

I. APERCU DE LA SITUATION

1. Les mesures prises aux niveaux national et international pour réduire l'abus et le trafic de drogue n'ont pas donné jusqu'ici de résultats globalement visibles et décisifs et l'on a donc continué à se demander si les mesures de contrôle des drogues dont les gouvernements sont convenus dans les conventions et résolutions internationales sont valables et appropriées. La situation dans ce domaine, aggravée par la violence et la corruption, reste inquiétante mais l'Organe international de contrôle des stupéfiants n'est pas persuadé que l'on ait trouvé d'autres politiques qui permettent de redresser nettement la situation. Les efforts déployés au niveau mondial pour lutter contre l'abus et le trafic de drogue doivent être poursuivis, équilibrés et concertés afin de donner des résultats positifs. La question de l'abus des drogues est étroitement liée à celle des problèmes politiques, sociaux et économiques et tout progrès dans ce domaine contribuera indiscutablement à la solution du problème posé par l'abus des drogues. On rapporte une évolution positive dans un certain nombre de pays et ces cas devraient être étudiés et examinés plus attentivement de façon que les succès remportés dans un pays puissent être imités par d'autres. Les médias sont en outre invités à analyser et à faire connaître ces résultats positifs.

2. L'Organe se félicite vivement des efforts déployés par le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID). En 1992, le PNUCID a coopéré avec 97 pays par le biais de 130 programmes régionaux et nationaux de lutte contre la drogue. Le programme opérationnel pour 1992 comporte en outre 30 projets mondiaux visant à appuyer une gamme étendue d'activités de contrôle des drogues, notamment des activités de formation spécialisée et de recherche et des services consultatifs. Ces activités ont été réalisées par le PNUCID en collaboration avec diverses institutions spécialisées du système des Nations Unies, d'autres organisations internationales et diverses organisations non gouvernementales. En outre, 150 projets sont dans la filière. Le budget du PNUCID pour la coopération technique s'élève à 186 millions de dollars pour 1992 et 1993. Le PNUCID appuie également les activités de l'Organe en mettant à sa disposition un secrétariat administrativement intégré dans sa propre structure ainsi que toute autre forme d'appui, sur sa demande.

3. L'Organe est préoccupé par les répercussions sur la situation en matière de contrôle des drogues d'un certain nombre d'événements d'ordre militaire, politique et économique dans le monde. De nombreux pays nouvellement indépendants réorganisent leurs structures administratives et n'ont pas encore adopté de législations qui leur permettent de contrôler comme il se doit les mouvements licites de stupéfiants et de substances psychotropes. Sur la base des initiatives prises par l'Organe en 1988 pour aider les gouvernements à renforcer leur administration nationale de contrôle des drogues, le PNUCID a élaboré une législation type pouvant être immédiatement utilisée pour créer la base législative nécessaire à un contrôle efficace des drogues. Une autre législation type sur des questions spécifiques relatives au contrôle des drogues telles que le blanchiment de l'argent et le contrôle des précurseurs* a été adoptée par des organisations régionales comme la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'Organisation des Etats américains (OAS). Le gouvernement de tous les pays dont la législation nationale n'est pas encore conforme aux conventions internationales concernant le contrôle des drogues devrait examiner, le plus rapidement possible, les législations existantes en vue de les adopter. L'adhésion aux traités internationaux de contrôle des drogues et l'existence d'une législation adéquate concernant le contrôle des drogues sont des

conditions indispensables à l'efficacité de mesures pratiques et d'une assistance internationale dans le domaine du contrôle des drogues. Un pays qui ne dispose pas de la législation adéquate ne peut pas participer efficacement aux activités de contrôle des drogues menées de manière concertée à l'échelle mondiale.

