



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.05.1997  
COM(97) 249 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT  
EUROPÉEN SUR LE CONTRÔLE DES NOUVELLES DROGUES DE  
SYNTHÈSE ("designer drugs")**



**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT  
EUROPEEN SUR LE CONTROLE DES NOUVELLES DROGUES DE  
SYNTHESE ("designer drugs")**

**I. INTRODUCTION**

Tous les ans, des quantités importantes de nouvelles drogues synthétiques sont produites dans les Etats membres de l'Union européenne. La consommation de ces drogues est en hausse, notamment parmi les personnes très jeunes. Or non seulement cette évolution constitue une grave menace pour leur santé et pour leur vie, mais c'est aussi une source d'inquiétude considérable pour nos citoyens. Ces derniers jugent donc urgent d'intervenir à tous les niveaux pour inverser cette tendance.

Il est également indispensable de faire preuve de fermeté dans ce domaine si l'on veut préserver la crédibilité de l'Union européenne dans les efforts considérables qu'elle entreprend pour lutter contre la culture et la production de stupéfiants dans le monde entier.

L'augmentation marquée de la production, du trafic et de l'utilisation illicites des nouvelles drogues de synthèse au sein de l'UE peut s'expliquer par plusieurs facteurs qui les rendent différentes des drogues plus traditionnelles, à base de plantes. Il s'agit des facteurs suivants :

- tous les ingrédients nécessaires à leur production existent dans l'UE, ce qui signifie qu'elles peuvent être produites localement, à proximité des zones de consommation;
- elles sont relativement aisées à préparer, les précurseurs étant librement disponibles sur le marché et l'infrastructure nécessaire peu sophistiquée puisqu'il suffit d'un entrepôt abandonné, voire d'une caravane;

- elles sont meilleur marché que la cocaïne ou les autres drogues à base de plantes, qui sont les autres grands stimulants “plus traditionnels” que l’on trouve sur le marché, et leur effet est plus long;
- elles sont considérées comme étant à la mode et faisant partie de la culture des jeunes dans certains pays. Elles ne sont pas étroitement associées au vol ou au crime avec violence;
- le grand public sous-estime souvent le risque pour la santé publique. Il n’est pas toujours facile de faire la différence avec les produits similaires mais légaux qui sont souvent utilisés de manière fonctionnelle, par exemple dans certaines professions pour accroître l’endurance.

Ces nouvelles drogues partagent cependant quelques-unes des caractéristiques des drogues à base de plantes, notamment quant à la menace comparable qu’elles représentent pour la santé humaine et le danger qu’elles impliquent, en particulier pour les jeunes.

Le programme d’action communautaire pour la prévention de la toxicomanie contribue déjà à sensibiliser le public et à élaborer des réponses appropriées à cette menace, dans le domaine social comme dans celui de la santé. Actuellement, ce programme soutient notamment des projets pilotes transnationaux visant à mettre en place un système d’alerte précoce pour déceler les tendances de la jeunesse en matière de consommation, évaluer la fréquence des drogues dans certains milieux, par exemples dans celui du techno, ou encore pour développer l’échange de données sur les tendances du phénomène de la drogue.

La Commission européenne a déjà souvent mis l’accent sur ce problème, en coopération avec la présidence du Conseil de ministres et le Parlement européenne, et souhaité qu’une action prioritaire soit lancée au niveau de l’Union européenne. La lutte contre la drogue est passée au premier plan des discussions au cours de la présidence irlandaise et le Conseil européen de Dublin a clairement souligné la nécessité de mettre fin à la production domestique et au trafic des drogues de synthèse dans nos Etats membres.

La présente communication constitue la contribution de la Commission au suivi de cette recommandation.

## **II NATURE DU PROBLEME**

La nature mondiale de ce problème se traduit par l'attention accrue que lui accordent les organisations internationales compétentes apparentées aux Nations unies : l'Organisation mondiale de la santé, l'Organe International de contrôle des stupéfiants et la Commission des stupéfiants.

Actuellement, il existe déjà un instrument juridique international important pour lutter contre ce problème à l'échelle mondiale. C'est la convention des Nations unies de 1971 sur les substances psychotropes.

Ratifiée et mise en oeuvre par 146 nations, puis complétée par les dispositions de la convention des Nations unies de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, la convention de 1971 fournit le cadre international indispensable pour classer et interdire les principales drogues synthétiques connues à l'époque pour être dangereuses pour la santé humaine. Elle contient un mécanisme de mise à jour, mais l'expérience récente a montré que ce mécanisme, qui exige un consensus international, est lent à mettre en place et qu'il n'est en aucun cas suffisamment flexible ou rapide pour suivre le rythme de l'apparition sur le marché des nouvelles drogues synthétiques souvent délibérément créées pour contourner les dispositions de la convention.

En revanche, l'Union européenne et ses Etats membres disposent quant à eux, notamment depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, d'une série d'instruments et de possibilités pour réagir rapidement et efficacement entre eux pour atteindre la cible mouvante que représentent les nouvelles drogues synthétiques.

