Luxembourg	22 kg	4 kg	21 kg	23 kg	14 kg	11 kg
Pays-Bas	405 kg	517 kg	1.393 kg	4.288 kg	2.492 kg	3.433 kg
Portugal	222 kg	301 kg	793 kg	360 kg	1.096 kg	1.893 kg
Royaume-Uni	54 kg	308 kg	537 kg	470 kg (?)	1.086 kg	2.266 kg
Total CE (±)	3.526 kg	6.708 kg	7.728 kg	16.107 kg	16.149 kg	17.011 kg

SAISIES DE DROGUE EN 1992

(Source: OIPC-INTERPOL)

HEROINE

Total mondial: 12.355 Kg 988

Europe: 6.060 Kg 982

COCAINE

Total mondial: 48.021 Kg 672

Europe: 14.852 Kg 140

CANNABIS

Total mondial: 476.490 Kg 397

Europe: 239.965 Kg 094

ISSN 0254-1491

COM(94) 234 final

# DOCUMENTS

FR

05

---

N° de catalogue : CB-CO-94-268-FR-C

ISBN 92-77-70388-1

---

Office des publications officielles des Communautés européennes  
L-2985 Luxembourg