4. Dans certains pays, la production, la fabrication et le trafic illicites ont eu des répercussions importantes sur l'économie dans son ensemble et comptent pour une part élevée du produit national brut. A partir du moment où une économie nationale dépend de ces activités illicites, tout effort pour les combattre risque d'entraîner une récession grave ou doit être accompagnée de stratégies coûteuses de compensation. Les gouvernements doivent donc faire le nécessaire pour empêcher que les activités liées aux drogues illicites s'intègrent si profondément dans l'économie nationale que toute mesure visant à les réprimer a de graves conséquences économiques.

5. La culture illicite de plantes d'où l'on tire des stupéfiants et le trafic illicite de drogues continuent à constituer une menace pour la stabilité politique, économique et sociale de plusieurs pays. Il semble exister des liens entre la culture illicite et le trafic de drogues d'une part, et les activités d'organisations subversives d'autre part, dans certains pays d'Amérique du Sud et de l'Asie du Sud-Est et des liens analogues ont été rapportés dans d'autres régions du monde. Le profit tiré de la "protection" offerte aux agriculteurs pratiquant des cultures illicites et les profits tirés de toutes les activités liées à la commercialisation et à la distribution illicites des produits illicites constituent souvent la principale source financière d'activités terroristes.

* Par "précurseur" on entend une substance inscrite au Tableau I ou au Tableau II de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (E/CONF.82/15 et Corr. 2) sauf lorsque le contexte exige que l'on emploie une expression différente. Ces substances sont souvent décrites comme des produits chimiques essentiels, des solvants ou des précurseurs, en fonction de leurs propriétés chimiques principales. La Conférence plénipotentiaire qui a adopté la Convention de 1988 n'a pas employé de terme précis pour décrire ces substances. En fait, l'expression "substances fréquemment utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes" a été utilisée dans la Convention. Il est cependant devenu fréquent de désigner toutes ces substances simplement sous le nom de "précurseurs"; bien que ce terme ne soit pas techniquement correct, l'Organe a décidé de l'utiliser dans le présent rapport pour des raisons de brièveté.

6. Une étroite coopération internationale et régionale est indispensable à la lutte contre les activités des cartels des drogues. Pour développer ces efforts concertés, les gouvernements doivent se rappeler que leurs actions doivent être fondées sur une législation nationale compatible non seulement avec les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues mais également avec le droit international en général. Les gouvernements doivent veiller à ce que leurs législations nationales ne violent pas la souveraineté d'autres pays. Le non-respect de ces principes a une incidence négative sur la qualité des relations entre les gouvernements et sur la coopération. Une décision controversée des Etats-Unis d'Amérique relative à l'extradition a malheureusement entraîné, en 1992, de nouvelles frictions dans les relations entre les gouvernements du continent américain.

7. Les organisations de trafiquants ont réussi à fournir les marchés de la drogue, en particulier du cannabis, de la cocaïne et de l'héroïne, pratiquement dans le monde entier. La plupart des autorités responsables de la détection et de la répression des délits ont centré leurs efforts sur la lutte contre le trafic d'héroïne et de cocaïne. On s'est moins préoccupé du trafic à l'échelle mondiale de substances psychotropes qui présentent le même danger d'abus et ont parfois des effets de sevrage pires. Le trafic et l'abus de stimulants et de sédatifs-hypnotiques sont répandus non seulement en Afrique et dans des régions d'Asie et d'Amérique latine mais également en Europe et en Amérique du Nord. Le prix de ces substances est généralement beaucoup plus bas que celui de la cocaïne et de l'héroïne et ils sont donc souvent utilisés comme remplaçants ou comme drogues de préférence. L'Organe est très préoccupé par le fait que le détournement du stimulant pémoline d'Europe vers l'Asie et l'Afrique se poursuive en dépit de nombreuses interventions. Tous ces détournements ont leur origine en Europe ou transitent par l'Europe. Le détournement de benzodiazépines se produit dans de nombreuses régions du monde.