En outre, à l'instar des drogues à base de plantes, les drogues synthétiques dépendent de certains précurseurs chimiques. Sur les 22 substances contrôlées par la législation communautaire en application de la convention des Nations unies de

1988, huit sont directement pertinentes du point de vue des drogues synthétiques<sup>1</sup> et d'autres doivent y être ajoutées.

En ce qui concerne les produits finals (c'est-à-dire les drogues synthétiques elles-mêmes, par opposition à leurs précurseurs chimiques), tous les Etats membres de l'Union européenne ont introduit dans leur législation le contrôle des substances psychotropes placées sous surveillance par la convention des Nations unies de 1971 (voir ANNEXE I). Cette convention prévoit le contrôle de substances classées sur la base de leur définition chimique stricte.

Cependant, étant donné que les stimulants de type amphétamines ont une structure chimique très similaire, ils se prêtent aisément aux modifications structurelles mineures débouchant sur un produit final différent. Ces modifications peuvent être déterminées par divers facteurs :

- (i) la volonté délibérée de contourner la législation sur les précurseurs
- (ii) la possibilité d'utiliser des précurseurs ne figurant pas sur les listes et leur disponibilité,
- (iii) la fabrication délibérée de stimulants de type amphétamines non couverts par la législation nationale ou une convention internationale et parfois appelés "designer drugs".

Il est chimiquement possible d'obtenir un grand nombre de structures modifiées de cette manière, dans lesquelles la composition élémentaire de l'amphétamine reste toutefois inchangée. Certains de ces dérivés actuellement populaires en Europe ne sont donc pas couverts par la convention des Nations unies de 1971 sur les substances psychotropes. Bien que ce problème puisse théoriquement être résolu par la modification régulière des listes de la convention de 1971, un tel processus prend généralement deux à trois ans. Il peut donc y avoir un décalage important entre le moment où les nouvelles substances sont introduites sur le marché illicite et la date où elles sont classées dans l'une des listes de la convention des Nations

---

<sup>1</sup> phényl-1 propanone-2, éphédrine, pseudo-éphédrine, safrole, isosafrole, pipéronal, 3,4-méthylènedioxyphénylpropane-2-one et acide phénylacétique

unies. Dans l'intervalle, et à moins que d'autres protections ne soient mises en place, les nouvelles drogues synthétiques risquent de circuler librement puisqu'il existe plusieurs Etats membres où la législation pénale n'autorise pas l'exercice légal de contrôles sur des substances qui ne sont pas (encore) placées sur une liste des substances surveillées.

### III QUELQUES REPONSES NATIONALES

Dans les pays concernés par le problème des drogues synthétiques, trois différents types d'approche semblent avoir été adoptés, en sus du système de contrôle fondé sur la définition chimique stricte des substances (contrôle nominal de chaque substance) qui est instauré par la convention des Nations unies de 1971 sur les substances psychotropes.

(i) l'approche "générique"

Certains Etats membres (Royaume-Uni, Irlande) ont recouru, dans leur législation relative à l'abus des drogues, à des définitions génériques correspondant à diverses familles de drogues afin de couvrir les nouvelles drogues synthétiques ne figurant pas dans les tableaux des conventions des Nations unies. En Allemagne, un projet de loi visant à adopter l'approche générique fait actuellement l'objet de discussions interministérielles et avec les Länder avant d'être présenté au Parlement.

L'utilisation de définitions génériques a l'avantage de criminaliser par anticipation un grand nombre de groupes de drogues synthétiques qui pourraient finir par apparaître sur le marché. Bien que ce système ne puisse couvrir l'ensemble des stupéfiants susceptibles d'être produits sur la base d'une structure moléculaire unique, il rend néanmoins plus difficile la fabrication de drogues synthétiques échappant au contrôle du droit pénal par des laboratoires clandestins.

(ii) l'approche par "liste d'urgence"

D'autres Etats membres (Allemagne, Pays-Bas) ont introduit dans leur législation une procédure d'urgence destinée à contrôler légalement, de manière provisoire, les nouvelles substances qui apparaissent sur le marché, avant la pleine inscription de ces nouvelles drogues dans le tableau adéquat. Ce système permet de réagir rapidement à l'abus et au trafic illicite de "nouvelles" drogues de synthèse et peut donner lieu à l'application de sanctions pénales.

(iii) l'approche "analogue"

Ce système est celui que préfèrent les services américains de lutte contre la drogue (Drugs Enforcement Agency) et est défini dans l'amendement de 1986 à la Loi sur les substances contrôlées (Controlled Substance Act) sous la forme d'une *Loi sur les produits analogues aux substances contrôlées (Controlled Substance Analogue Enforcement Act)*.

Cette loi prévoit l'application de sanctions pénales en cas de fabrication et diffusion de "produits analogues aux substances contrôlées" destinés à la consommation humaine. Ces substances sont dites "analogues" si elles produisent essentiellement le même effet psycho-actif que les substances contrôlées et si leurs structures chimiques sont substantiellement similaires. Ces produits sont donc interdits à moins qu'un tribunal ne décide que les hypothèses de base étaient dénuées de fondement. Il est important de noter qu'il n'existe pas de liste des produits analogues aux substances contrôlées. Depuis l'introduction de l'amendement de 1986, les services américains de lutte contre la drogue ont constaté une baisse de la production et de la distribution de ces produits et l'attribuent notamment au statut de substance analogue qui a eu pour effet de rendre le trafic des nouvelles drogues synthétiques trop risqué et trop peu sûr pour que le profit réalisé compense l'effort nécessaire.

#### IV: ELEMENTS DE REPOSE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE

##### LE CONSEIL EUROPEEN DE DUBLIN

Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Dublin en décembre 1996 ont estimé que la question des drogues synthétiques méritait une attention toute particulière, tant au sein de l'Union européenne que dans les relations entre l'Union et les pays tiers, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale. Ce faisant, ils ont expressément approuvé le rapport sur la drogue qu'ils avaient reçu du Conseil ainsi que l'action commune du 17 décembre 1996 relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les Etats membres de l'Union européenne dans le domaine des drogues.

Le rapport en question disait clairement que des insuffisances persistaient dans le domaine des drogues de synthèse et qu'il fallait aborder le problème sous trois angles : a) la législation, b) la coopération concrète dans la lutte contre la production et le trafic des substances incriminées et notamment une amélioration de la coopération entre les autorités nationales et l'industrie chimique et c) la coopération internationale.

Quant à l'action commune, elle reconnaît, à l'article 5 qu'une plus grande convergence est nécessaire entre les législations nationales concernant les drogues synthétiques en stipulant que les Etats membres *“s'efforcent d'élaborer des législations convergentes dans la mesure où cela est nécessaire pour combler les retards ou les vides juridiques concernant les drogues de synthèse. En particulier, ils favorisent l'établissement d'un système d'information rapide permettant l'identification de ces drogues comme substances à interdire, dès leur apparition dans un Etat membre.”*

Le Conseil européen a donc clairement indiqué la manière dont il souhaitait que le problème soit abordé. La Commission estime que cette invitation à assurer un contrôle prompt et approprié des nouvelles drogues synthétiques et de leurs précurseurs chimiques devrait être suivie d'une série d'initiatives qui pourraient être prises progressivement.

Pour commencer, la Commission est favorable à une action dans trois domaines :

- précurseurs chimiques (ingrédients de base) : des propositions de modification de la directive et du règlement existants seront présentées à la Commission en octobre 1997 au plus tard
- nouvelles drogues synthétiques (produits finals) : création d'un système d'alerte précoce pour les drogues synthétiques, y compris d'un mécanisme d'évaluation du risque.
- engagement par les Etats membres à criminaliser la production et le trafic de nouvelles drogues synthétiques déclarées dangereuses

Il faudrait également s'interroger, au niveau de l'Union européenne, sur l'utilité, à un stade ultérieur, d'instruments supplémentaires susceptibles d'accroître l'efficacité de la lutte contre le trafic et l'usage illicites de drogues de synthèse, éventuellement en se fondant sur une discussion des mérites respectifs de l'approche par "liste d'urgence", "l'approche générique" et "l'approche analogue", toutes trois mentionnées au chapitre III ci-dessus.

#### PROPOSITION D'ACTION SUR LES PRECURSEURS DES NOUVELLES DROGUES DE SYNTHESE

Pour s'attaquer efficacement au problème des nouvelles drogues de synthèse, il importe d'améliorer la surveillance du commerce des substances chimiques qui sont les ingrédients de base utilisés pour fabriquer les nouvelles drogues.

Il est toutefois impossible de surveiller ce commerce avec les méthodes de contrôle classiques, comme celles prévues par la législation communautaire actuelle en matière de précurseurs. La nature des substances chimiques en question et les conditions particulières dans lesquelles les nouvelles drogues synthétiques peuvent être fabriquées empêchent l'utilisation de ces stricts mécanismes de contrôle.

C'est pourquoi il est largement admis, au niveau international, que d'autres mécanismes de surveillance doivent être trouvés, par exemple une "liste de surveillance spéciale", qui seraient plus flexibles, tant pour les opérateurs commerciaux que pour les autorités publiques, et donc véritablement efficaces,

dans ce contexte précis. C'est d'ailleurs l'approche choisie par les services américains de lutte contre la drogue, des systèmes plus stricts étant irréalistes en l'espèce.

Le travail technique correspondant est actuellement en cours dans les forums communautaires compétents. Il débouchera sur des propositions formelles que la Commission présentera au Conseil en octobre, après de nouvelles discussions avec les Etats membres et les organisations commerciales et industries chimiques concernées.

Ces propositions couvriront les points suivants :

- liste des nouveaux produits à surveiller
- nouvelles méthodes de surveillance des produits en question,
- procédés prévus pour adapter rapidement la liste de ces produits à l'avenir.

Elle concerneront aussi la modification de la directive existante, qui porte sur la fabrication et la mise sur le marché des substances chimiques concernées dans l'UE, et la modification du règlement relatif au commerce international.