8. En Europe, certaines sociétés semblent profiter de l'insuffisance et de la diversité des mesures de contrôle nationales concernant les substances psychotropes en choisissant les pays qui contrôlent le moins bien les importations et les exportations pour détourner les cachets vers le trafic illicite dans le monde entier. L'Organe espère donc que la Conférence sur le contrôle du commerce international des substances psychotropes en Europe, qui se tiendra à Strasbourg du 3 au 5 mars 1993, aidera à mettre fin au détournement de substances psychotropes provenant d'Europe. La Conférence est organisée conjointement par l'Organe et le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe. Une action concertée dans le domaine de la législation et de l'application des lois en Europe est nécessaire si l'on veut que les efforts déployés par le PNUCID et l'Organe pour renforcer les administrations de contrôle des drogues dans les pays en développement aient une incidence réelle sur l'abus et le trafic de substances psychotropes.

9. Tout en reconnaissant la nécessité d'une lutte efficace, la plupart des gouvernements semblent penser que davantage d'efforts doivent porter sur la prévention, le traitement et la réinsertion sociale. L'abus des drogues étant généralement lié à des problèmes psychosociaux, la solution à ces problèmes contribuera également à la réduction de l'abus des drogues. Les problèmes psychosociaux généraux ne peuvent être résolus que dans les pays qui ont décidé de consacrer des ressources suffisantes à cette fin.

10. Dans presque tous les pays, la plus grande partie des fonds destinés à financer les mesures contre l'abus des drogues sont utilisés pour la détection et la répression des délits. Le moment est venu d'évaluer plus attentivement les effets des efforts déployés par la police pour limiter l'abus des drogues et, en particulier, le trafic illicite. Quelques pays seulement ont mis en place des mécanismes efficaces permettant aux autorités chargées de la détection et de la répression des délits de coopérer étroitement avec celles qui sont chargées du traitement et de la réinsertion sociale. En Suède, par exemple, ce type de coopération existe et contribue à limiter le niveau de la demande de drogues illicites et à permettre aux autorités de connaître le maximum de toxicomanes et de leur offrir traitement et réinsertion sociale.

11. Le développement du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) au cours de la dernière décennie, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, a particulièrement frappé les toxicomanes, avec cependant des variations régionales considérables. Des tests VIH anonymes ont été menés dans la plupart des pays européens, mais on constate des variations qui peuvent s'expliquer en partie par la diversité des méthodes de sondage. Parmi les toxicomanes qui procèdent par injection, on estime que la proportion de personnes infectées par le VIH est de 1 à 5 % au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de 20 % en Allemagne, de 30 % aux Pays-Bas, de 30 à 80 % en Italie, de 40 à 60 % en Espagne et de 58 % en France. Il est indispensable d'avoir de meilleures données épidémiologiques sur la portée et la nature du rapport entre l'abus des drogues et le VIH. Il faudrait faire des études sur cette question et tenir compte de leurs résultats lors de l'élaboration des politiques nationales en matière de drogue.

12. L'Organe a suivi attentivement les propositions visant à légaliser l'utilisation non médicale des drogues, donc l'utilisation pour le plaisir de l'ensemble des stupéfiants et/ou des substances psychotropes ou de certains d'entre eux. De telles mesures iraient à l'encontre des dispositions existantes des traités internationaux sur le contrôle des drogues. Tout pays partie à ces traités et autorisant une telle utilisation violerait en connaissance de cause les dispositions des traités et, en outre, saperait les fondements du système international de contrôle des drogues, à savoir l'application universelle de toutes les dispositions des traités. Les mouvements militant en faveur de cette légalisation ont cependant renforcé leurs activités dans un certain nombre de pays consommateurs et producteurs, parfois avec l'appui des pouvoirs publics. Afin de faciliter la tâche des gouvernements, la Commission des stupéfiants et d'autres instances nationales et internationales aux prises avec ces propositions, nous leur présentons ci-après une brève analyse de la signification et des conséquences de la légalisation de l'utilisation non médicale de drogues.

A. Opinion de l'Organe sur la question de la légalisation de l'utilisation non médicale de drogues

13. Le débat sur la légalisation de l'utilisation non médicale de drogues et sa couverture par les médias reflète une méconnaissance étendue des obligations des parties aux traités internationaux de contrôle des drogues, en particulier en ce qui concerne l'obligation dans laquelle se trouvent ces parties de pénaliser la consommation personnelle non médicale par les toxicomanes. Il est nécessaire de clarifier ces obligations avant d'examiner certains des arguments militant en faveur de la légalisation.

14. En général, les parties à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 1/ et à la Convention sur les substances psychotropes de 1971 2/ sont tenues de limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants. A cette fin, chaque partie à la Convention de 1961 est tenue, en vertu de l'article 4 de cette Convention de prendre "les mesures législatives et administratives qui pourront être nécessaires" et chaque partie à la Convention de 1971 est tenue, aux termes de l'article 5 de cette Convention, de prendre "les mesures qu'elle jugera appropriées".

15. Dans certaines conditions, la Convention de 1961, la Convention de 1971 et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de drogues et de substances psychotropes de 1988 3/ font également obligation aux parties de pénaliser une large gamme d'activités liées aux drogues placées sous contrôle. Aucune des conventions n'impose de faire de la consommation illicite de drogue, par elle-même, un délit punissable. Les conventions traitent par contre indirectement de la consommation illicite des drogues dans leurs dispositions concernant la culture, l'achat ou la possession de drogues illicites. Dans la mesure où ces activités ont pour but la consommation personnelle non médicale :

a) Les Parties à la Convention de 1961 et à la Convention de 1971 peuvent estimer qu'elles ne sont pas tenues de leur conférer le caractère d'infraction pénale. Les arguments avancés à cette fin semblent être que, puisque les obligations relatives aux dispositions pénales figurent parmi les articles concernant le trafic illicite, elles ne s'appliquent qu'à la culture, l'achat ou la possession aux fins du trafic illicite;

b) Sous réserve qu'une telle action n'est pas contraire aux principes constitutionnels et aux notions fondamentales de leurs systèmes juridiques, seule la Convention de 1988 impose clairement aux Parties de conférer le caractère d'infraction pénale à la possession, à l'achat ou à la culture de drogues placées sous contrôle, aux fins d'une consommation personnelle non médicale;

c) Aucune des conventions n'impose à une Partie de condamner ou de punir des toxicomanes qui commettent ces infractions même si on leur a conféré le caractère d'infraction pénale. La Partie peut choisir d'appliquer aux toxicomanes des mesures à caractère non pénal comportant traitement, éducation, postcure, réhabilitation ou réinsertion sociale. Une partie peut cependant choisir d'appliquer des sanctions pénales dans ces cas car chaque convention permet à une partie d'adopter des mesures plus strictes ou plus sévères que celles prévues par la Convention si, à son avis, ces mesures sont souhaitables ou nécessaires pour empêcher ou éliminer le trafic illicite.

16. En ce qui concerne les principaux arguments avancés par les partisans de la légalisation, il suffit d'en examiner trois pour comprendre certaines des préoccupations de l'Organe. Pour les partisans de la légalisation :

a) "La légalisation est justifiée car l'application des lois n'a pas permis de contrôler l'offre illicite ou de réduire la demande illicite" : cet argument ne tient cependant pas compte du fait que les sanctions juridiques ont contribué à dissuader, temporairement ou définitivement, des toxicomanes potentiels, limitant en cela la croissance du marché illicite;

b) "Etant donné la facilité actuelle d'accès aux drogues illicites, la légalisation n'aurait que des incidences minimales sur l'ampleur actuelle de l'abus de drogues et ne créerait donc peu de problèmes supplémentaires en matière de santé, de sécurité ou de comportement" : cet argument ne tient cependant pas compte de l'expansion potentielle de la demande des personnes et de la société, en particulier les jeunes, qui pourrait être provoquée par l'élimination des barrières juridiques, la libéralisation des initiatives et la baisse des prix du marché. Il ne tient pas non plus compte de la possibilité d'une augmentation importante des coûts économiques et sociaux, en particulier pour le système de couverture médicale (compte tenu du coût connu de l'abus de l'alcool et du tabac). On pourrait par exemple assister à une nette augmentation des coûts résultant de blessures provoquées par des accidents et d'autres problèmes relatifs à la santé;