En outre, lorsque le Conseil aura adopté une position commune sur ce sujet, la Commission entend lui demander un mandat de négociation pour les pays d'Europe centrale et orientale dans lesquels de nouvelles drogues de synthèse sont produites. Parallèlement, on recourra aux ressources du programme Phare pour continuer d'aider ces pays à se préparer et à adapter leur propre législation sur les précurseurs, dans la perspective de leur adhésion à l'UE.

Enfin, il faudra aussi consentir quelques efforts à court terme afin de permettre à l'UE de parler d'une seule voix aux réunions internationales qui devraient avoir lieu à partir du mois de juillet prochain, en préparation de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies, en 1998, consacrée aux drogues, dans laquelle les précurseurs occuperont une place importante.

La Commission veillera à assurer la coordination requise au sein de Conseil et à la faire aboutir à une position communautaire concrète sur le sujet, ce qui permettra à l'UE de jouer un rôle moteur et constructif dans ces forums internationaux.

Des détails de cette action figurent à l'annexe II. La contribution des experts nationaux dans ce processus sera extrêmement importante pour le succès de l'action décrite à l'annexe.

#### CREATION D'UN SYSTEME D'ALERTE PRECOCE

Pour être efficace, tout système d'alerte précoce concernant les nouvelles drogues synthétiques créé dans les Etats membres devrait se fonder sur les organismes de collecte des informations existants et éviter toute duplication. Outre les sources nationales, les deux organes les plus appropriés à ce propos au niveau de l'UE sont l'Unité drogues d'Europol pour les informations provenant des services répressifs, et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), par l'intermédiaire des points focaux nationaux de REITOX pour les informations provenant des services sociaux et de la santé.

On pourra y ajouter les données relatives aux précurseurs chimiques détournés vers la fabrication illicite de drogues synthétiques, qui continueront d'être suivis par le comité des précurseurs de drogues établi au titre du règlement (CEE) n° 3677/90 et de la directive 92/109/CEE, auquel le système d'alerte précoce apportera un surcroît de valeur.

Toutes ces informations pertinentes devront ensuite être évaluées par des experts afin d'apprécier les risques que présentent les nouvelles substances.

La Commission est convaincue que le meilleur endroit pour procéder à une telle évaluation serait un comité technique, qui doit encore être créé, et qui comporterait des représentants non seulement des Etats membres, mais aussi des organismes existants, compétents dans ce domaine (OEDT, Agence européenne pour l'évaluation des médicaments et l'Unité drogues d'Europol). La Commission semble la mieux placée pour présider un tel comité et pour contribuer à ses activités grâce aux informations sur les drogues de synthèse qu'elle obtient des instruments communautaires existants en matière de (i) contrôle international et

surveillance intracommunautaire des précurseurs chimiques, (ii) programme d'action communautaire pour la prévention de la toxicomanie et (iii) programme-cadre de recherche et de développement.

Le comité, ayant procédé à l'analyse du risque sur la base des informations provenant de différentes sources (police, services de santé, services sociaux), élaborera une recommandation d'action au niveau du Conseil, proposant, si c'est nécessaire et s'il en a été convenu ainsi, une action visant à interdire et criminaliser la production et le trafic des substances dangereuses reconnues comme telles.

### COOPERATION AVEC LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La question de la coopération entre les Etats membres de l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale en matière de lutte contre le trafic illicite de drogues, en particulier les drogues de synthèse, a bénéficié d'une attention particulière lors du séminaire et de la réunion du groupe de travail du Conseil sur les drogues et le crime organisé des 23 et 24 octobre 1996, auxquels avaient été conviés des représentants des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que des pays baltes. Plusieurs recommandations utiles ont été formulées à cette occasion, à savoir notamment :

- le développement, à partir de la liste existante des points de contact établis en rapport avec la législation communautaire sur le contrôle des précurseurs, d'un réseau de points focaux des services de police en ce qui concerne les drogues synthétiques et les précurseurs de drogues reliant les Etats membres de l'Union européenne;
- la lutte contre l'abus de drogues synthétiques et de précurseurs au moyen des mesures suivantes :
  - la mise en place d'un réseau d'expertise de l'Union européenne et des pays associés afin de faciliter l'approfondissement des connaissances nécessaires au traitement du problème ainsi que l'échange rapide d'informations (établissement de profils, méthodes de production, etc.) et l'adoption des dispositions légales appropriées;

- la surveillance des précurseurs non classifiés utilisés dans la production illicite de drogues, ce qui implique la coopération des services policiers et des autres autorités compétentes. A cet égard, on a souligné l'importance de l'action volontaire et de la conclusion de mémorandums d'entente avec les entreprises.
  
- Dans le domaine des précurseurs, l'adaptation du projet PHARE concerné afin de faire en sorte que les procédures de pré-adhésion en cours (adaptation de la législation aux normes communautaires, à savoir le règlement (CEE) n° 3677/90 et la directive 92/109/CEE) tiennent compte de toute modification éventuelle de la législation de l'UE destinée à couvrir des substances chimiques détournées à des fins de fabrication de nouvelles drogues synthétiques.