c) "La légalisation éliminerait tous les maux créés par la législation sur les drogues, notamment la corruption, la violence et les crimes liés aux drogues, qui sont pires que les drogues elles-mêmes" : cet argument suppose que le marché noir de drogues et la corruption diminueraient de manière notable et qu'aucune communauté n'acceptera d'offrir, sans aucune restriction, toutes les drogues dont il est fait abus à tous les toxicomanes existants et potentiels (y compris les enfants) à des prix suffisamment bas. Même si on estime que les délits commis pour financer l'abus de drogues peuvent diminuer, ceux qui sont commis sous l'influence de la drogue ainsi que la violence chronique dans la famille et dans la communauté peuvent augmenter. En estimant que les activités des organisations criminelles et la violence qui est liée diminueraient de manière notable, on risque de sous-estimer la capacité de ces organisations à s'ajuster à l'évolution de la situation sans perte importante de son pouvoir économique, politique ou social.

17. Il apparaît en outre à l'Organe, que les partisans de la légalisation n'ont pas suffisamment prêté attention aux problèmes pratiques redoutables qu'il faut résoudre si l'on veut considérer plus sérieusement les propositions tendant à la légalisation de l'utilisation non médicale de stupéfiants et de substances psychotropes. Les questions ci-après peuvent aider à faire comprendre certaines des complexités implicites dans les propositions :

a) Quelles drogues seraient légalisées (cannabis, cocaïne, crack (forme purifiée de la cocaïne), héroïne, hallucinogènes, "ecstasy") ?

b) Quels degrés d'activités seraient autorisés (teneur en tétrahydrocannabinol (THC) du cannabis : 5 %, 10 % ou 14 %; héroïne qualité N° 3 birmane, "Mexican black tar" ou "China white") ?

c) Comme la légalisation entraînerait la suppression de l'ordonnance pour les produits pharmaceutiques psychoactifs, que ferait-on pour contrôler les conséquences néfastes de leur utilisation non médicale ? Comment considérerait-on la commercialisation de ces nouvelles drogues ? Seraient-elles autorisées même sans une période de qualification et une évaluation ? Quelle attitude aurait-on à l'égard des "drogues sur mesure" ?

d) La production et la fabrication seraient-elles limitées ? Si oui, comment le respect de ces limites serait-il vérifié (par exemple limitées à la production locale pour l'utilisation personnelle ou les industries familiales ou les grandes entreprises) ?

e) Quelles restrictions seraient appliquées au marché ? Le secteur privé ou le secteur public ou les deux seraient-ils impliqués ? Quels critères régiraient la fixation des prix, du degré de pureté et d'activité ? La publicité serait-elle permise ? Si oui, quelles drogues feraient l'objet de publicité et par qui ?

f) Où ces drogues seraient-elles vendues (par exemple en magasin, par correspondance, dans des distributeurs automatiques ou dans des restaurants) ? La vente de ces drogues serait-elle limitée aux pharmacodépendants ? Si oui, combien de personnes, venant de quelles villes ou de quels pays, seraient concernées ? Que se passerait-il avec ceux qui tentent une expérience et ceux qui n'ont pas encore reçu le statut de pharmacodépendant ?

g) Y aurait-il des âges limites pour l'utilisation des drogues légalisées et, dans l'affirmative, pour quelles drogues (par exemple, l'accès au cannabis à l'âge de 16 ans, à la cocaïne à l'âge de 18 ans et à l'héroïne à l'âge de 21 ans) ? Y aurait-il des restrictions sur l'utilisation à cause de l'action négative sur certaines fonctions (par exemple restrictions sur l'utilisation par des personnes travaillant dans les services de transport, la défense, l'énergie nucléaire, etc.) ?

h) Pour toutes restrictions jugées nécessaires ou souhaitables, quelle institution serait chargée d'appliquer la loi, quelles pénalités et sanctions seraient prévues pour des violations et que ferait-on pour éliminer les risques de corruption ou de poursuite du "trafic illicite" ?

18. Cette liste de questions n'est absolument pas exhaustive. Une analyse attentive des propositions est rendue difficile par l'absence de clarté des définitions de certains des termes les plus fréquemment utilisés. Par exemple, il est difficile de se former une opinion sur la distinction entre les drogues dures et les drogues douces, parce qu'il s'agit là d'expressions populaires qui n'ont jamais été définies clairement. Ces termes apparaissent généralement dans le vocabulaire de ceux qui sont partisans de la légalisation de l'utilisation de certains stupéfiants, en particulier le cannabis. L'utilisation de ces termes peut cependant prêter à confusion, impliquant que la différence entre les drogues dures et les drogues douces peut se comparer avec la distinction connue et claire entre les boissons non alcoolisées et les boissons alcoolisées.

19. Il semble que l'objectif fondamental des partisans de la légalisation soit de permettre l'utilisation pour le plaisir des stupéfiants et/ou des substances psychotropes. Il convient de noter qu'une telle mesure créerait une demande légale de drogues et par conséquent il faudrait abolir ou modifier profondément les restrictions actuelles concernant l'offre (culture, production, fabrication, commerce et distribution). L'histoire offre un bon exemple des conséquences d'une telle évolution. Le résultat serait semblable à ce qui s'est passé en Chine au XIXe siècle quand, après la guerre de l'opium, le pays a été forcé d'accepter la libéralisation de l'offre de l'opium. Après cette mesure, le nombre des opiomanes a augmenté considérablement et s'est établi à environ 20 millions de personnes.

20. L'offre de stupéfiants et de substances psychotropes est limitée non seulement par les dispositions des traités internationaux sur le contrôle des drogues, mais également par la législation pharmaceutique nationale. La majorité des drogues et des substances psychotropes sont des produits

pharmaceutiques soumis actuellement à une double réglementation : restrictions visant à prévenir l'abus des drogues et limites concernant les ordonnances en vue de prévenir les accidents et de promouvoir l'application de bonnes pratiques cliniques. Si l'on n'élimine pas la réglementation concernant la santé publique, il sera impossible d'assurer l'offre d'opiacés, de stimulants (cocaïne ou amphétamines), barbituriques, benzodiazépines, etc., à des fins autres que médicales.

21. On peut supposer que les partisans de la légalisation de certains stupéfiants et/ou de certaines substances psychotropes ne cherchent pas à désorganiser le système de réglementation pharmaceutique. Le maintien de ce système parallèlement à la légalisation de l'héroïne ou de la cocaïne, par exemple, créerait cependant une situation absurde : l'achat de produits pharmaceutiques peu ou pas toxicomanogènes serait réglementé, mais pas celui de produits qui relèvent des mêmes catégories pharmacologiques et comportent des risques plus grands en matière d'abus et de dépendance.

22. La plupart des discussions sur la légalisation de l'utilisation non médicale des drogues porte actuellement sur le cannabis. Depuis l'adoption de la Convention de 1961, de nouveaux produits très puissants comme "l'huile de cannabis" ou "l'huile de haschisch" ("concentré de cannabis") sont apparus sur les marchés illicites et des techniques nouvelles ont été appliquées pour accroître la teneur en THC du cannabis cultivé. Dans ce contexte, l'Organe souhaiterait appeler l'attention des pays industrialisés sur le fait que, en 1961, ils ont instauré un contrôle international du cannabis, à une période où il n'y avait pas de véritable problème d'abus dans leurs pays. Par contre, les pays dans lesquels la consommation de cannabis était traditionnelle ont appliqué les dispositions de la Convention de 1961. Si l'on devait légaliser le cannabis, la responsabilité des pays industrialisés serait énorme : ils seraient obligés de justifier, à la fois, leur décision de 1961 d'interdire le cannabis et leur décision nouvelle d'ajouter le cannabis à d'autres substances légalisées comme l'alcool et le tabac.

23. Les arguments avancés par les tenants de la légalisation partent certes de bonnes intentions et peuvent paraître logiques et simples alors qu'ils ne le sont pas; ils ne résistent pas à une évaluation critique et ils vont à l'encontre de l'expérience générale. Les propositions en faveur de la légalisation tendent en général à présenter les avantages possibles de cette mesure par rapport au coût du maintien des mesures de contrôle actuel sans analyser correctement les avantages de ces contrôles ou le coût social et économique de leur suppression. De l'avis de l'Organe, les partisans de la légalisation n'ont pas encore présenté de solutions de rechange suffisamment complètes, cohérentes ou viables pour le système actuel de contrôle international de l'abus des drogues. L'Organe estime fermement que le fait d'autoriser l'utilisation des drogues à des fins autres que médicales aurait un impact négatif irréversible et important sur la santé publique, le bien-être social et le système international de contrôle des drogues.

24. Une étude pilote visant à évaluer les résultats de la prescription d'héroïne à un nombre limité de personnes dépendant des opiacés est menée actuellement en Suisse. L'Organe estime que cette expérience devrait être considérée comme un essai clinique surveillé et non pas comme un pas vers une décriminalisation ou même une légalisation de l'abus des opiacés.

B. Essais visant à développer un marché international légal pour les produits de la coca

25. Au moment où un mouvement en faveur de la légalisation cherche à attirer l'attention des médias et des milieux politiques, en particulier en Europe, une campagne concertée a été menée par la Bolivie pour que soient relâchés les contrôles, au titre des traités internationaux, sur les feuilles de coca et divers produits à base de coca comme le thé de coca et la pâte dentifrice à la coca. Cette campagne va à l'encontre des dispositions et des objectifs de la Convention de 1961. Bien qu'au Pérou des campagnes analogues aient été entreprises à une plus petite échelle, l'Organe croit savoir que d'autres Etats producteurs de la région ne sont pas en faveur d'un relâchement des contrôles au titre de la Convention de 1961.

26. La Convention de 1961 limite ses activités, depuis la production jusqu'à l'utilisation des feuilles de coca et des produits de la feuille de coca*. Un assouplissement des contrôles de cette Convention en vue de permettre à des feuilles de coca et à des produits de la feuille de coca d'être commercialisés au niveau international pour d'autres utilisations nécessiterait un changement radical d'attitude de la part de la communauté internationale ainsi que des amendements à la Convention de 1961. Sans amendement à cette Convention, les contrôles qu'elle prévoit pour les importations à des fins non médicales ou scientifiques empêcheraient efficacement les tentatives d'exportations à de telles fins.

27. Le mandat de l'Organe est de veiller à ce que les dispositions convenues soient réellement appliquées par toutes les parties. A cette fin, l'Organe est resté en contact avec tous les gouvernements, y compris les deux gouvernements intéressés dans le présent cas et a, à plusieurs reprises, appelé leur attention sur les dispositions de la Convention de 1961 concernant les feuilles de coca. Pendant les deux dernières décennies, le principal problème a été l'application inadéquate de ces dispositions, en particulier en ce qui concerne la culture du cocaïer et l'usage des feuilles de coca du fait de la situation régnant dans les pays concernés. La législation nationale devrait être modifiée pour se conformer davantage aux exigences pertinentes de la Convention de 1961.

* La Convention de 1961 contient des dispositions spéciales visant à supprimer la culture illicite du cocaïer et l'utilisation illicite des feuilles de coca (art. 22, 26 et 27). La Convention permet également à un Etat partie de se réserver le droit d'autoriser temporairement la mastication de feuilles de coca dans l'un quelconque de ses territoires, sous réserve que cette restriction soit abolie dans les 25 années à compter de l'entrée en vigueur de la Convention (14 décembre 1989).

La Convention de 1988 contient des mesures contraignantes visant à empêcher et à éliminer la culture illicite du cocaïer. Au titre du paragraphe 2 de l'article 14 de cette Convention, les mesures adoptées doivent "tenir dûment compte des utilisations licites traditionnelles - lorsque de telles utilisations sont attestées par l'histoire" (E/CONF.82/15 et Corr.2). Ce paragraphe risquant d'être interprété comme atténuant les obligations des parties à la Convention de 1961, une disposition spéciale non dérogoratoire a été incluse au paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention de 1988 afin de renforcer les dispositions strictes de l'article 25 de cette Convention.

28. L'Organe est persuadé que les deux pays concernés continueront à s'efforcer de s'acquitter de leurs obligations de contrôle au titre des dispositions de la Convention de 1961, en ce qui concerne le cocaïer et la feuille de coca. Un relâchement du contrôle sur la principale matière première utilisée dans la fabrication de la cocaïne, à savoir la feuille de coca, ne serait certainement pas conforme avec des efforts internationaux concertés pour appliquer des contrôles sur des substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

II. FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE CONTROLE INTERNATIONAL DES DROGUES

A. Stupéfiants

1. Etat des adhésions aux conventions et coopération avec les gouvernements

29. Au 1er novembre 1992, le nombre des Etats parties à la Convention de 1961 ou à cette Convention telle qu'amendée par le Protocole de 1972 ^{4/} s'élevait à 135 dont 110 étaient parties à la Convention sous sa forme amendée. Depuis le dernier rapport de l'Organe, les Seychelles et la Slovénie sont devenues parties à la Convention de 1961 et à cette Convention telle qu'amendée par le Protocole de 1972. En outre, le Burkina Faso, qui était déjà partie à la Convention de 1961, est devenu partie à cette Convention telle qu'amendée.

30. Près de 30 ans après l'entrée en vigueur de la Convention de 1961, 52 Etats, comprenant la plupart des pays de la Communauté d'Etats indépendants (CEI), ne sont pas encore parties à cette Convention, que ce soit sous sa forme originale ou sa forme amendée. La plus grande partie des Etats non parties sont situés en Afrique, dans le Pacifique Sud et dans les Caraïbes. En outre, un certain nombre d'Etats parties n'ont pas de lois et réglementations à jour et complètes conformes aux conventions internationales sur le contrôle des drogues.

31. Au total, 101 pays et territoires ont fourni les renseignements statistiques complets pour 1991 requis en vertu de l'article 20 de la Convention de 1961. Parmi les 68 autres Etats qui n'ont soumis que des données partielles, trois sont d'importants pays fabricants et exportateurs, à savoir le Brésil, l'Italie et le Portugal. Les 16 pays et territoires suivants n'ont pas encore fourni de statistiques : Anguilla, Belize, Burundi, Cambodge, Djibouti, Gabon, Gibraltar, Grenade, Libéria, Mauritanie, Nicaragua, République centrafricaine, Sainte-Lucie, Somalie, Viet Nam et Zambie. Certains n'ont pas soumis de données statistiques depuis plusieurs années.

32. En ce qui concerne les évaluations annuelles des besoins licites de stupéfiants pour 1993, 124 Etats et territoires ont fourni des données conformément à l'article 19 de la Convention de 1961. L'Organe a fait des évaluations pour les 60 Etats et 4 territoires qui n'en avaient pas fourni. En outre, en 1992, les gouvernements ont adressé quelque 700 évaluations supplémentaires qui ont été confirmées par l'Organe. Compte tenu de la charge administrative que représente le nombre élevé des évaluations supplémentaires, les gouvernements pourraient être encouragés à établir plus soigneusement leurs évaluations annuelles des besoins en stupéfiants.