#### COOPERATION AVEC LES AUTRES PARTENAIRES PRINCIPAUX DE L'UE

Etant donné la nature globale et croissante du problème des drogues synthétiques, qui apparaît clairement dans la résolution adoptée en 1995 par la commission des stupéfiants des Nations unies et dans plusieurs réunions d'experts qui ont eu lieu sous l'égide des organes concernés des Nations unies, en particulier du PNUCID et de l'OMS, il serait également approprié de partager les réflexions de l'UE avec nos principaux partenaires, en particulier les Etats-Unis, le Canada et le Japon.

Cela pourrait déboucher sur des initiatives communes dans des forums internationaux, par exemple au sein de la commission des stupéfiants des Nations unies, dans la perspective de la prochaine session spéciale de l'assemblée générale des Nations unies consacrée à la question des drogues (1998).

**Table 1b: Scheduling of individual substances under the 1971 Convention on Psychotropic Substances**

(Note: Only the year of the first inclusion of a substance into any of the Schedules of the Psychotropic Convention has been considered)

Sch.	1971	1980	1981	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1995
I	DET	eticyclidine			DOB	Cathinone				MDE		etryptamine
	DMHP	rolicyclidine			MDA	DMA				N-OH-MDA		methcathinone
	DMT	tenocyclidine				DOET				4-methyl-aminorex		
	LSD					MDMA						
	mescaline					MMDA						
	paralixyl					PMA						
	psilocine					TMA						
	psilocybine											
	STP/DOM											
	tetrahydrocannabinols <sup>1</sup>											
II	amphetamine	mecloqualone				fenetylline		metamfetamine racemate			dronabinol	zipeprol
	dexamfetamine					levamfetamine						
	metamfetamine					levomethamphetamine						
	methylphenidate											
	phencyclidine											
	phenmetrazine											
III	amobarbital			pentazocine		enthine	butalbital		buprenorphine			
	cyclobarbital											

<sup>1</sup>Dronabinol (delta-9-tetrahydrocannabinol) was transferred from Schedule I to Schedule II in 1991.

**Table Ib: Scheduling of individual substances under the 1971 Convention on Psychotropic Substances**

(Note: Only the year of the first inclusion of a substance into any of the Schedules of the Psychotropic Convention has been considered)

Sch.	1971	1980	1981	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1995
	glutethimide											
III	pentobarbital											
	secobarbital <sup>3</sup>											
IV	amfepramone		benzphetamine	alprazolam		etilamfetamine	allobarbital		pemoline	midazolam		aminorex
	barbital		mazindol	bromazepam		fencamfamin	butobarbital					brotizolam
	ethchlorvynol		phendimetrazine	camazepam		fenproporex	sebutabarbital					mesocarb
	ethinamate		phentermine	chlordiazepoxide		mefenorex	vinylbital					
	lefetamine			clobazam		propylhexedrine <sup>4</sup>						
	meprobamate			clonazepam		pyrovalerone						
	methaqualone <sup>5</sup>			clorazepate								
	methylphenobarbital			clotiazepam								
	methypylon			cloxazolam								
	phenobarbital			delorazepam								
	pipradrol			diazepam								
				estazolam								
			ethyl loflazepate									

<sup>3</sup>Secobarbital was transferred from Schedule III to Schedule II in 1988.

<sup>4</sup>Propylhexedrine was deleted from Sch. IV in 1991.

<sup>5</sup>Methaqualone was transferred from Schedule IV to Schedule II in 1978.

**Table 1b: Scheduling of individual substances under the 1971 Convention on Psychotropic Substances**

(Note: Only the year of the first inclusion of a substance into any of the Schedules of the Psychotropic Convention has been considered)

Sch.	1971	1980	1981	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1995	
IV				fludiazepam									
				flunitrazepam <sup>6</sup>									
				flurazepam									
				halazepam									
				haloxazolam									
				ketazolam									
				loprazolam									
				lorazepam									
				lormetazepam									
				medazepam									
				nimetazepam									
				nitrazepam									
				nordazepam									
				oxazepam									
				oxazolam									
				pinazepam									
				prazepam									
			temazepam										
			tetrazepam										
			triazolam										

<sup>6</sup>Flunitrazepam was transferred from Schedule IV to Schedule III in 1995.

## ANNEXE II

### - ACTION SUR LES PRECURSEURS DES NOUVELLES DROGUES DE SYNTHESE -

#### **1. La problématique :**

L'apparition et le développement des nouvelles drogues de synthèse (NDS) pose un problème particulier par rapport aux autres types de drogues et substances psychotropes. Il s'agit en effet de substances dont la structure chimique change fréquemment et pour la fabrication desquels de nombreux types de précurseurs, eux mêmes très variables, peuvent être utilisés.

Partant du fait que les substances chimiques sont, dans la presque totalité des cas, utilisées à des fins licites, il convient d'éviter leur détournement vers la fabrication illicite de drogues synthétiques en élaborant des mesures de surveillance adaptées qui concilient à la fois les intérêts légitimes du commerce et les besoins de la lutte contre les drogues synthétiques.

Le caractère très évolutif de ce phénomène ainsi que la diversité des substances chimiques de base susceptibles d'être utilisées nécessitent une réponse spécifique. De plus, les NDS peuvent s'avérer faciles à produire, certaines "recettes" étant disponibles via Internet ou des publications spécialisées, ce qui peut poser le problème de l'opportunité de rendre publique la liste des précurseurs à surveiller.

Les NDS qui affectent l'Union Européenne étant surtout produites dans certains Etats membres ainsi que dans quelques pays d'Europe centrale et orientale, la réponse à apporter en termes de contrôle des précurseurs doit concerner à la fois le commerce de ces produits à l'intérieur de la Communauté et les échanges avec les pays tiers.

En outre, il est essentiel d'apporter une réponse homogène pour l'ensemble de l'Union, sauf à entraîner rapidement des détournements de l'approvisionnement des trafiquants vers les Etats membres dans lesquels il n'y aurait pas de mécanismes de surveillance.

Enfin, les NDS ne menacent pas que l'Europe. C'est la raison pour laquelle, au niveau international, des réunions d'experts ont lieu sur cette question. On peut citer notamment les deux réunions déjà tenues dans le cadre des Nations Unies, à Vienne du 12 au 16 février 1996 et à Shanghai du 25 au 29 novembre 1996. Par ailleurs, la Commission a organisé, conjointement avec la Drug Enforcement Administration, une conférence internationale du 11 au 14 février 1997 à Prague, sur les précurseurs, le problème des substances utilisées pour fabriquer les NDS y ayant occupé une large place.

La tenue en 1998 d'une Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies (AGNU) consacrée à la lutte contre la drogue va rendre plus intense encore les travaux sur cette question. Plusieurs réunions préparatoires sont d'ores et déjà prévues, dès le mois de juillet prochain, et il est essentiel que la Communauté définisse rapidement une position commune en la matière afin de pouvoir contribuer positivement aux débats et de permettre des progrès concrets dans la lutte contre les NDS.

## **2. La législation actuelle sur les précurseurs :**

La législation communautaire sur les précurseurs comprend un volet interne ainsi qu'un volet externe.

Le volet interne est basé sur la directive du Conseil 92/109/CEE, modifiée par la directive de la Commission 93/46/CEE et complétée par le règlement de la Commission 1485/96. Le champ d'application de cette directive couvre la fabrication et la mise sur le marché des 22 substances identifiées au niveau international (Convention de Vienne de 1988). Ce volet interne comporte schématiquement les mécanismes suivants :

- documentation des transactions menant à la mise sur le marché des substances classifiées (tant les substances fabriquées dans la Communauté que celles mises en libre pratique sont couvertes), incluant une déclaration d'usage des substances faite par le client;
- conservation de la documentation à disposition des autorités et marquage des substances classifiées;
- en ce qui concerne les substances de la catégorie I, agrément des opérateurs fabriquant ou mettant ces substances sur le marché, et autorisation de les recevoir, détenir ou manipuler;
- coopération entre autorités publiques et opérateurs économiques .

Le volet externe est basé sur le règlement CEE n°3677/90 du Conseil, modifié par le règlement CEE n°900/92. Des règlements d'application ont été arrêtés par la Commission. L'objectif recherché par ces textes est d'encadrer les exportations des 22 substances précitées, en prévoyant des obligations sur :

- la documentation commerciale, les registres commerciaux et le marquage des substances,
- l'agrément et l'enregistrement des opérateurs,
- la coopération entre autorités publiques et opérateurs économiques, et
- la délivrance d'autorisations d'exportation.

Ce volet externe est complété par des accords spécifiques conclus par la Communauté avec certains pays tiers. À ce jour, de tels accords existent avec les pays andins, le Mexique et les Etats-Unis. Des négociations sont en cours avec le Canada, les pays du Mercosur, le Chili et les pays de l'ASEAN. Une clause spécifique concernant la lutte contre le détournement des produits précurseurs a d'autre part été introduite dans la plupart des accords d'association ou de coopération économique conclus avec des pays tiers.

### **3. L'inadaptation de la législation actuelle au problème des NDS :**

Les mécanismes inclus dans les instruments précités ne sont pas adaptés au contexte des NDS. Cette inadaptation porte sur les points suivants:

a) *Les mécanismes de surveillance à mettre en oeuvre* : Le système actuel porte sur un nombre restreint de produits (22) pour lesquels des contrôles stricts sont prévus tant par la directive que par le règlement. Ces contrôles stricts s'expliquent par les méthodes de détournement susceptibles de concerner les produits en cause, en fonction notamment de leur nature, de leur disponibilité sur le marché et du type de drogue ou de substance psychotrope qu'ils peuvent servir à fabriquer.

Pour le contrôle des exportations, une autorisation (individuelle ou globale) d'exportation est exigée, en fonction notamment des volumes d'échanges que représentent ces substances ou des pays de destination. Dans certains cas, la délivrance de cette autorisation est elle-même subordonnée à la délivrance préalable d'une autorisation d'importation dans le pays partenaire. Même si, dans toute la mesure du possible, des simplifications ont été introduites en fonction de critères tels que l'intégrité et la compétence du demandeur de l'autorisation, ce système représente néanmoins une contrainte non négligeable pour les milieux économiques concernés.

De telles contraintes ne peuvent être étendues outre mesure, car tout système contraignant ne peut bien fonctionner que s'il est ciblé et porte que sur un nombre raisonnable de substances et d'obligations. De plus, il faut garder à l'esprit le fait qu'en complément de ces mécanismes contraignants et en application de la législation communautaire, une étroite et fructueuse coopération est mise en oeuvre entre les autorités compétentes des Etats membres et les opérateurs. Etendre inconsidérément les contraintes ne pourrait que conduire à remettre en cause cette coopération, et donc l'efficacité du dispositif global de lutte contre le détournement des précurseurs.

b) *Le type et le nombre des substances à contrôler* :

22 substances sont actuellement couvertes par la législation communautaire, dont 8 seulement concernent les drogues de synthèse (y compris la méthaqualone et le LSD). Les travaux internationaux précités et ceux réalisés au sein du comité communautaire des précurseurs ont permis d'identifier de nombreuses autres substances utilisées pour la fabrication des NDS.

A l'heure actuelle, il n'existe pas d'accord, ni même d'opinion scientifiquement étayée, sur la liste des produits précurseurs pour lesquels une surveillance devrait être mise en oeuvre au plan communautaire. Les principales options varient entre 6 et 62 substances nouvelles. En tout état de cause, il existe un consensus général (opérateurs économiques et autorités de contrôle) sur l'impossibilité matérielle et l'inopportunité d'appliquer à ces substances les mécanismes prévus par les textes communautaires actuels.

Il est à noter que les autres principaux partenaires de l'Union, et notamment les USA, ont une analyse identique à ce sujet, tous travaillant sur la définition d'une "liste de surveillance spéciale" faisant appel à de nouvelles méthodes de surveillance.

#### **4. Les questions à résoudre :**

Ces questions peuvent être regroupées sous quatre thèmes:

- quels produits faut-il inclure pour répondre aux besoins actuels ? Existe-t-il un usage licite pour tous les produits visés ? Quels sont ceux qui peuvent faire l'objet d'utilisations licites si larges que leur surveillance serait impossible ou non souhaitable?
- quels mécanismes de surveillance (sur des substances, mais aussi sur les transactions ou commandes suspectes) faut-il instaurer pour que l'ensemble soit gérable et efficace, et permette un dispositif homogène dans l'ensemble du territoire de l'Union ?
- quels mécanismes d'adaptation de la réglementation faut-il prévoir pour permettre de répondre rapidement au caractère évolutif très marqué des précurseurs utilisés pour fabriquer les NDS, notamment en fonction des informations obtenues grâce à la coopération des opérateurs économiques ?
- est-il judicieux de rendre publique la liste des précurseurs en cause, surtout si, grâce à la coopération avec les milieux économiques, on veut s'attacher également à détecter les nouvelles évolutions aussitôt que possible ainsi que les commandes suspectes ?

#### **5. Les orientations de la Commission :**

Les services de la Commission travaillent avec les experts des Etats membres à essayer de définir un système cohérent adapté à la problématique des NDS. Les questions précitées ne comportent pas de réponses évidentes, et certains travaux techniques doivent encore être approfondis. Les contacts avec les milieux économiques concernés, tant au niveau national que communautaire, doivent aussi être poursuivis en ce sens.

Ceci étant, il est estimé que la réaction à apporter au plan communautaire sur la question des précurseurs utilisés pour la fabrication des NDS doit s'articuler autour des points suivants:

a) présentation d'une proposition de modification du règlement concernant le volet externe (base juridique article 113 du Traité). Les mécanismes de surveillance à mettre en oeuvre pour les nouvelles substances qui seront définies devraient exclure des mécanismes tels que la délivrance de licences et reposer essentiellement sur la coopération avec les milieux économiques concernés, en tenant compte des expériences positives déjà développées par certains Etats membres et des préoccupations légitimes de ces milieux économiques. La possibilité de surveiller le détournement d'autres substances utilisées comme précurseurs pourrait être expressément prévue, étant entendu que régulièrement, un partage de l'information ainsi recueillie devrait avoir lieu au sein du comité communautaire des précurseurs, afin de rester en phase avec l'évolution de la situation sur le terrain.

b) présentation d'une proposition de modification de la directive concernant le volet interne (base juridique article 100.A du Traité). Tant le mécanisme à appliquer que la liste des substances visées devront être les mêmes que dans le cas de la proposition de modification du règlement. Le besoin d'un instrument séparé s'explique par le souci de couvrir, à côté de l'exportation, la fabrication et la mise sur le marché communautaire de ces substances.

c) détermination rapide d'une position communautaire à tenir sur cette question en vue des prochains travaux des Nations-Unies. La seule façon pour l'Union et ses Etats membres de maîtriser l'évolution de ces travaux est d'avoir une seule position à présenter à nos partenaires, à la fois dans un souci d'efficacité pour lutter contre les NDS, mais aussi pour éviter que l'on s'achemine au niveau international vers la définition de mécanismes qui ne répondraient pas à nos besoins ou à l'approche que nous souhaitons.

d) compte tenu de la production de grandes quantités de NDS dans les pays d'Europe centrale et orientale (qui ont pour la plupart vocation à adhérer à l'Union), il est essentiel que, dès que la Communauté aura défini l'adaptation à donner à son propre système, une action soit entreprise, sous couvert du programme Phare, pour compléter l'action déjà entreprise vis-à-vis de ces pays en termes de préparation de leur législation sur les précurseurs. De même, puisque quelques années s'écouleront encore avant que l'adhésion de ces pays devienne réalité, des accords spécifiques, du type de ceux conclus en matière de précurseurs avec d'autres pays tiers, devraient être conclus avec eux afin de renforcer l'efficacité globale de nos dispositifs respectifs.

#### **6. Calendrier d'action :**

Afin de concilier la nécessité de réagir rapidement aux défis actuels et celle de mettre au point des mesures efficaces, les deux actions visées sous **a) et b)** devraient pouvoir faire l'objet de propositions au début de l'automne prochain. Ce calendrier coïncide avec celui de l'action figurant sous **c)**, pour laquelle au plus tard en octobre 1997, l'Union devra être en mesure de présenter une position communautaire dans les enceintes internationales compétentes.

Quant à l'action reprise sous **d)**, elle ne pourra raisonnablement être engagée (présentation au Conseil d'une demande de mandat de négociation) que lorsqu'une nouvelle législation aura été adoptée par le Conseil. Ceci pourrait avoir lieu au début de 1998, en cas d'adoption rapide du règlement (basé sur l'article 113).

## **FICHE FINANCIERE**

### **1. INTITULÉ DE L'ACTION**

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le contrôle des nouvelles drogues de synthèse

### **2. LIGNE(S) BUDGÉTAIRE(S) CONCERNÉE(S)**

A-2511 Frais de réunions de comités dont la consultation n'est pas un élément obligatoire de la procédure de formation d'actes communautaires

### **3. BASE LÉGALE**

En cours de discussion au Conseil

### **4. DESCRIPTION DE L'ACTION**

#### **4.1 Objectif général de l'action**

Clarification de l'opinion de la Commission sur la surveillance des précurseurs de drogues synthétiques et création d'un système d'alerte précoce et d'évaluation des risques pour les drogues synthétiques en vue d'une éventuelle interdiction par le Conseil. Dans ce cadre, la Commission envisage la création d'un comité technique d'évaluation du risque représenté par les nouvelles drogues de synthèse. Le comité serait présidé par la Commission

#### **4.2 Période couverte par l'action et modalités prévues pour son renouvellement ou sa prorogation**

indefinie

### **5. CLASSIFICATION DE LA DÉPENSE/RECETTE**

#### **5.1 DNO**

#### **5.2 CND**

### **6. TYPE DE LA DÉPENSE/RECETTE**

non pertinent

### **7. INCIDENCE FINANCIÈRE (Partie B du Budget)**

Non pertinent

### **8. DISPOSITIONS ANTI-FRAUDE PRÉVUES**

non pertinent

## 9. ELÉMENTS D'ANALYSE COÛT-EFFICACITÉ

Si le Comité, présidé par la Commission et qui est mentionné dans la Proposition d'action commune de la Présidence concernant un système d'alerte précoce pour les drogues synthétiques, devait être créé, il aurait pour mission d'évaluer les risques éventuels, y inclus les risques sur le plan sanitaire et social, causés par le trafic et l'abus des drogues synthétiques.

## 10. DÉPENSES ADMINISTRATIVES (SECTION III, PARTIE A DU BUDGET)

La mobilisation actuelle des ressources administratives dépendra de la décision annuelle de la Commission sur les allocations de ressources, prenant en ligne de compte le nombre de fonctionnaires et les montants additionnels autorisés par l'autorité budgétaire.

### 10.1 Incidence sur le nombre d'emplois

Types d'emplois		Effectifs à affecter à la gestion de l'action		dont		durée
		<u>emplois permanents</u>	<u>emplois temporaires</u>	par utilisation des ressources existantes au sein de la DG ou du service concerné	par recours à des ressources supplémentaires	
Fonctionnaires ou agents temporaires	A	1		1		
	B					
	C	0,5		0,5		
Autres ressources						
Total		1,5		1,5		

### 10.2 Incidence financière globale des ressources humaines additionnelles.

		écus	
		Montants	Mode de calcul
Fonctionnaires		-----	
Agents temporaires		-----	
Autres ressources (indiquer ligne budgétaire)		-----	
Total		-----	

### 10.3 Augmentation des autres dépenses administratives résultant de l'action

(écus)

Ligne budgétaire	Montants	Mode de calcul
A-2511	20.000	2 réunions du comité/an 15 experts par comité (695 écus/expert)
Total	20.000	





ISSN 0254-1491

COM(97) 249 final

# DOCUMENTS

FR

15 05 06

---

N° de catalogue : CB-CO-97-235-FR-C

ISBN 92-78-20110-3

---

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg