PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

15 September 1988 **Doc. 5939**

REPORT

on the fight against drugs[1]

(Rapporteur : Mr DE VICENTE)

I. Draft recommendation

presented by the Social, Health and Family Affairs Committee[2]

The Assembly,

1. Alarmed by an unprecedented increase in the number of drug addicts in member countries, a serious situation complicated by the advent of a deadly disease, AIDS, often transmitted by sharing intravenous injection equipment;

2. Observing that drug-taking is no longer confined to certain vulnerable categories of people, but is spreading to all sections of the population and involving more and more age-groups;

3. Disturbed by the fact that criminal organisations of a multinational nature have become so powerful as to attempt to impose their will on states and are enjoying the complicity of certain financial circles for laundering their receipts totalling 300 thousand million dollars a year;

4. Aware that the profits derived from growing traditional crops for illegal purposes, particularly in the countries of Latin America and South-East Asia, can amount to up to six times the income from those countries' official exports;

1. See Order No. 423 (1984).

2. *a.* Unanimously adopted by the committee on 9 September 1988.

Members of the committee: MM. *Foschi (Chairman)*, Pini, *Worrell (Vice-Chairmen)*, Adriaensens, Bollmann, Mrs Bourdara, MM. *Bowden*, *Büchner*, Buhler, *Burger*, *Cem*, *Demiralp*, Dhaille, Fiandrotti *(Alternate: Fassino)*, Frangos, Gil *(Alternate: de Puig)*, *Hassler*, Mrs Håvik, Mrs Helgadottir, MM. *Hochmair*, Huber, Mrs *Hubinek*, MM. *De Jong*, Koehl, Lacerda De Queiroz, *Marques*, Mechtersheimer, *Molloy*, *Morris*, *Palacios (Alternate: De Vicente)*, Pasquino, Psaila Savona, Ramberg, Mrs *Ruddock*, Mr Souvet, Mrs Staels-Dompas, Mr Tarschys. Also present: Mr Rathbone.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See 10th Sitting, 4 October 1988 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1085.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

15 septembre 1988 **Doc. 5939**

RAPPORT

sur la lutte contre les drogues[1]

(Rapporteur : M. DE VICENTE)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille[2]

L'Assemblée,

1. Alarmée par une augmentation sans précédent du nombre de drogués dans les pays membres, situation aggravée par l'avènement d'une maladie mortelle, le SIDA, souvent transmise par l'utilisation commune de seringues infectées;

2. Constatant que la consommation de drogues n'est plus limitée à certaines catégories à risques, mais s'étend à toutes les couches de la population, couvrant des groupes d'âge de plus en plus variés;

3. Consternée par le fait que des organisations multinationales criminelles ont pris un tel pouvoir qu'elles tentent d'imposer leur volonté aux Etats et qu'elles bénéficient de la complicité de certains milieux financiers pour le blanchiment de recettes atteignant 300 milliards de dollars par an;

4. Consciente que les bénéfices recueillis par l'exploitation des cultures traditionnelles à des fins illégales, en particulier dans les pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est, représentent jusqu'à six fois les exportations officielles de ces pays;

1. Voir Directive n° 423 (1984).

2. *a.* Adopté à l'unanimité par la commission le 9 septembre 1988.

Membres de la commission: MM. *Foschi (Président)*, Pini, *Worrell (Vice-Présidents)*, Adriaensens, Bollmann, Mme Bourdara, MM. *Bowden*, *Büchner*, Buhler, *Burger*, *Cem*, *Demiralp*, Dhaille, Fiandrotti *(Remplaçant: Fassino)*, Frangos, Gil *(Remplaçant: de Puig)*, *Hassler*, Mmes Håvik, Helgadottir, MM. *Hochmair*, Huber, Mme *Hubinek*, MM. *De Jong*, Koehl, Lacerda De Queiroz, *Marques*, Mechtersheimer, *Molloy*, *Morris*, *Palacios (Remplaçant: De Vicente)*, Pasquino, Psaila Savona, Ramberg, Mme *Ruddock*, M. Souvet, Mme Staels-Dompas, M. Tarschys. Egalement présent: M. Rathbone.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir 10e séance, 4 octobre 1988 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1085.

5. Concerned, therefore, by the reluctance of many countries to recognise openly the political dimension of the problem and by their persistence in treating drugs solely as a socio-cultural, health and police issue;

6. Considering that most policies pursued in European countries and the United States of America, whether liberal or repressive, have not had the desired success because of the lack of a common strategy and the inadequacy of co-operation arrangements;

7. Believing, therefore, that new situations call for new solutions and that only a uniform strategy of an innovative and imaginative kind, together with convergent measures and careful co-ordination, can enable the highly organised criminal organisations to be combated;

8. Noting some encouraging moves in Europe, especially within the Pompidou Group (Co-operation Group to combat drug abuse and illegal trafficking in drugs), towards acknowledgement of the need for action in an area where traffickers are most easily assailable, that is, the seizure and confiscation of their proceeds and assets;

9. Convinced that anti-drug strategies should be aimed at curbing both supply and demand, which should be regarded as two sides of the same indivisible problem, and that the achievement of such a balance depends on a better dialogue between all countries involved in the drugs problem, whether in the area of production, consumption, transit, traffic or in any other way;

10. Concerned at certain recent trends towards the legalisation of drugs, and believing that, surrender being no way to win a war, the dissuasive effects of prohibitions in society should not be underestimated;

11. Referring to its Recommendation 989 (1984) and to the parliamentary hearing held in January 1988;

12. Having regard to the report of the European Parliament's Committee of Inquiry; the proceedings of the international conference held in Vienna in 1987 under United Nations auspices; the conclusions of the last ministerial conference of the Pompidou Group; the final declaration of the Interparliamentary Conference of the Western Hemisphere (Caracas, November 1987); and various national and international initiatives,

13. Recommends that the Committee of Ministers urge the governments of member states:

i. to set up co-ordinating bodies to plan and direct the necessary action, and to promulgate

5. Préoccupée, dans ces conditions, par les réticences de nombreux pays à reconnaître ouvertement la dimension politique du problème et par leur insistance à traiter les drogues exclusivement comme un problème socio-culturel, sanitaire et policier;

6. Considérant que la plupart des politiques mises en œuvre dans les pays européens et aux Etats-Unis d'Amérique, qu'elles soient de tendance libérale ou repressive, n'ont pas eu le succès souhaité, faute d'une stratégie commune et à cause de moyens de coopération défaillants;

7. Estimant par conséquent que des situations nouvelles exigent des solutions nouvelles et que seule une stratégie unique, impliquant innovation et créativité, des mesures convergentes et une coordination rigoureuse, peut permettre de combattre les organisations criminelles qui, elles, sont remarquablement organisées;

8. Notant quelques signes encourageants en Europe, en particulier au sein du Groupe Pompidou (Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants), vers une reconnaissance de la nécessité d'une action dans un domaine où les trafiquants sont les plus vulnérables, c'est-à-dire la saisie et la confiscation des recettes et des biens;

9. Persuadée que les stratégies de lutte devraient viser à freiner à la fois l'offre et la demande qui doivent être considérées comme les deux faces du même et indivisible problème, et que cet équilibre passe forcément par un meilleur dialogue entre tous les pays impliqués dans le problème des drogues, qu'il s'agisse de la production, de la consommation, du transit ou de tout autre trafic;

10. Préoccupée par certaines tendances qui se sont fait jour récemment en vue de la légalisation des drogues, et affirmant que la reddition n'est pas une manière de gagner la guerre et que les effets dissuasifs des interdits dans la société ne doivent pas être sous-estimés;

11. Se référant à sa Recommandation 989 (1984) et à l'audition parlementaire organisée en janvier 1988;

12. Ayant pris connaissance du rapport de la Commission d'enquête du Parlement européen, des travaux de la Conférence internationale de Vienne de 1987 sous les auspices des Nations Unies, des conclusions de la dernière conférence des ministres du Groupe Pompidou, de la déclaration finale de la Conférence interparlementaire de l'hémisphère occidental (Caracas, novembre 1987) et d'autres initiatives nationales et internationales,

13. Recommande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à:

i. créer des organismes de coordination pour planifier et diriger l'action à mener et promul-

specific legislation so that a single law governs several aspects of the problem, including trafficking, consumption and rehabilitation;

ii. to try to speed up the drafting of a United Nations convention of a maximalist kind and to study, *inter alia*, the possibility of introducing the notion of drug-trafficking offences as crimes against humanity, the abolition of release on bail in respect of such offences, the possibility of keeping illegal drugs consignments under surveillance until they reach their destination and the extradition of drug traffickers;

iii. to do away with laws, regulations and practices which hinder the seizure of traffickers' property and funds;

iv. to improve the supervision of the production of and trading in substances (both essential chemicals and immediate precursors) used in the manufacture of illicit drugs;

v. to ensure that crop substitution programmes, whether bilateral or administered by international agencies, take due account of the specific circumstances of the countries for which they are intended. It is also of fundamental importance that these countries receive advice and help for the access to world markets of substitute crops;

vi. to develop techniques for the effective destruction of drugs seized, in order to prevent them from getting back into circulation, and make arrangements for the rapid laboratory examination of samples from drug seizures even before judicial proceedings are instituted so that the latter are not a hindrance to swift police action, as is at present the case in many countries;

vii. to consider arranging for the distribution of syringes so as to limit the effects of AIDS and reduce the number of deaths from infection;

viii. to envisage introducing information, education and detection programmes at places of work, particularly in sectors that are sensitive from the points of view of national security, public health and environment;

14. Requests the Committee of Ministers:

i. to instruct its appropriate steering committee to work towards the European harmonisation of penalties for drug offences, the introduction of legislation that distinguishes between traffickers and users — though without invariably regarding users as innocent victims — and the prescribing of socio-medical treatment as an alternative to punishment whilst respecting the provisions of the European Convention on Human Rights;

guer des législations spécifiques qui, en un même texte, réglementent plusieurs aspects de la problématique tenant au trafic, à la consommation et à la réinsertion;

ii. accélérer les travaux de rédaction d'une convention internationale sous les auspices des Nations Unies, dans un esprit maximaliste, en étudiant, entre autres, l'introduction de la notion de crime contre l'humanité pour les délits de trafic de drogues, la suppression des libérations sous caution pour de tels délits, des dispositions permettant le bon déroulement des opérations de livraisons contrôlées et des dispositions concernant l'extradition des trafiquants;

iii. éliminer les lois, les règlements et les pratiques qui constituent un obstacle à la saisie des biens et des avoirs financiers des trafiquants;

iv. introduire une réglementation pour un meilleur contrôle de la production et du commerce des substances chimiques et précurseurs, utilisés dans la fabrication des drogues illicites;

v. tenir compte comme critères principaux dans les programmes de reconversion des cultures, qu'ils soient bilatéraux ou gérés par des organismes internationaux, des spécificités des pays auxquels ils sont destinés. Il est aussi fondamental que ces pays puissent disposer de conseils et d'aide qui leur permettront d'avoir accès aux marchés mondiaux des cultures de reconversion;

vi. mettre au point des techniques pour une destruction sûre des drogues saisies, afin d'éviter les fuites, ainsi que des procédures permettant l'examen rapide en laboratoire des échantillons provenant des saisies avant même l'engagement de la poursuite judiciaire, afin de ne pas entraver une prompte intervention de la police, comme c'est le cas à présent dans de nombreux pays;

vii. examiner l'élaboration de programmes de mise à disposition de seringues, afin de limiter les effets du SIDA et la mortalité due aux infections;

viii. envisager la mise sur pied de programmes d'information, d'éducation et de dépistage sur les lieux de travail, en particulier dans des secteurs sensibles pour la sécurité et la santé collectives, ainsi que l'environnement;

14. Demande au Comité des Ministres:

i. de charger son comité directeur compétent de tâcher d'harmoniser les peines au niveau européen, en introduisant notamment une législation nuancée faisant la différence entre trafiquants et utilisateurs — l'utilisateur ne devant toutefois pas être considéré systématiquement comme une victime innocente — et de prévoir des mesures de traitement socio-sanitaire comme alternative à la peine de prison, ceci néanmoins dans le respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

ii. to instruct a multidisciplinary committee of experts to examine whether methadone is a worthwhile alternative in the treatment of drug addicts, having regard to the controversy concerning the relationship between the risks and effectiveness of this substitute therapy;

iii. to also instruct the committee of experts to take into consideration the rapid development of the use of new toxic substances, such as cocaine and crack, and to envisage new, appropriate, forms of treatment;

iv. to step up co-operation in prevention efforts between the Council of Europe, WHO and the European Community, in the framework of pilot projects aimed at health education in schools and the community, while keeping the Assembly duly informed on the progress of these projects;

v. to review the role of the Pompidou Group with a view to giving it responsibility for genuine political co-ordination and action at European level, which will no doubt mean making the group more open through an exchange of information and ideas with the Assembly and other organisations or groups of countries;

vi. to reactivate the idea of a European outline agreement on the detection, seizure and confiscation of proceeds from drug trafficking as a stepping-stone to further international action, should the proposed United Nations convention come to nothing or prove unsatisfactory on this point.

ii. de charger un comité d'experts multidisciplinaire d'examiner si la méthadone est une alternative valable dans le traitement des toxicomanes, compte tenu des controverses qui entourent les effets de cette thérapie de substitution quant à la relation risque/efficacité;

iii. de charger aussi le comité d'experts d'examiner l'évolution rapide de l'usage de nouvelles substances telles que la cocaïne et le crack, et de prévoir de nouvelles mesures de traitement appropriées;

iv. de renforcer, en ce qui concerne la prévention, la coopération entre le Conseil de l'Europe, l'OMS et la Communauté européenne, dans le cadre des projets pilotes axés sur l'éducation pour la santé dans les écoles et au niveau de la communauté, et de tenir l'Assemblée informée, le moment venu, du progrès de ces projets;

v. de repenser le rôle du Groupe Pompidou, afin de lui confier la tâche d'une véritable coordination politique et d'action sur le plan européen, ce qui nécessiterait sans doute une plus grande ouverture du Groupe par un échange d'information et d'idées avec l'Assemblée et d'autres organisations ou groupes de pays;

vi. de relancer l'idée d'un accord-cadre européen sur le dépistage, la saisie et la confiscation des recettes du trafic de drogues comme un premier pas vers une action internationale, si le projet de convention des Nations Unies devait échouer ou si le texte final ne donnait pas satisfaction sur ce point.

II. Explanatory memorandum

by Mr DE VICENTE

I. Introduction

1. Since the adoption by the Assembly of Recommendation 989 in 1984, we have witnessed a twofold development with regard to drugs. The first of these is a negative trend, that is, the unprecedented increase in the number of drug addicts in industrialised countries, aggravated by the advent of a deadly disease, AIDS, attributable in many cases to the sharing of injection equipment. Another aspect of this trend is the appearance of drug-trafficking organisations as new international powers to such an extent that they are able to defy the governments of some countries and even threaten or corrupt the most senior public officials.

2. Obviously, there is another trend which can be regarded as favourable, in the form of a growing awareness of the danger this state of affairs represents. The reaction is starting to be organised at national and international levels. Signs of this process can be seen in countless initiatives, new legislation, a growing number of

II. Exposé des motifs

par M. DE VICENTE

I. Introduction

1. Depuis l'adoption par l'Assemblée de sa Recommandation 989 en 1984, nous avons assisté à une double évolution en matière de drogues. La première est négative: c'est l'augmentation sans précédent du nombre des drogués dans les pays industrialisés, aggravée par l'avènement d'une maladie mortelle, le SIDA, liée en grande partie à l'utilisation commune des seringues intraveineuses; et c'est aussi l'apparition d'organisations de trafiquants comme une nouvelle puissance mondiale, au point de tenir tête aux gouvernements dans certains pays et même de menacer ou de corrompre les responsables publics les plus hauts placés.

2. Il existe évidemment une évolution qu'on peut considérer positive, sous la forme d'une prise de conscience grandissante du danger que représente cet état de choses. La réaction commence à s'organiser sur le plan national et à l'échelle internationale. Les innombrables initiatives, les projets de lois, la multiplication des réunions internationa-

international meetings and the intensification of co-operation. Four recent examples of international action seem particularly significant: the broadening of the Pompidou Group, which is the only body working specifically in the European context; the publication of the report by the European Parliament's Committee of Inquiry, which sets out the facts without mincing words and thus contributes to a better understanding of the problem; the holding in Vienna in June 1987 of an important international conference, under the auspices of the United Nations, which re-emphasised the need for an international convention; the Inter-Parliamentary Conference on drug abuse and illicit trafficking in the Western Hemisphere, in Caracas, in November 1987, which revealed the emergence of fundamental differences of approach between "producer" countries and "consumer" countries, and thus made it possible to initiate a franker and more realistic dialogue which could lead to the political expression of commitment to comprehensive, international, multidisciplinary plans.

3. At a parliamentary hearing organised jointly in January 1988 by the Social and Health Affairs Committee and the Legal Affairs Committee we had the opportunity to question national experts and the representatives of the international organisations even on the minutest details of their respective programmes. Throughout the world, at national level, there does not seem to be any common strategy; government attitudes range from the most total indifference to blind repression via controlled permissiveness or other experimental strategies, the results of which it is too early to assess. As for international action, it is organised above all in specialist fields, that is, in a series of isolated projects, which are useful but fragmentary and lack a connecting thread. For example, on the vital question of "substitute crops", different organisations have diametrically opposed approaches.

4. This leads me to raise the following question: Behind this immense arsenal of programmes, publications and technical measures, no doubt essential to win isolated battles, is there not a different answer? Is it not the case that, until now, approaches tending to treat drugs as a public health problem, or at the very best a public policy problem, have hidden their true character — their universal political character — behind a smoke screen? Is it not for the same reasons that the economic and financial aspects have been ignored? Why is it so difficult to decide whether we should now concentrate our efforts on "demand" or "supply", or on both together?

5. One thing is certain: the drugs problem cannot be made to fit inside the classic framework of sectoral action programmes, that is to say those

les, l'intensification de la coopération en témoignent. Quatre étapes parmi les actions internationales récentes semblent revêtir une importance particulière: l'élargissement du Groupe Pompidou, qui est le seul à œuvrer spécifiquement à l'échelle européenne; la publication du rapport de la Commission d'enquête du Parlement européen qui expose les faits sans concessions et contribue ainsi à une meilleure compréhension du phénomène; la tenue à Vienne en juin 1987 d'une grande conférence internationale sous les auspices des Nations Unies qui a souligné une nouvelle fois la nécessité d'une convention internationale; une conférence interparlementaire de l'hémisphère occidental à Caracas en novembre dernier qui a permis l'émergence de différences d'approche fondamentales entre les pays dits «producteurs» et «consommateurs» et d'amorcer ainsi un dialogue plus franc et plus réaliste qui pourrait aboutir à un engagement politique pour un plan d'action internationale, globale et multidisciplinaire.

3. Lors d'une audition parlementaire organisée en janvier 1988 conjointement par la commission des questions sociales et de la santé et la commission des questions juridiques, nous avons eu l'occasion d'interroger les experts nationaux et les représentants des organisations internationales jusque dans les moindres détails de leurs programmes respectifs. Sur le plan national, il ne semble pas y avoir de stratégie commune, l'attitude des gouvernements à travers le monde varie entre l'indifférence la plus totale et une répression aveugle, en passant par une permissivité contrôlée ou d'autres stratégies expérimentales dont il est trop tôt pour évaluer les résultats. Quant à l'action internationale, celle-ci s'organise surtout par domaine de spécialités, c'est-à-dire par une série de projets ponctuels, utiles mais fragmentaires, et sans fil conducteur. Par exemple, s'agissant de la question essentielle de la «substitution des cultures» l'approche est diamétralement opposée d'une organisation à l'autre.

4. Ceci nous amène à faire la réflexion suivante: derrière cet immense arsenal de programmes, de publications de mesures techniques, sans doute indispensables pour remporter des batailles isolées, n'y a-t-il pas une autre vérité? Jusqu'à présent les approches tendant à considérer les drogues comme un problème de santé publique, ou à la rigueur d'ordre public, n'ont-elles pas caché derrière un écran de fumée leur véritable dimension: la dimension politique universelle? N'est-ce pas pour les mêmes raisons qu'on a fait abstraction des aspects économiques, financiers? Pourquoi est-il si difficile de déterminer s'il faut aujourd'hui concentrer nos efforts sur «l'offre» ou sur la «demande», ou encore sur les deux ensemble?

5. Une chose est certaine: le problème des drogues déborde le cadre classique des modèles d'action sectoriels, tels que sanitaires, psycho-

covering the health, psycho-social, cultural or other aspects. It is a single complex problem and it is therefore necessary to conduct national and international counteroffensives on a different scale. New situations require new solutions, and we should therefore move on gradually from theoretical declarations of principle to strategic action involving innovation and creativity. From the methodological point of view, sectoral approaches should be abandoned in favour of co-ordinated action. We should stop exporting off-the-peg models designed for the industrialised countries but ill-suited to the situation in other countries.

6. Finally, I would like to make four general observations which seem to me of fundamental importance:

— firstly, the situation in Europe cannot be dealt with in isolation. The interrelationships between the various factors and the worldwide nature of drug trafficking mean that this would be, in effect, to bury our heads in the sand. The "global" and "universal" nature of the problem almost requires its inclusion in the North-South economic dialogue;

— secondly, we should cease to classify countries artificially as either guilty or innocent. Every country, at some time or other in the history of drugs, has had some cause for self-reproach. Moreover, this division does not correspond to the international division of "labour" or the social, economic and financial interactions involved in drug trafficking;

— thirdly, there is the related point that anti-drugs strategies should be designed to reduce both supply and demand, which must be regarded as the two inseparable sides of the same problem. This balance must be established not only in order to ensure a fairer administration of justice but also to rationalise the respective social costs of reducing demand and reducing supply;

— lastly, it is often forgotten that the most dangerous illegal drugs (cocaine, heroin, etc.) are obtained by using precursors and essential chemicals which can be freely purchased, but are illegally exported for unlawful purposes. This aspect of the problem has been neglected for too long and it is time to give it some attention.

These observations will form the starting-point for the considerations and proposals set out below.

II. The dilemma of supply and demand

Brief analysis of the situation

7. It is not my intention to waste time on the definition of various drugs, their different slang

sociaux, culturels, etc. Il s'agit d'un phénomène global et il faut donc engager des contre-offensives nationales et internationales d'une autre dimension. Des situations nouvelles exigent des solutions nouvelles, il faudrait donc passer progressivement de la déclaration théorique et normative à une action stratégique impliquant innovation et créativité. Du point de vue méthode, les approches sectorielles devraient être abandonnées en faveur d'une action coordonnée. Il conviendrait d'abandonner l'exportation des modèles clés en main, conçus pour les pays industrialisés mais mal adaptés aux réalités d'autres pays.

6. En dernier lieu, je tiens à formuler quatre observations de nature générale qui me paraissent d'une importance fondamentale:

— premièrement, le cas de l'Europe ne peut être traité isolément. L'imbrication des divers facteurs et l'aspect mondial du trafic des drogues sont tels que ce serait faire la politique de l'autruche. La dimension «globale» et «universelle» exige presque qu'on inclut cette questions dans le dialogue économique Nord-Sud;

— deuxièmement, il faudrait cesser la classification artificielle des deux blocs: les pays coupables et les pays non coupables! Chaque pays, à un moment donné de l'histoire des drogues, a eu quelque chose à se reprocher. En outre, ce schéma ne correspond pas à la distribution internationale du «travail» et aux interactions socio-économiques et financières du circuit du trafic;

— troisièmement, et dans le même ordre d'idées, les stratégies de lutte devraient viser à freiner à la fois l'offre et la demande, qui doivent être considérées comme les deux faces du même et indivisible phénomène. Cet équilibre doit être établi non seulement au nom d'une meilleure équité dans la distribution de la justice mais aussi par souci de rationalité en ce qui concerne les coûts sociaux respectifs de la réduction de l'offre et de celle de la demande;

— enfin, on oublie souvent que les drogues illicites les plus dangereuses (cocaïne, héroïne, etc.) s'obtiennent en utilisant des précurseurs et des substances chimiques qui sont en vente libre, mais qui sont illicitement exportés en vue d'utilisations abusives. Ce volet du problème est resté pendant trop longtemps dans l'ombre et il est temps d'y porter attention.

Ces observations constitueront la base de départ de la réflexion et des propositions qui suivront.

II. Dilemme de l'offre et de la demande

Aperçu de la situation

7. Il n'est pas dans mon intention de m'attarder sur la définition des diverses drogues,

names or the degree of physical or mental decline which awaits users in the long term. I take it for granted that readers of this report are aware of the problems, having been adequately informed by extensive literature, television programmes and the press. Some of us, unfortunately, have had more direct experience of drugs through their tragic effects on members of their own families.

8. Nor do I feel it is very useful to overburden the reader with numerous statistics, which are in any case unreliable and changeable, in a report which is mainly intended to be political. Nevertheless, I shall briefly recapitulate the facts: the number of users of heroin in Western Europe today is estimated at more than 2 million, a quarter of whom are regular consumers. Although with regard to heroin there has been a levelling off recently, and even a slight fall, cocaine is spreading with the speed of lightning. The importers' methods are ingenious and alarming. According to the Director of Interpol, the volume of imports is growing every day and seizures account for no more than 15% of the total volume. Seizures of cannabis reached record levels in 1986. Cannabis, which was at first imported, is now being produced in some European countries in spite of strict controls. The scourge of LSD continues, especially in the Netherlands, while amphetamine abuse is still a serious problem in the Scandinavian countries, the United Kingdom and the Federal Republic of Germany. In addition to all of this, consumption is no longer limited as before to certain "high-risk groups" but is spreading to all social classes and covering a broader age-group.

9. Having outlined the situation concerning consumption, I now turn to the more sinister situation on the supply side. For the first time in history, multinational criminal organisations are in a position to "control" the institutional life of entire states" particularly in Latin America and the Far East.[1] The "Medellin cartel", which takes its name from a town in Colombia, is a good example of this. It controls about 80% of the world's cocaine, with a turnover of billions of dollars. Its operations affect a whole series of countries in the region whether as centres of clandestine production or as transit points. This drugs multinational has become such a powerful force that traditional criminal organisations such as the Mafia, far from controlling it, have become mere customers!

10. In general, in the 1980s, there has been a proliferation of routes and the development of a more complex network. Because of the relative ease with which the drug traffic is conducted and the astronomical sums at stake, several new

1. European Parliament: report of the Committee of Inquiry into the drugs problem in the member states of the European Community (September 1986).

les différents noms qui leur sont donnés en argot, ni le degré de déchéance physique et mentale réservé aux utilisateurs à long terme. Le lecteur, que je considère «averti», est suffisamment informé par une abondante littérature, les émissions de télévision et la presse écrite. Certains d'entre nous, hélas, en ont fait plus directement l'expérience par le drame vécu par tel ou tel membre de la famille.

8. Je n'estime pas non plus très utile d'étouffer le lecteur par de nombreuses statistiques, du reste peu fiables et changeantes, dans un rapport qui se veut essentiellement politique. Récapitulons néanmoins les faits: on estime aujourd'hui le nombre d'utilisateurs d'héroïne en Europe occidentale à plus de deux millions dont un quart sont des consommateurs réguliers. S'il y a eu récemment une stabilisation, voire un léger déclin en ce qui concerne l'héroïne, la cocaïne par contre se répand à une vitesse foudroyante. Les méthodes d'importation sont ingénieuses et inquiétantes. Selon le directeur d'Interpol, les entrées augmentent tous les jours et les saisies ne dépassent pas 15 % du volume total. Les saisies de canabis ont atteint un record en 1986. Importé au début, le canabis est à présent produit dans quelques pays européens malgré les contrôles sévères. Le LSD continue à faire des ravages surtout aux Pays-Bas ainsi que l'abus des amphétamines qui continue à sévir dans les pays scandinaves, au Royaume-Uni et en République Fédérale d'Allemagne. A tout cela, ajoutons que la consommation n'est plus limitée comme autrefois à certaines «catégories à risques» mais s'étend à toutes les couches de la population, couvrant un groupe d'âge plus large.

9. A cette toile de fond concernant la consommation correspond un tableau plus sinistre du côté de l'offre. Pour la première fois dans l'Histoire, des organisations multinationales criminelles sont en mesure de «contrôler» la vie institutionnelle d'Etats entiers, surtout en Amérique latine et en Extrême-Orient[1]. Le «cartel Medellin», qui tire son nom de celui d'une ville de Colombie, en est un bon exemple. Il contrôle environ 80 % de la cocaïne dans le monde, avec un chiffre d'affaire atteignant plusieurs centaines de milliards de dollars, dont les opérations affectent toute une série de pays dans la région comme lieu de production clandestine et comme point de transit. Cette multinationale de la drogue est devenue une telle force que les organisations criminelles traditionnelles comme la mafia, loin de la contrôler, en sont devenues un vulgaire client!

10. D'une manière générale, les années 80 ont vu une multiplication des routes et le développement d'un réseau plus complexe. En raison de la relative facilité du trafic et des sommes astronomiques en jeu, plusieurs nouveaux pays ont été utili-

1. Parlement européen: rapport de la Commission d'enquête sur le problème de la drogue dans les pays de la Communauté européenne (septembre 1986).

countries have been used by traffickers. This "boom" in the transit countries can be seen particularly clearly in the Caribbean and the Indian Ocean. Recently, some East European countries have begun to experience drug abuse problems. In short, the problem has taken on worldwide proportions and is no longer limited to the industrialised countries. Links between drug trafficking and arms trafficking are now undeniable. Although there is no proof that some countries use drug trafficking to create political destabilisation, there have been several recent cases in which drugs were exchanged for weapons by guerrilla movements of both left and right. This proves that, quite apart from any ideological considerations, drugs have become a safe bet as a commodity for international trade.

Problems relating to production

i. *Manufacture*

11. Traffickers are obliged to obtain a number of precursors and essential chemicals for the manufacture of drugs or the processing of raw materials. The draft convention being drawn up by the United Nations contains a complete list of these products, separated into two categories: immediate precursors, which are essential ingredients in the manufacturing process, and essential chemicals such as solvents, additives, etc., used as processing agents. The main examples of the latter are acetic anhydride, ethyl ether and acetone, which are essential for the manufacture of heroin and cocaine. Amphetamines and LSD require more complicated chemical processes.

12. With a few exceptions, precursors are not products which are widely used in the pharmaceutical or chemical industries. They could theoretically be subjected to tighter controls. As for essential chemicals, these are used more widely, but even tight controls would not prevent traffickers from using other products with the same characteristics as substitutes. Restrictions could nevertheless make the work of clandestine laboratories more difficult.

13. In 1986, more than 500 laboratories were discovered in the United States alone. An investigation conducted in Colombia[1] showed that, of the 12 000 tonnes of ethyl ether imported from Europe and the United States, only 5% had been used for the legitimate requirements of industry. Recently, South American traffickers have begun to seek greater autonomy by setting up processing units in Bolivia and Paraguay, with an increasing

1. "Trafficking in Precursors and Essential Chemicals", United States Department of Justice, Drug Enforcement Administration, 1987.

sés par les trafiquants. Ce «boom» des pays de transit est particulièrement manifeste dans les Caraïbes et dans l'océan Indien. Récemment, certains pays de l'Europe de l'Est ont commencé à connaître des problèmes d'abus de drogues. En somme, le phénomène a pris des proportions planétaires et il n'est plus limité aux pays industrialisés. Les liens entre le trafic des drogues et des armes est aujourd'hui un fait incontestable. Si on manque de preuves pour affirmer que certains pays l'utilisent à des fins de déstabilisation politique, on peut néanmoins se référer à plusieurs cas récents où les drogues ont été échangées contre des armes par des mouvements de guérillas, aussi bien de gauche que de droite. Cela prouve qu'au-delà de toute idéologie les drogues sont devenues une valeur sûre dans le commerce international.

Problèmes liés à la production

i. *Fabrication*

11. Les trafiquants sont obligés d'obtenir un certain nombre de précurseurs et de substances chimiques afin de fabriquer ou de transformer les matières premières. Le projet des Nations Unies en cours d'élaboration dresse une liste complète de ces produits, les classifie en deux catégories: les précurseurs *(immediate precursors)* qui sont absolument déterminants dans la fabrication et les substances chimiques *(essential chemicals)* qui servent comme agents intermédiaires, solvants, additifs, etc. Les principaux sont l'anhydride acétique, l'éther éthylique et l'acétone, indispensables pour la fabrication de l'héroïne et de la cocaïne. Les amphétamines et le LSD nécessitent des procédés chimiques plus compliqués.

12. Les précurseurs, à quelques exceptions près, ne sont pas des produits qui ont une utilisation répandue dans l'industrie pharmaceutique ou chimique. Ils pourraient théoriquement faire l'objet d'un contrôle très rigoureux. Quant aux substances chimiques, elles sont utilisées plus couramment mais même un contrôle sévère n'empêcherait pas les trafiquants de les remplacer par d'autres produits ayant les mêmes caractéristiques. Les restrictions pourraient néanmoins rendre la tâche des laboratoires clandestins plus difficile.

13. En 1986, plus de 500 laboratoires ont été découverts uniquement aux Etats-Unis. Une investigation menée en Colombie[1] a démontré que sur les 12 000 tonnes d'éther éthylique importées dans ce pays en provenance d'Europe et des Etats-Unis, 5 % seulement ont été utilisés pour les besoins légitimes de l'industrie. Récemment, les trafiquants sud-américains sont à la recherche d'une plus grande autonomie et installent des unités de trans-

1. *« Trafficking in Precursors and Essential Chemicals », US Department of Justice, Drug Enforcement Administration,* 1987.

tendency to import chemicals from Brazil and Argentina.

14. The growing volume of suspicious exports of precursors and essential chemicals to South America has prompted some countries to take action. Belgium, for example, has introduced legislation under which six days' notice is required for each request to export certain substances, and customs registers have to be kept for six years. A bill under consideration by the United States Congress goes further in this direction and calls for the prior approval of the Drug Enforcement Administration for all exports, after the study of a complete report specifying the quantities, the type of substance and the exact destination.

15. It is obvious that controlling some countries in isolation cannot be effective since the traffickers can obtain supplies elsewhere. Only drastic international control can block their activities. Pending adoption of the United Nations convention, which looks like being a long-term effort, the industrialised countries of Europe, which collectively possess more than half of the world capacity for production of the products in question, should rapidly seek effective forms of co-operation.

ii. *Finance*

16. The drug traffic is above all a lucrative operation. Like all trade, it obeys the law of supply and demand. This may be a cliché, but it is no less true for that! To be absolutely precise, the first step in the financing of the market is the purchase of the product by the consumer. The fact that the user is subsequently often treated as a victim and patient rather than a direct accomplice takes nothing away from this moral responsibility which weighs on him at the beginning.

17. The sums thus amassed are reported to constitute the basis of a financial empire functioning in a very complex way (see Table I for the general cash chain and Table II for a detailed model of a typical financial network). The profits generated are enormous. Although it is difficult to make a precise estimate, the figures most commonly given place the world total at around 300 thousand million dollars. To give some idea of the scale of these profits, it should be remembered that in Bolivia, for example, they are estimated at some 3 thousand million dollars, that is, six times the total income from legal exports[1]. In Peru they equal export income and in Mexico they are equivalent to 75% of such income.

1. OECD: "The role of development assistance in narcotics reduction in developing countries", 1987, p. 10.

formation en Bolivie et au Paraguay, les produits chimiques étant de plus en plus importés du Brésil et de l'Argentine.

14. Devant la recrudescence des exportations suspectes vers l'Amérique du Sud des précurseurs et des substances chimiques, certains pays ont décidé de réagir. La Belgique, par exemple, a introduit une législation qui prévoit un préavis de six jours pour chaque demande d'exportation de certaines substances et les registres douaniers doivent être conservés pendant six ans. Un projet de loi devant le Congrès à Washington va plus loin dans ce sens et préconise une approbation préalable du DEA *(Drug Enforcement Administration)* pour toute exportation, après l'examen d'un dossier complet précisant les quantités, le type de substance et la destination exacte.

15. Il est évident que contrôler isolément certains pays ne peut être efficace puisque les trafiquants peuvent s'approvisionner ailleurs. Seul un contrôle international drastique peut contrecarrer leurs activités. En attendant la convention des Nations Unies qui se présente comme un effort de longue haleine, les pays industrialisés d'Europe, qui détiennent à eux seuls plus de la moitié de la capacité de production des produits en question dans le monde, devraient rechercher des formules de coopération rapides et efficaces.

ii. *Finances*

16. Le trafic des drogues est avant tout une opération lucrative. Comme tout autre commerce, il répond à la loi de l'offre et de la demande. Même si cette affirmation est un cliché, elle n'en est pas moins vraie! Pour être tout à fait précis, le tout premier pas dans le financement du marché est l'achat du produit par le consommateur. Le fait que par la suite l'utilisateur se voit souvent traité comme une victime et un malade plutôt que comme un complice direct n'enlève rien à cette responsabilité morale qui pèse sur lui au départ.

17. Les sommes ainsi amassées constitueraient la base d'un empire financier fonctionnant de manière très complexe (voir tableau I pour l'acheminement général du *cash* et tableau II comme modèle détaillé d'un réseau financier typique). Les profits engendrés sont énormes. Malgré les difficultés d'une évaluation précise, les chiffres qui circulent se situent dans une fourchette de 300 milliards de dollars dans le monde. Pour se faire une idée de l'importance de ces bénéfices, on se rappellera qu'en Bolivie par exemple, ils sont estimés à quelques 3 milliards de dollars, soit six fois les recettes totales d'exportation[1]; au Pérou, ils sont équivalents aux recettes des exportations et au Mexique, ils représentent 75 % de ces recettes.

1. OCDE: « Le rôle de l'aide au développement dans la lutte contre les stupéfiants dans les pays en développement », 1987, p. 10.

18. Here we come to a crucial question: what percentage of these rich profits remains in the "producer" country or the transit country to contribute to its development? Many experts think that it is not more than 10 or 20%. The rest is channelled towards the financial and real estate markets of Zurich, London, New York and Tokyo, after being laundered in numerous operations mainly carried out in Hong Kong and Panama. It is not surprising that the economy of the poor countries which practise subsistence agriculture and cultivate coca leaves or poppies hardly benefits from increased sales, given that a coca leaf, for example, is sold for $1 by the grower or $3 once turned into paste, whereas its equivalent in cocaine is worth $300 in the streets of Miami[1].

19. Laundering means giving an appearance of legality to money obtained from the sale of illicit drugs. Professional organisations have been set up for this purpose, particularly in South-East Asia. The following passages, taken from Sir Jack Stewart-Clark's report, are clear and eloquent:

"Typical methods of money laundering include converting small-denomination bank notes into larger denomination bills, large cash deposits in several different banks, the setting up of shell corporate entities for deposits to be made into their accounts, corporate inter-transfers and the use of false bills of lading to substantiate the deposit and transfer of funds between export and import companies.

Invariably the big drug trafficker will use one chain of people to process and ship, or import and sell drugs and another entirely different chain to handle the money side. Big money launderers, too, take care to deal only with intermediaries who deliver the money to them and in this way create a buffer between them and the drug dealers (...). A South-East Asian underground banking system exists outside of commercial banking which moves vast sums of drug money through gold shops, trading companies and money changers, many of which are operated in different countries by members of the same Chinese family. The system has the ability to transfer funds from one country to another in a matter of hours, provide complete anonymity and total security for the customer, convert gold or other items into currency and convert one currency into that of the customer's choice.

It is clear that drug monies can be more easily detected in the early stages of the laundering

1. European Parliament: above-mentioned report, see p. 5.

18. Ici, nous abordons une question cruciale: quel est le pourcentage de ces gros bénéfices qui restent dans le pays «producteur» ou le pays de transit pour contribuer à son développement? Nombre d'experts pensent que ce chiffre ne dépasse pas 10 à 20 %. Le reste des recettes est dirigé vers les circuits financiers et immobiliers de Zurich, Londres, New York et Tokyo, après avoir été blanchi dans de nombreuses opérations ayant lieu surtout à Hong Kong et au Panama. Il n'est pas surprenant que l'économie des pays pauvres qui pratiquent l'agriculture de subsistance et cultivent le coca ou le pavot ne bénéficie guère de l'accroissement des ventes, étant donné que la feuille de coca, par exemple, est vendue à 1 dollar à la sortie de l'exploitation ou à 3 dollars une fois transformée en pâte, tandis que son équivalent en cocaïne vaut 300 dollars dans les rues de Miami[1].

19. Le blanchiment consiste à donner une apparence de légalité aux sommes provenant de la vente des drogues illicites. Des organisations professionnelles sont mises sur pied à cette fin, en particulier en Asie du Sud-Est. J'emprunte quelques passages au rapport de Sir Jack Stewart-Clark qui sont précis et éloquents:

«Parmi les méthodes classiques de blanchiment de l'argent, l'on peut citer la conversion de petites coupures bancaires en gros billets, la répartition de sommes importantes en liquide entre plusieurs établissements bancaires différents, les dépôts sous le couvert de sociétés-écrans créées à cet effet, les transferts entre sociétés d'un même groupe et l'utilisation de fausses déclarations de chargement pour justifier des transferts de fonds entre exportateurs et importateurs.

Invariablement, le gros trafiquant utilise une chaîne d'intermédiaires pour transformer et expédier, ou importer et vendre la drogue, et une autre chaîne totalement différente pour écouler l'argent recueilli. Les gros «blanchisseurs» prennent soin, eux aussi, de ne traiter qu'avec des intermédiaires qui leur délivrent l'argent recueilli, exerçant ainsi un effet de tampon entre eux et les revendeurs de drogues (...). Il existe en Asie du Sud-Est, à l'écart du système bancaire officiel, un secteur bancaire clandestin qui fait transiter de grosses sommes d'argent issues de la drogue par des ateliers d'orfèvrerie, des sociétés de commercialisation et des boutiques de changeurs, autant d'établissements qui appartiennent, dans différents pays, aux membres de la même famille chinoise. Un tel réseau est capable de transférer des fonds d'un pays à l'autre en quelques heures, d'assurer un complet anonymat et une totale sécurité aux clients, de convertir de l'or ou d'autres matières en devises et d'effectuer n'importe quelle opération de change.

Il ne fait aucun doute que l'identification de l'argent de la drogue est plus aisée dans les pre-

1. Parlement européen: rapport cité en page 5.

process. It is a fact, however, that financial institutions in Europe have built up a reputation for keeping their customers' affairs private and have, in consequence, been unwilling to question these customers closely about their financial transactions or to notify law-enforcement authorities of their suspicions, unless the evidence has been clear and unambiguous. In some European countries, a bank can be open to legal prosecution if it releases information about its customers' financial records without first of all receiving the customers' authority or an official summons or search warrant."[1]

20. It is therefore essential to strike as hard as possible at the trafficker's most sensitive spot — his wallet. There are a few encouraging signs that European governments have finally learned this lesson. The Pompidou Group held a technical conference in 1983, with the participation of Interpol and the Customs Co-operation Council, in order to list a range of measures. Unfortunately, the next step, that is to say the idea of an outline European agreement on the tracing, freezing and confiscation of the proceeds from drugs trafficking, was left in abeyance pending developments at the United Nations. The Chairman of the Committee of Permanent Correspondents of the Pompidou Group merely stated at the hearing that the experts of the Pompidou Group were focusing on "practical problems" encountered in attempting to trace and freeze such proceeds, without specifying the nature of these practical problems.

iii. *Crop substitution*

21. Some think that this is the key to the problem. Unfortunately, the approach used to date has been simplistic and paternalistic, hence its relative failure. We are now beginning to be more selective and more objective. The crop substitution solution adopted in the 1970s was not sufficiently realistic and was therefore increasingly replaced by an overall development strategy covering production and development.[1] A policy of access to world markets and minimum prices fixing is also an important factor in success.

All of this needs to be studied in more detail.

22. In the first place, we need to abandon the arrogant attitude of saying that "somewhere, in obscure faraway countries, irresponsible peasant farmers are busy poisoning the youth of the Western world"! We must of course take into account the living conditions in these "faraway countries", and not forget that our Western countries, which are today modern democracies, did not hesitate in

1. United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC), 1988.

mières étapes du processus de blanchiment. Le fait est, cependant, que les établissements financiers d'Europe ont acquis une réputation reposant sur l'anonymat qu'elles assurent à leurs clients et, par suite, répugnent à interroger ceux-ci en détail sur les opérations demandées et à faire part de leurs soupçons aux services de répression, hormis les cas où ils sont en présence d'éléments indubitables. Dans certains pays européens, une banque peut être poursuivie en justice si elle fournit des informations sur la situation financière d'un client sans avoir préalablement reçu l'autorisation de celui-ci ou sans y être contrainte par une sommation officielle ou un mandat de perquisition.»[1]

20. Il est donc indispensable de frapper le plus fort possible au point le plus sensible du trafiquant: le portefeuille. Quelques signes encourageants nous font penser que les gouvernements européens l'ont enfin compris. En fait, le Groupe Pompidou a tenu une conférence technique en 1983, avec la participation d'Interpol et de la Coopération douanière, afin de dresser un éventail de mesures. Malheureusement, la suite, c'est-à-dire l'idée d'un accord-cadre européen sur le dépistage, la saisie et la confiscation des recettes du trafic de drogue, a été mise en sommeil en attendant la progression des travaux aux Nations Unies. Le président du Comité des correspondants permanents du Groupe Pompidou s'est contenté de dire à l'audition qu'à l'heure actuelle les experts du groupe se penchaient surtout sur les «problèmes concrets» rencontrés dans les travaux de dépistage et de saisies, sans préciser toutefois la nature de ces problèmes concrets!

iii. *Reconversion des cultures*

21. D'aucuns pensent que là réside la clé du problème. Malheureusement l'approche utilisée jusqu'à présent était simpliste et paternaliste, d'où son échec relatif. Aujourd'hui, nous commençons à être plus nuancés et plus objectifs. La solution des cultures de substitution adoptée dans les années 70 n'a pas été suffisamment réaliste et a été par conséquent de plus en plus remplacée par une stratégie globale de développement couvrant la production et la mise en valeur[1]. Une politique d'accès aux marchés mondiaux et de fixation des prix est également un facteur capital de réussite.

Tout cela mérite d'être étudié de plus près.

22. En premier lieu, il conviendrait d'abandonner l'attitude arrogante consistant à déclarer que «quelque part, dans des pays lointains obscurs, des paysans irresponsables sont en train d'empoisonner la jeunesse du monde occidental»! Il faut bien sûr tenir compte des conditions de vie dans ces «pays lointains» et ne pas perdre de vue non plus que nos pays occidentaux, qui sont

1. Fonds des Nations Unies pour le contrôle et l'abus des drogues (FNULAD), 1988.

the past to impose the drug culture on the Third World for profit, as they continue today to export their problems of alcoholism and drug dependence (meaning man-made pharmacological drugs in this context). Crops which have been cultivated for several thousand years cannot be destroyed in the name of an erroneous conception of "goodies and baddies". Consequently, we must exclude any recourse to economic and diplomatic blackmail or the use of force.

23. The economic context is of fundamental importance. The Venezuelan expert, Mr Bayardo Ramirez, who also represented the Andean Parliament at the hearing, made this perfectly clear. Economic indicators show that, between now and the end of this century, one-third of the population of Latin America will be living in a situation of extreme poverty; world trade structures have changed and trade in raw materials now accounts for only 10% of total trade whereas trade in services accounts for 60%. This has led to a fall in income and currency reserves in countries where raw materials account for 80% of exports. It is not surprising under these conditions that the cultivation of coca leaves or poppies, which brings in ten to fifteen times more than coffee or lemons, continues to attract peasant farmers in spite of the risks they run. In addition, coca leaves and poppies are easy to cultivate, can be grown on infertile soils, require less labour and, once harvested, can be stored for long periods.

24. Of course, in the long term, neither poverty nor the relative ease of cultivation can justify the fact that production far exceeds the level required for traditional needs and that it is falling under the control of criminal organisations. That is why attempts are being made at national and international levels to substitute other crops under the most favourable conditions. I am obviously not referring to radical methods such as burning standing crops or spraying. The latter method should in any case be used with extreme caution and with respect for the United Nations Food and Agriculture Organisation (FAO) Code of Conduct (Resolution 10/85) on the use of pesticides and herbicides; otherwise, the biological environment would be irreversibly damaged.

Instead, what is needed is an overall regional development strategy, similar to an integrated rural development programme. The "master plans" drawn up by UNFDAC seem to be a good way of taking into account all the factors in an integrated framework. Effective projects have been conducted in Pakistan and South-East Asia. At the beginning, of course, it was not easy to persuade the governments of Western countries to contribute to projects in distant developing countries. It did not seem certain that these projects would be effec-

aujourd'hui des démocraties modernes, n'ont pas hésité dans le passé à imposer la culture des stupéfiants dans le tiers monde pour en tirer profit, comme ils continuent aujourd'hui à exporter leurs problèmes d'alcoolisme et de dépendance pharmacologique. Des cultures plusieurs fois millénaires ne peuvent être détruites au nom d'une conception erronnée «des bons et des méchants». Nous devons exclure par conséquent tout chantage économique et diplomatique comme moyen d'action, ainsi que l'utilisation de la force.

23. Le contexte économique est d'une importance fondamentale. L'expert vénézuélien, M. Bayardo Ramirez, qui représentait en même temps le Parlement andin lors de l'audition, nous l'a dit sans détour. Les indicateurs économiques montrent que d'ici à la fin du siècle un tiers de la population d'Amérique latine vivra dans une situation d'extrême pauvreté; les structures du commerce mondial ont changé et désormais la part des produits de base est tombée à 10 % tandis que les échanges de services représentent 60 %. Cela s'est traduit par une chute des recettes et des réserves monétaires dans les pays où les produits de base constituent 80 % des exportations. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la culture du coca ou du pavot qui rapporte dix à quinze fois plus que le café ou le citron continue à attirer les paysans malgré les risques qu'ils encourent. De plus, le coca et le pavot sont faciles à cultiver, poussent sur des terres peu fécondes, réclament peu de main-d'œuvre et une fois récoltés peuvent être stockés pendant longtemps.

24. Bien entendu, à long terme, ni la pauvreté, ni la relative facilité des cultures ne peuvent justifier le fait que la production dépasse de loin les besoins traditionnels et qu'elle tombe entre les mains d'organisations criminelles. C'est pour cela que des tentatives se poursuivent sur le plan national et international afin de reconvertir ces cultures de la manière la plus favorable. Je ne parle pas évidemment des méthodes radicales comme la brûlage des champs ou le *spraying*. Ce dernier devrait d'ailleurs être utilisé avec une extrême prudence et dans le respect du Code de conduite de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (Résolution 10/85) sur l'utilisation des pesticides et des herbicides, sans lesquels l'environnement biologique serait condamné de manière irréversible.

Il s'agit plutôt d'une stratégie globale de développement régional, voisine d'un programme de développement rural intégré. Les «plans directeurs» mis au point par le FNULAD semblent constituer une bonne approche pour la prise en compte de tous les facteurs dans un cadre intégré. Des expériences ont été conduites avec succès au Pakistan et en Asie du Sud-Est. Au début, il n'est pas facile bien sûr de persuader les gouvernements des pays occidentaux de contribuer à des projets dans des pays en voie de développement lointains.

tive in reducing supplies. In the 1980s, this trend was reversed and the governments of "producer" countries also began to be more co-operative. The case of Turkey, as a licit producer of poppies, is exceptional. Political determination and exemplary co-operation with the United Nations in the 1970s led to total control of production intended for the pharmaceutical industry. Thanks to a system of minimum prices, government purchases and aerial surveillance, Turkey is no longer an illicit producer of opium or heroin. This fact is recognised in international documents.

25. It will be a long battle, especially with regard to coca production in South America, where the problems are more acute. One of the measures recommended in the final Declaration of the Interparliamentary Conference on drug abuse and illicit trafficking in the Western Hemisphere is very significant and gives a good illustration of current thinking. Paragraph 50, which I quote below, proves that one cannot plan a crop substitution programme without taking into account world economic balances and access to markets:

"Whenever transitional rural development programmes are needed, very careful studies should first be undertaken to ensure an adequate revenue to producers of traditional crops and to the agricultural sector in general. All agricultural factors should be considered, as well as physical and social infrastructural requirements. Adequate prices should be ensured for substitute crops and other economic activities should be offered, with appropriate arrangements for co-operation at the bilateral or multilateral level. It is not envisaged that small, poor farmers of traditional crops should be left without an appropriate income; attempts will therefore be made to ensure that there are national, regional and sub-regional markets for the sale of substitute products..."

26. This approach will certainly be advocated in the United Nations convention currently being drafted. But should development officials in aid-providing and aid-receiving countries give priority to combating drug abuse, particularly through crop substitution programmes, while the aid-receiving countries are facing other problems such as malnutrition, natural disasters, unemployment, population growth, infectious diseases, infant mortality, etc.? Here, it is necessary to draw a very delicate balance between objective requirements and political choices.

L'efficacité escomptée de ces projets pour réduire l'offre ne paraissait pas évidente. Dans les années 80, la tendance s'est inversée et les gouvernements des pays «producteurs» ont commencé à être aussi plus coopératifs. Le cas de la Turquie, en tant que producteur licite de pavot, est exceptionnel. La détermination politique et une coopération exemplaire avec les Nations Unies dans les années 70 ont abouti à un contrôle total de la production destinée à l'industrie pharmaceutique. Grâce à un système de prix de base, à l'achat par le Gouvernement turc et au contrôle aérien, ce pays n'est plus aujourd'hui un producteur illicite d'opium, ni d'héroïne. Ce fait est reconnu dans les documents internationaux.

25. La lutte sera longue, surtout en ce qui concerne le coca en Amérique du Sud où les problèmes sont plus aigus. Une des disposition de la Déclaration finale de la Conférence interparlementaire sur l'abus et le trafic illicite de drogues dans l'hémisphère occidental est très significative et reflète bien l'état d'esprit qui règne actuellement. Le paragraphe 50 que je reproduis ci-dessous prouve qu'on ne peut pas concevoir un programme de reconversion sans tenir compte des équilibres économiques dans le monde et l'accès aux marchés:

«Dans les cas où se ferait sentir la nécessité de mettre sur pied des programmes de transition en matière de développement rural, il conviendrait de procéder au préalable à des études en profondeur pour garantir que les paysans qui font des cultures traditionnelles et le secteur agricole en général reçoivent un bénéfice adéquat. Il est nécessaire de tenir compte de tous les facteurs agricoles tout autant que des besoins en matière d'infrastructure physique et sociale. Il faut également garantir des prix adéquats pour les produits agricoles de remplacement et assurer d'autres activités économiques, tout en prévoyant des arrangements appropriés de coopération aux niveaux bilatéral et multilatéral. Il ne s'agit nullement de priver d'un revenu acceptable les pays pauvres qui font des cultures traditionnelles, mais d'ouvrir les marchés nationaux, régionaux et sous-régionaux à la vente des produits de remplacement...»

26. Cette approche va certainement trouver un écho dans la convention des Nations Unies actuellement en cours de rédaction. Mais, il s'agit de savoir si les responsables du développement des pays qui financent et des pays bénéficiaires doivent donner la priorité à la lutte contre l'abus des stupéfiants, en particulier par des programmes de reconversion des cultures, alors que les pays bénéficiaires sont confrontés à d'autres problèmes, tels que la malnutrition, les désastres naturels, le chômage, la croissance démographique, les maladies infectieuses, la mortalité infantile, etc. Ici, un équilibre très délicat s'impose entre les besoins objectifs et les choix politiques.

III. Problems relating to law enforcement and international legal co-operation

27. Many of us are convinced that action to close down the supply side can be successful only if there is simultaneous action: *a.* with regard to application of the law and mutual legal assistance; and *b.* with regard to information and prevention. The first of these elements is normally a matter for the Legal Affairs Committee, which has been asked for an opinion. However, so as not to give the reader the impression that this document contains an important omission, I will give a brief summary of problems relating to law enforcement and co-operation, together with a few personal observations, while leaving it to the rapporteur of the Legal Affairs Committee to deal with these problems in greater depth and propose solutions.

Soft drugs/hard drugs: does liberalisation pay?

28. Before codifying offences and the corresponding penalties, we should define the field covered. There are still differences of opinion about how to define "drugs". Whereas some would like to include in this category chemical drugs that can be obtained on medical prescription and even alcohol, others prefer to exclude so-called "soft" drugs such as cannabis and marijuana. In many countries, there is a vague area in which the use of drugs, without being recognised as lawful, is tolerated. On the other hand, other countries such as the Netherlands have openly chosen a permissive approach, one moreover which is supported and structured by public services. Though this original experiment is far from enjoying unanimous support among experts and politicians in other countries, it nevertheless deserves to be examined.

29. The Dutch policy is based on the premiss that there is no stepping-stone effect whereby there is a physical need to go on from soft drugs to hard drugs but that, on the other hand, there is a socially determined progression. This means avoiding at all cost: i. treating users as criminals; and ii. exposing them to the risk of contamination by pushers of hard drugs. This policy has led to the institution of "cannabis bars" and the relatively free movement of hashish within the Netherlands, though not across its frontiers.

30. The authorities claim to have kept the number of drug abusers taking hard drugs stable by the introduction of these measures. On the other hand, liberalisation has not reduced the sale of cannabis in Amsterdam. In addition, the average age of users is much higher than ten years ago, which means that cannabis is no longer "a whim of youth" but is beginning to become part of a lifestyle for other age-groups as well. There are further arguments both for and against liberalisation

III. Problèmes liés à la répression et à la coopération juridique internationale

27. Beaucoup d'entre nous sont persuadés que l'action visant à la suppression de l'offre ne peut aboutir à un succès que s'il y a une contrepartie: *a.* du côté de l'application de la loi et de l'entraide judiciaire; *b.* du côté de l'information et de la prévention. Le premier de ces éléments est normalement du ressort de la commission des questions juridiques qui est saisie pour avis. Mais pour ne pas donner au lecteur l'impression qu'il se trouve devant un document comportant un grand trou, je vais dresser un inventaire rapide des questions liées au respect de la loi et à la coopération, en les accompagnant de quelques commentaires personnels et en laissant le soin au rapporteur de la commission des questions juridiques de les approfondir et de proposer des solutions.

Drogues douces/drogues dures: le libéralisme est-il payant?

28. Avant de codifier les interdictions et les sanctions correspondantes, il faudrait en définir l'objet. Nous constatons qu'il subsiste des hésitations quant à la définition des «drogues». Alors que certains voudraient inclure dans cette catégorie les drogues chimiques, c'est-à-dire les drogues qu'on peut obtenir légalement sur prescription médicale et même l'alcool, d'autres préfèrent en exclure les drogues dites «douces» comme le cannabis et la marijuana. Dans beaucoup de pays, il existe une zone floue où l'utilisation de drogues, sans toutefois être reconnue comme licite, est tolérée. En revanche, d'autres comme les Pays-Bas ont choisi une voie permissive non dissimulée, de surcroît appuyée et structurée par les services publics. Cette expérience originale, loin de faire l'unanimité parmi les experts et les hommes politiques dans les autres pays, mérite néanmoins qu'on lui prête attention.

29. La politique néerlandaise part de l'hypothèse que l'escalade selon laquelle il existe un besoin physique de passer des drogues douces aux drogues dures n'existe pas, mais qu'il existe en revanche une escalade sociologique. Cela signifie qu'il faut à tout prix: i. éviter de culpabiliser l'utilisateur; ii. éviter tout risque qu'il soit contaminé par des vendeurs de drogues dures. D'où «les cafés de canabis» et la relative libre circulation du hachich à l'intérieur du pays, à l'exception des frontières.

30. Les autorités affirment avoir stabilisé le nombre de toxicomanes consommateurs de drogues dures avec l'introduction de ces mesures. En revanche, la libéralisation n'a pas diminué la vente de canabis à Amsterdam. En outre, l'âge moyen de l'utilisateur est bien plus élevé qu'il y a dix ans, ce qui signifie que ce produit n'est plus seulement un «caprice de jeunesse» mais commence à faire partie du mode de vie. On peut multiplier les arguments pour et contre la libéralisation du canabis,

with regard to cannabis, but it should never be forgotten that sales proceeds go to swell the profits of criminal organisations and will be reintroduced into the network supplying drugs of all categories, especially where there is no domestic cannabis production. To avoid this last problem, should we go so far as to place the products on open sale under state supervision and at fixed prices? Moreover, as the Netherlands is not an island in the middle of the ocean, what will happen in 1992 when internal frontiers between European Community countries are abolished?

The need for greater uniformity of legislation

31. When the United States Under-Secretary of State, Mr John Whitehead, stated at the Vienna Conference that drug traffickers in the producer countries should be condemned to death,[1] he provoked a very lively reaction. Western countries were criticised for their hypocritical attitudes: how did they dare ask the developing countries to step up repression when for a long time their own policies had been too lax? Would the death penalty in the "producer" countries be helpful if, in California, the maximum penalty for the sale of cocaine was only five years, subject moreover to the common practice of release on parole? Is it not contradictory to demand harsher penalties, on the one hand, and, on the other, to mobilise all forms of diplomatic pressure when these laws are applied to the nationals of Western countries caught red-handed in the countries in question?

32. It is obvious that there must not be two different punishments for the same offence in different countries. At present, however, the penalty for a given drugs-related offence may vary between the death penalty and a suspended sentence! There are surprising differences even within Europe, which might be expected to present a homogeneous image. Even though one should take into account the differences between forms of social behaviour, cultural traditions and legal concepts which make it impractical to apply the same laws in all European countries, one has a right nevertheless to demand better harmonisation.

33. Recently, three trends have emerged: severer penalties, more specific legislation and greater sophistication whereby sanctions are beginning to be graduated depending on different factors. Most countries in Western Europe seem to have decided to deal with the drugs problem through specific legislation, the most recent being the *Suchtgiftgesetz* of 1985 in Austria and the French *Code de santé publique* of 1986. Nevertheless countries such as Denmark and Turkey con-

1. *The Guardian*, 13 December 1987.

mais il ne faut jamais oublier que les bénéfices des ventes vont enrichir les organisations criminelles et seront réintroduits dans le réseau des drogues de toutes catégories. Pour éviter ce dernier aspect, doit-on aller jusqu'à la vente libre de ces produits sous le contrôle de l'Etat et à des prix stabilisés? D'autre part, les Pays-Bas n'étant pas une île au milieu de l'océan, que se passera-t-il en 1992 lorsque les frontières internes des Communautés seront supprimées?

Rééquilibrage indispensable des législations

31. Lorsque le sous-secrétaire d'Etat américain, M. John Whitehead, a déclaré à la Conférence de Vienne qu'il fallait condamner les trafiquants dans les pays producteurs à la peine de mort[1], les réactions ont été très vives. On a reproché aux pays occidentaux une certaine hypocrisie: comment osait-on demander aux pays en voie de développement de renforcer la répression dès lors qu'un certain laxisme régnait chez eux depuis un bon moment? La peine de mort dans les pays «producteurs» servirait-elle la cause si en Californie la peine encourue pour la vente de cocaïne ne dépasse pas cinq ans, assortie en plus de la pratique courante de la libération sur parole? N'est-il pas contradictoire d'exiger des peines plus élevées, d'une part, et de mobiliser toutes les voies de pression diplomatique, d'autre part, quand ces lois sont appliquées aux ressortissants des pays occidentaux attrapés en flagrant délit dans les pays en question?

32. Certes, il ne doit pas y avoir deux poids et deux mesures pour un même délit dans la distribution de la justice à travers le monde. Or, il est un fait qu'à l'heure actuelle la peine pour un délit donné en matière de drogue peut varier entre la peine de mort et la condamnation par sursis! Des différences surprenantes peuvent être constatées au sein même de l'Europe, qui normalement devrait présenter une image homogène. Même si on doit tenir compte des divergences qui existent dans les formes de comportement social, les traditions culturelles et les concepts juridiques qui rendent illusoire l'application des mêmes lois dans tous les pays européens; on est cependant en droit d'exiger une meilleure harmonisation.

33. Depuis peu on observe trois tendances: un durcissement, un effort de législation spécifique et une plus grande sophistication qui aboutissent à une modulation des sanctions en fonction de facteurs différents. La plupart des pays d'Europe occidentale semblent avoir décidé de traiter le problème de la drogue dans une législation particulière, la dernière en date étant le *Suchtgiftgesetz* de 1985 en Autriche et le Code de santé publique français de 1986. Néanmoins, des pays comme le

1. *The Guardian*, 13 décembre 1987.

tinue to rely on the general rules of the Criminal Code. Just as different countries define drugs in different ways,[1] there is also disagreement about possession and use. Thus, for instance, in France and Switzerland possession of drugs for any reason is a criminal offence punishable by up to two years' and up to three months' imprisonment respectively. In Denmark, prosecution takes place only in cases where drugs are possessed for the purpose of trafficking or transfer; the maximum sentence in this case is six years' imprisonment. Simple possession for personal use is not in fact prosecuted in Spain and possession and use by addicts have not been punishable offences in Greece since August 1987 (Articles 5 to 8 of Act No. 1729 of 7 August 1987). On the other hand, Sweden, where the use of drugs has not so far been a criminal offence, intends to introduce legislation to that effect. In the Netherlands, there is a distinction between possession for personal use and possession for the purposes of drug trafficking; the corresponding maximum penalties are one year's and four years' imprisonment respectively. In Austria, the Federal Republic of Germany and Italy, sentencing practice depends on the quantity of the drug and whether it is regarded as "dangerous".

34. In general, in most European countries, sentences do not usually correspond to the statutory maximum sentence. Even for serious offences, judges tend to adapt penalties to individual cases and take into account mitigating circumstances. This state of affairs can be seen by some as damaging the general image of the law. The new legislative trend towards the introduction of a range of different penalties for traffickers, pushers and users is intended to remedy this situation by codifying existing practice.

Specific questions

i. *International crime or offence against mankind?*

35. This question may appear academic at first, but the drugs threat requires that thought be given to the question of whether a new category should be created, transcending the United Nations' concept of crimes against mankind. This would require greater responsibility and political commitment from governments. It would be necessary to consider the possibility, within national legal systems, of declaring that offences of this type would not be subject to limitation as

1. For example, legislation in Ireland, Spain, the Netherlands and the United Kingdom distinguishes between drugs according to their degree of potential harmfulness.

Danemark et la Turquie continuent à s'appuyer sur les règles générales du code pénal. A l'instar des différences fondées sur la nature des drogues existant d'un pays à l'autre[1], on trouve également des discordances entre la détention et l'usage. Ainsi, la France et la Suisse criminalisent la détention de drogues, quel qu'en soit le motif, et la punissent d'une peine de prison d'une durée maximale de deux ans ou de trois mois respectivement. Au Danemark, des poursuites ne sont exercées que dans les cas où la détention de drogues a pour but le trafic ou le transfert de drogues, et la détention est alors punie d'une peine de prison d'une durée maximale de six ans. La simple détention pour usage personnel n'est en fait pas poursuivie en Espagne et la détention et l'usage par des toxicomanes n'est pas punissable en Grèce depuis août 1987 (articles 5 à 8 de la loi 1729 du 7 août 1987). Par contre, la Suède, qui ne criminalise pas jusqu'ici l'usage de drogues, entend instaurer une législation à cet effet. Les Pays-Bas établissent une distinction entre la détention pour usage personnel et la détention en vue du trafic de drogues, les sanctions respectives étant au maximum d'un an ou de quatre ans de prison. En Autriche, en République Fédérale d'Allemagne et en Italie, la nature de la réaction judiciaire dépend de la quantité de drogue et de la question de savoir si elle est considérée comme «dangereuse».

34. D'une manière générale, dans la plupart des pays européens, la pratique suivie ne correspond pas à la peine maximale prévue. Même pour les infractions graves, les juges ont tendance à individualiser les sanctions et à tenir compte de circonstances atténuantes. Cet état de chose porte évidemment atteinte à l'image générale du droit. La nouvelle tendance consistant à moduler les législations et les sanctions selon qu'il s'agit d'un trafiquant, d'un *dealer* ou d'un consommateur éventuel vise à remédier à cette situation en codifiant une pratique existante.

Quelques aspects particuliers

i. *Crime international ou délit contre l'humanité?*

35. Cet aspect peut paraître académique au premier abord. Or, le danger que représentent les drogues requiert une réflexion sur la question de savoir si une nouvelle catégorie ne doit pas être créée, transcendant le concept de crimes contre l'humanité des Nations Unies. Cela exigerait des Etats une plus grande responsabilité et un engagement politique. Dans cette perspective, il s'agirait d'envisager la possibilité, dans le cadre des législations nationales, de déclarer imprescriptible

1. Par exemple, les législations de l'Irlande, de l'Espagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni distinguent les drogues selon leur degré de nocivité potentielle.

regards prosecution and sentencing.[1] This could provide constructive solutions to the extremely sensitive problems of extradition and confiscation of assets.

ii. *National legal systems and effective action*

36. In many countries, the administration of justice is much too slow. Moreover, the existence of certain constitutional rules or laws prevents the use of tactics which have, however, proved effective in the experience of several countries and Interpol. One of these tactics is to keep drug couriers, who are often acting on behalf of large-scale traffickers, under surveillance. In this way it is possible to infiltrate drug networks in one or more countries. This operation is referred to as "controlled delivery" and requires discreet and rapid action. It is important to guarantee international support for this policy, at least in Europe initially. The agreements drawn up by the Director of Public Prosecutions in the Federal Republic of Germany could be used as a model in this area.[2]

37. A second question, related to the first, is that of the "right of pursuit", that is, the right of police to operate outside national frontiers. This practice, which is already proving useful in the fight against crime, will become more important after the 1992 deadline laid down by the European Single Act. The Director of Interpol repeatedly made the point that, unless the opening of frontiers is accompanied by more effective and innovative police co-operation measures, drug trafficking could become uncontrollable within the European Community. One possible first step, in order not to impinge on national sovereignty, would be the constitution of "mixed teams".

iii. *Legislation and treatment*

38. One of the most controversial questions today is whether the public authorities should be able to force drug addicts to follow a course of treatment. It is not a simple question and must be answered as flexibly as possible. Any rigid policy can lead to a lack of understanding and failure. Above all, a distinction should be drawn between occasional users and users who show clear signs of addiction and have already been taken in for questioning. The user's age and general behaviour are also important.

1. This was recommended in the final Declaration of the Interparliamentary Conference on drug abuse and illicit trafficking in the Western Hemisphere (Caracas, 9 to 11 November 1987).

2. Minutes of the Parliamentary Hearing on drug trafficking and drug abuse. Presentation by Mr Beer, Director of the Criminal Police Office, *Landes-Kriminalamt*, Munich.

l'action pénale et la peine pour cette catégorie d'activités illicites[1]. Les problèmes extrêmement sensibles d'extradition et de confiscation des biens pourraient trouver des solutions constructives dans ce cadre.

ii. *Législations nationales et efficacité des actions*

36. Dans de nombreux pays, l'administration judiciaire est beaucoup trop lente. De surcroît, l'existence de certaines règles constitutionnelles ou de lois porte préjudice à l'utilisation de tactiques qui se sont pourtant avérées très payantes selon l'expérience de plusieurs pays et d'Interpol. Une de ces tactiques consiste à surveiller les passeurs, qui agissent souvent au nom de grands trafiquants. Cela permet ainsi de remonter les filières à l'intérieur d'un ou de plusieurs pays. Cette opération est connue sous le nom de «livraisons contrôlées» et elle nécessite une exécution discrète et rapide. Il est important de garantir à ce moyen de lutte une consécration internationale du moins en Europe dans un premier temps. Les accords préparés par le Procureur général de la République Fédérale d'Allemagne pourraient servir de modèle à cet égard[2].

37. Un autre aspect lié à ce premier est celui du «droit de poursuite» de la police au-delà des frontières. Ce moyen qui s'avère déjà utile pour la lutte contre la criminalité prendra une dimension plus importante après l'échéance de 1992 prévue par l'Acte unique européen. Le Directeur d'Interpol nous l'a répété avec insistance, si l'ouverture des frontières n'est pas accompagnée de mesures de coopération policière plus efficaces et innovatrices, le trafic des drogues pourrait devenir incontrôlable à l'intérieur de la Communauté. Dans une première étape, et pour ne pas choquer les «souverainetés» nationales, on pourrait, par exemple, envisager des «équipes mixtes».

iii. *Loi et traitement*

38. Un des points les plus controversés aujourd'hui est de savoir si l'autorité publique doit pouvoir forcer le toxicomane à suivre un traitement. La question n'est pas simple, il convient de la traiter avec la plus grande souplesse. Tout systématisme peut aboutir à un manque de compréhension et à un échec. Avant tout une distinction doit être faite entre l'usager occasionnel et l'usager qui donne des signes d'intoxication évidente et qui a déjà été interpellé. L'âge et le comportement général de l'usager revêtent aussi une certaine importance.

1. Une demande dans ce sens a été faite dans la Déclaration finale de la Conférence interparlementaire sur l'abus et le trafic illicite de drogues dans l'hémisphère occidental (9-11 novembre 1987, Caracas).

2. Procès-verbal de l'Audition parlementaire sur le trafic et l'abus de drogues. Exposé de M. Beer, directeur, Office de la police criminelle, *Landes-Kriminalamt*, Munich.

39. A number of countries like Sweden have been imposing compulsory treatment on hard drug users for several years. French legislation, as revised on 1 December 1987, invites prosecuting counsel to make greater use, in appropriate circumstances, of treatment orders for drug users. This procedure may also be used by examining magistrates or by courts in co-ordination with the health authority and take the form of detoxification treatment and placement under medical supervision. However, in practice, the authorities make relatively little use of treatment orders.[1]

40. My personal opinion is that, as Recommendation 989 very wisely stated, a middle way must be found between the extreme positions of compulsory treatment, on the one hand, and an excessive reliance on voluntary attendance, on the other. One possible new approach would be suspension or remission of sentence if the user agrees to treatment. In addition, the establishment of counselling services in prisons or therapeutic communities might help drug addicts to reconsider their attitude.

IV. Medical questions and social reintegration

41. The aim of this report is above all to highlight the areas where there are obstacles to an effective national and international anti-drugs strategy, and which therefore require clear political choices so that progress can finally be made. Questions relating to medical treatment and social reintegration do not belong to this category, except for a few specific points to which I will return later. In most member countries, there is both a consensus and a reasonably developed socio-medical structure to support a policy of reintegrating, or at least attempting to reintegrate, drug abusers into society as cured and healthy people. The sums allocated to detoxification and reintegration programmes in public health budgets are so large that one might reasonably ask whether, by allocating the same amounts to economic crop substitution programmes, one would not obtain better results.[2]

42. The first controversial medical question I wish to raise concerns the use of methadone as a synthetic heroin substitute. Opinions are very divided on this question: it is a fact that methadone is highly addictive and its therapeutic use has not produced the results expected. Although the original intention of scientists was to substitute it for

1. Minutes of the Parliamentary Hearing on drug trafficking and drug abuse. Presentation by Mr Cotte, Director of Criminal Affairs and Pardons, Ministry of Justice, Paris.

2. For example, in Canada, which has a comparatively low-level drugs problem, the sum for 1988 rehabilitation programmes amounts to 200 million dollars, whereas the total budget of the UNFDAC for 1987 amounted to 32 million dollars.

39. Un certain nombre de pays comme la Suède pratique le traitement forcé avec les usagers de drogues dures depuis plusieurs années. La loi française, telle que révisée le 1er décembre 1987, invite les procureurs à recourir davantage, lorsque la situation s'y prête, à l'injonction thérapeutique à l'encontre des usagers de stupéfiants. La procédure peut aussi être utilisée par le juge d'instruction ou par le tribunal en coordination avec l'autorité sanitaire et sous forme d'une cure de désintoxication et de placement sous surveillance médicale. Cependant, en pratique, les autorités ont assez peu recours à l'injonction thérapeutique[1].

40. Je suis personnellement d'avis que, comme l'annonçait la Recommandation 989 avec beaucoup de sagesse, il faudrait trouver une ligne médiane entre les positions extrêmes du traitement obligatoire, d'une part, et les méthodes exagérément volontaristes, d'autre part. Une nouvelle approche pourrait consister, par exemple, en une suspension ou une remise de peine en cas d'acceptation d'un traitement. En outre, la création dans les prisons de services de conseil ou des communautés thérapeutiques pourrait aider les toxicomanes à reconsidérer leur attitude.

IV. Aspects médicaux et réinsertion sociale

41. Le but de ce rapport est surtout de mettre en exergue les domaines constituant un obstacle à une lutte efficace sur le plan national et international et qui nécessitent donc des choix politiques nets afin qu'on puisse enfin progresser. Les aspects concernant le traitement médical et la réinsertion sociale n'appartiennent pas à cette catégorie, sauf sur quelques points précis sur lesquels je reviendrai plus loin. Dans la plupart de nos pays membres, il existe à la fois un consensus et un dispositif socio-médical raisonnablement développé pour faire en sorte, ou du moins essayer, de réintégrer le toxicomane dans la société en tant que personne saine et libérée. La part consacrée aux programmes de désintoxication et de réinsertion dans les budgets de santé publique est telle qu'on peut se demander si en octroyant les mêmes sommes aux programmes économiques de reconversion des cultures on n'obtiendrait pas de meilleurs résultats[2].

42. Parmi les aspects médicaux controversés, on citera d'abord celui de l'utilisation de la méthadone comme produit synthétique de substitution de l'héroïne. Les avis sont très partagés sur la question: il est un fait que la substance produit une accoutumance importante et sur le plan purement thérapeutique on n'a pas obtenu les résultats

1. Procès-verbal de l'Audition parlementaire sur le trafic et l'abus de drogues. Exposé de M. Cotte, Directeur des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice, Paris.

2. Par exemple, pour le Canada, qui a un problème de drogues relativement restreint, la somme réservée aux programmes de réhabilitation dans le budget de 1988 atteint 200 millions de dollars. Or, le budget entier de FNULAD pour 1987 était de l'ordre de 32 millions de dollars.

the drug for a short period prior to the treatment stage, it has ended up being used as an easy way of providing maintenance treatment.[1]

On the other hand, I am convinced that methadone makes life bearable for drug addicts who have not yet been detoxified. It makes them independent and precludes the need to resort to criminal activity to obtain the money necessary for the purchase of heroin. Thus, the link between pusher and addict is severed.

43. There is also a psychological factor: for many drug addicts, acceptance of methadone is a decisive step towards abstinence and co-operation with the health authority. In Amsterdam a "methadobus" runs along the same route every day stopping at the known haunts of drug addicts, where methadone is dispensed. The conditions for participation in the project are as follows: 1. regular contact with a doctor; 2. registration on the central register; 3. no take-home doses; 4. no police involvement. This project provides a way of maintaining contact with drug addicts and forms a basis for subsequent stabilisation. The doctors and nurses who staff these buses play a significant role in recognising addicts who suddenly deteriorate or, on the other hand, are sufficiently motivated to undergo more intensive treatment.

44. A second controversial point is the link between drugs and AIDS. As more than a third of those infected by the HIV virus are drug abusers, the seriousness of this problem is quite obvious. The virus is transmitted more rapidly through the sharing of needles used for injections than by sexual contact. In the Netherlands, where the basic philosophy is to try to reduce the dangers of drug abuse for health and human life, if it is not possible to suppress drug abuse completely, a system of free distribution of clean syringes has been developed.

This idea, which at first shocked public opinion, now seems to be gaining wider acceptance. In Edinburgh, the distribution of new syringes in exchange for used ones enables social workers or former drug addicts to meet drug abusers and advise them. In many countries today, syringes are on open sale in dispensing chemists, even though some pharmacists still refuse to co-operate.

V. Prevention

45. Within the framework of this report it is not possible to examine in depth the question:

1. European Parliament report, p. 76.

escomptés. Les scientifiques, dont l'intention initiale était de substituer la méthadone à la drogue pour une brève période préludant la phase finale de la thérapie, en sont venus à y recourir comme à une solution de facilité, en tant que moyen thérapeutique d'entretien[1].

D'autre part, nous avons la certitude que cette substance rend la vie supportable aux drogués non encore désintoxiqués. Elle les rend autonome et évite d'éventuels actes criminels pour se procurer l'argent nécessaire à l'achat de l'héroïne. Ainsi, le lien entre le *dealer* et son client est coupé.

43. Il y a aussi l'aspect psychologique: pour plusieurs toxicomanes, accepter la méthadone est un pas décisif vers l'abstinence et vers la coopération avec l'autorité sanitaire. A Amsterdam, un «méthadobus» suit tous les jours un itinéraire dans les endroits fréquentés par les drogués et enregistre la méthadone sur place. Les conditions de participation au projet sont les suivantes: 1. Contacts réguliers avec un médecin; 2. Inscription au registre central; 3. Pas de doses à emporter; 4. Pas de police. Ce projet permet de maintenir le contact avec les toxicomanes et constitue une base de départ pour une stabilisation ultérieure. Les médecins et les infirmières qui travaillent dans ces bus jouent un rôle important dans le dépistage des toxicomanes dont l'état s'aggrave subitement ou qui, au contraire, sont motivés pour recevoir un traitement plus intensif.

44. Un autre point de controverse porte sur le lien entre la drogue et le SIDA. Plus d'un tiers des gens atteints de l'infection VIH étant des toxicomanes, l'importance du sujet est plus qu'évidente. Le virus se transmet plus rapidement avec le partage des aiguilles utilisées pour les injections intraveineuses que par les rapports sexuels. Les Néerlandais, dont la philosophie de base est d'essayer de réduire les risques que comporte l'abus des drogues pour la santé et la vie humaine si on ne peut supprimer complètement la toxicomanie, ont mis au point un système de distribution gratuite de seringues propres.

Cette idée qui au début choquait l'opinion publique semble maintenant faire son chemin. A Edimbourg, la reprise de vieilles seringues contre de nouvelles permet aux travailleurs sociaux ou aux anciens toxicomanes d'aller à la rencontre des drogués et de les conseiller. Dans beaucoup de pays aujourd'hui, les seringues sont en vente libre dans les pharmacies, même si certains pharmaciens refusent encore de coopérer.

V. Prévention

45. Le cadre de ce rapport ne permet pas d'approfondir la question: qui se drogue et pour-

1. Document du Parlement européen, p. 80.

who takes drugs and why? There is an extensive literature on this question. It is a vast field and analyses are often tinged with political and ideological bias. The causes suggested vary between socio-economic stress and problems relating to character deficiencies such as lack of confidence and self-respect. For others, the answer is very simple: people take drugs because drugs can easily be obtained! While the industrialised Western countries seem to be prone to this affliction, the recent rise of drug abuse in developing countries and the authoritarian socialist countries means that drugs cannot be regarded exclusively as a problem of capitalist society.

Recommendation No. R (82) 5 of the Committee of Ministers on the prevention of drug dependence and the special role of education for health laid down two major objectives for future action:

— to develop the sense of responsibility of future generations of parents;

— to predict and reduce the psychosocial problems of future generations of adolescents.

All the resources of the community should be mobilised to this end, including the staff of the health and education services, police and customs officers, the staff of Ministers responsible for Youth and Sport, sports clubs, family organisations and social services.

46. The Colombo Commission also recommended more active co-operation on effective new forms of prevention in order to alert young people to the dangers of "artificial paradises". All of this led to a stepping up of co-operation. The Council of Europe's current work programme makes provision for pilot projects conducted jointly by the Council of Europe, the WHO and the European Community. There are two different types of project: the first type concerns the prevention of drug dependence (projects currently being run in Liège, Ghent, Redon, Bremen, Dublin, South Glamorgan, South Tyneside, Arèse, Durango and Athens); the second type is much broader in scope, and concerns education for health in schools and the community. The results will be known in 1989 and 1991 respectively.

47. I feel it would be reasonable to follow the progress of the projects currently being run before making practical proposals in this field. One question of particular importance which should be given special attention is that of drug abuse in the workplace. Is there any need to point out that the effect of drugs in certain professions may have dis-

quoi? Une abondante littérature existe à cet égard. Le domaine est vaste et les analyses sont souvent teintées de positions politiques et idéologiques. Les réponses varient entre le stress socio-économique et les problèmes portant sur les traits caractéristiques de manque de confiance et d'amour propre. Pour d'autres, la réponse est très simple: les gens se droguent parce que les drogues peuvent être obtenues facilement! Alors que les pays industrialisés du monde occidental semblent avoir une prédisposition pour ce mal, la récente progression des drogues dans les pays en voie de développement et dans les pays socialistes au régime autoritaire nous interdit de penser que les drogues sont une exclusivité de la société capitaliste.

La Recommandation n° R (82) 5 du Comité des Ministres sur la prévention de la toxicomanie et le rôle particulier de l'éducation pour la santé avait établi deux principaux axes d'action future:

— développer le sens des responsabilités des prochaines générations de parents;

— prévoir et réduire les problèmes psychosociaux des prochaines générations d'adolescents.

Toutes les ressources communautaires devraient être mobilisées à cette fin: les professions de santé, d'éducation, les fonctionnaires de police et des douanes, les personnels du ministère de la Jeunesse et des Sports, les clubs de sports, les organismes de famille et les services sociaux.

46. La Commission Colombo avait aussi recommandé une coopération renforcée dans la prévention de façon efficace et originale afin de mettre les jeunes en garde contre les dangers des «paradis artificiels». Tout cela a abouti à une intensification de la coopération. Le programme de travail du Conseil de l'Europe prévoit à l'heure actuelle des projets pilotes menés conjointement par le Conseil de l'Europe, l'OMS et la Communauté européenne. Ces projets comportent deux volets: le premier sur la prévention des toxicomanies (projets actuellement dirigés à Liège, Gand, Redon, Brême, Dublin, Glamorgan du Sud, Tyneside du Sud, Arèse, Durango et Athènes) et le deuxième, beaucoup plus vaste, sur l'éducation pour la santé dans les écoles et la communauté. Les résultats seront connus respectivement en 1989 et en 1991.

47. J'estime qu'il serait raisonnable de suivre les progrès des projets en cours avant de faire des propositions concrètes dans ce domaine. Un aspect revêt une importance particulière et mériterait qu'on lui consacre un effort spécifique. C'est celui de l'abus des drogues sur les lieux de travail. Est-il nécessaire de rappeler que l'effet des drogues

astrous consequences for national security, public health and the environment, irrespective of the immediate danger for the person concerned? Professional associations, trade unions and employers' organisations should co-operate on the preparation of information programmes in the workplace and, in certain limited cases, on the development of detection methods. The basic principle must be to safeguard the public interest efficiently and discreetly, rather than to denounce people publicly, as happened in the United States when the workplace tests campaign degenerated into a kind of collective hysteria.

VI. Provisional proposals

In the light of the above considerations, and without prejudice to the suggestions which will emerge from later discussions in committee, we can draw up an initial list. It contains both fundamental principles and practical measures concerning very specific questions. However, at this stage, the measures are not placed in order of priority and could be listed under different fields of action when a draft recommendation is drawn up.

— Step up co-operation. Only a single strategy composed of convergent laws and measures and rigorous co-ordination can enable us to combat the drug multinationals, which, for their part, are remarkably well organised.

— Stop treating drugs as an exclusively social and medical problem. Recognise their political and worldwide dimension, draw up an order of priorities and constantly seek the best anti-drug tactics while learning from those already tried.

— Establish an objective, fair and rational balance between measures aimed at supply and those aimed at demand. This balance will necessarily require a better dialogue between "consumer" countries and "producer" countries. Crop substitution programmes, whether bilateral or managed by international organisations, must take into account the specific circumstances of the countries in question.

— Encourage the promulgation of specific legislation, using a single law to govern several aspects of the problem, including trafficking, consumption and reintegration, and set up co-ordinating bodies to plan and direct the necessary action.

— Speed up progress on the drafting of an international convention under the auspices of

dans certaines professions peut avoir des conséquences désastreuses pour la sécurité nationale, la santé publique et l'environnement, si ce n'est un danger immédiat pour la personne concernée. Les associations professionnelles, ainsi que les organisations syndicales et patronales, devraient collaborer à l'élaboration de programmes d'information sur les lieux de travail et dans certains cas limités à la mise au point de méthodes de dépistage. Le principe de base doit être d'assurer l'intérêt public avec efficacité et discrétion, et de ne pas dénoncer publiquement les gens comme ce fût le cas aux Etats-Unis, lorsque la campagne des tests sur les lieux de travail a dégénéré en une sorte d'hystérie collective.

VI. Propositions provisoires

A la lumière de ce qui vient d'être exposé, et sans préjuger des suggestions qui vont émerger des discussions ultérieures en commission, on peut établir une première liste. Elle contient aussi bien les approches fondamentales que des mesures concrètes concernant des aspects très spécifiques. Toutefois, à ce stade, les mesures mentionnées ne correspondent pas à un ordre de priorité et pourraient faire l'objet, au moment de l'élaboration d'un projet de recommandation, d'un regroupement par domaines d'action.

— Intensifier la coopération. Seule une stratégie unique faite de lois et de mesures convergentes et une coordination rigoureuse peuvent permettre de combattre les multinationales de la drogue, qui, elles, sont remarquablement organisées.

— Cesser de traiter les drogues comme un problème exclusivement social et médical. Prendre conscience de sa dimension politique et planétaire, établir des priorités et être à la recherche constante des meilleurs tactiques de combat en tirant les enseignements des formules éprouvées.

— Etablir un équilibre objectif, juste et rationnel entre les mesures visant l'offre et celles visant la demande. Cet équilibre passe forcément par un meilleur dialogue entre pays «consommateurs» et pays «producteurs». Les programmes de reconversion, qu'ils soient bilatéraux ou gérés par des organismes internationaux doivent tenir compte des spécificités des pays auxquels ils sont dédiés.

— Encourager la promulgation de législations spécifiques, qui, en un même texte, réglementent plusieurs aspects de la problématique tenant au trafic, à la consommation et à la réinsertion et créer des organismes de coordination pour planifier et diriger l'action à mener.

— Accélérer les travaux de rédaction d'une convention internationale sous les auspices

the United Nations, rejecting compromises and including, *inter alia*, the concept of drug trafficking offences as crimes against humanity, the discontinuance of release on bail for such offences, provisions to protect controlled delivery operations from disruption and provisions concerning extradition of traffickers.

— Abolish, at national and international levels, laws, regulations and practices which constitute an obstacle to the seizure of traffickers' property and assets.

— Introduce regulations to improve control of the production and trade of essential chemicals and precursors used in the manufacture of illicit drugs.

— Develop techniques to ensure the destruction of drugs seized, in order to prevent leaks, and procedures allowing the rapid examination of samples from drug seizures even before the institution of judicial proceedings.

— Harmonise sentencing at European level, particularly by introducing differentiated legislation distinguishing between traffickers and users and between the different types of drugs in question. However, not all users should be systematically regarded as innocent victims. Measures involving compulsory treatment should be available in particular circumstances.

— Seriously consider syringe distribution programmes in order to limit the effects of AIDS and deaths from infections. The use of methadone, on the other hand, should be subjected to critical examination.

— Step up co-operation on prevention between the Council of Europe, the WHO and the European Community in the framework of pilot projects. The Committee of Ministers should keep the Assembly informed, when the time comes, of progress on these projects.

— Consider the introduction of information and detection programmes in the workplace, particularly in sensitive sectors for security and public health, and for the environment.

— Rethink the role of the Pompidou Group, to make it responsible for real political co-ordination at European level. For this purpose it would no doubt be necessary to make the group more open to the exchange of information and ideas with other organisations or groups of countries.

des Nations Unies, dans un esprit maximaliste, en y incluant entre autres, la notion de crime contre l'humanité pour les délits de trafic de drogues, la suppression des libérations sous caution pour de tels délits, des dispositions permettant le bon déroulement des opérations de livraisons contrôlées et des dispositions concernant l'extradition des trafiquants.

— Eliminer, sur le plan national et international, les lois, les règlements et les pratiques qui constituent un obstacle à la saisie des biens et des avoirs financiers des trafiquants.

— Introduire une réglementation pour un meilleur contrôle de la production et du commerce des substances chimiques et des précurseurs, utilisés dans la fabrication des drogues illicites.

— Mettre au point des techniques pour une destruction sûre des drogues saisies afin d'éviter les fuites, ainsi que des procédures permettant l'examen rapide des échantillons provenant des saisies avant même l'engagement de la poursuite judiciaire.

— Harmoniser les peines au niveau européen, en introduisant notamment une législation nuancée faisant la différence entre trafiquants et utilisateurs et entre les divers types de drogues en question. Chaque utilisateur ne doit toutefois pas être considéré systématiquement comme une victime innocente. Prévoir des mesures de traitement obligatoire dans des cas précis.

— Examiner sérieusement l'élaboration des programmes de mise à disposition des seringues afin de limiter les effets du SIDA et la mortalité due aux infections. En revanche, l'utilisation de la méthadone doit faire l'objet d'une étude critique.

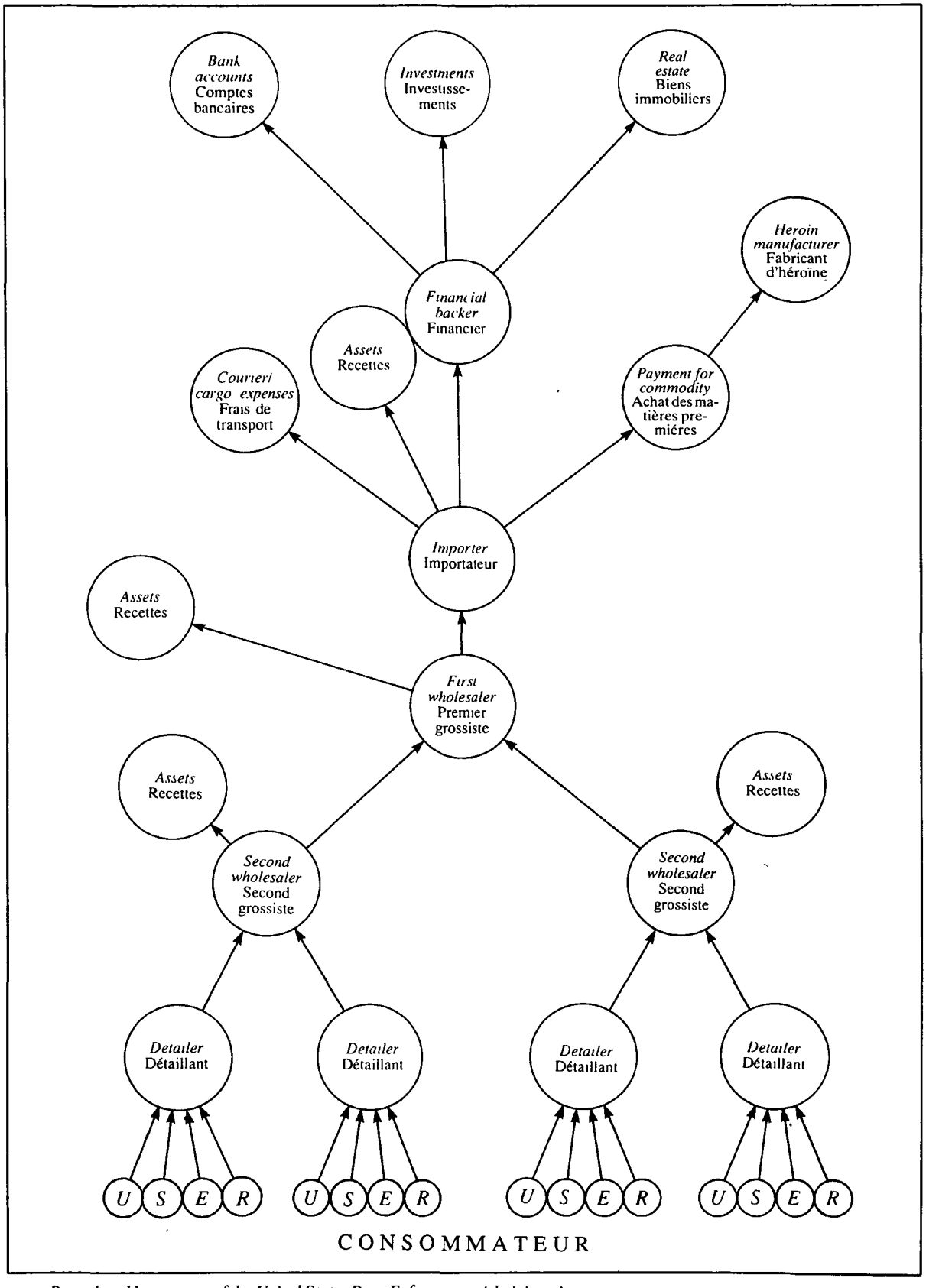
— Renforcer, en ce qui concerne la prévention, la coopération entre le Conseil de l'Europe, l'OMS et la Communauté européenne dans le cadre des projets pilotes. Le Comité des Ministres doit tenir l'Assemblée informée, le moment venu, du progrès de ces projets.

— Envisager la mise sur pied des programmes d'information et de dépistage sur les lieux de travail, en particulier dans des secteurs sensibles pour la sécurité et la santé collective, ainsi que l'environnement.

— Repenser le rôle du Groupe Pompidou, afin de lui confier la tâche d'une véritable coordination politique sur le plan européen. Cela nécessiterait sans doute une plus grande ouverture du groupe à l'égard de l'échange d'informations et d'idées avec d'autres organisations ou groupes de pays.

TABLE I / TABLEAU I

Sample cash flow chart / **Tableau de l'acheminement du** *cash flow*



Reproduced by courtesy of the United States Drug Enforcement Administration.
Tableau reproduit avec la permission du Service chagé de la répression de la toxicomanie.

TABLE II

Cocaine in the 1980s: the structure, the channels and the profits

Location	Distribution	Accounting	Gross profit on transaction
Colombia	Colombian refiner produces a load of 300 kg at an average cost of $3 000 per kg. Refiner agrees to pay a pilot, who doesn't take possession, $3 000 per kg to transport the load to the Bahamas by air and from there to Miami by yacht and car.	Cost to refiner: $900 000 Cost to refiner: $900 000	
Miami	Pilot delivers shipment to the Colombian's Miami-based wholesaler, who divides the 300-kg load into packages of 5 to 100 kg. He sells one 5-kg package to a buyer from Atlanta for $23 500 per kg, receiving a commission of $2 000 per kg, which may be split with the person who arranged the transaction.	300 kg at $23 500 per kg = $7 050 000 for refiner, less costs of $2 400 000	Refiner: $4 650 000 Pilot: $900 000 Wholesaler: $600 000
Atlanta	The Atlanta distributor dilutes each kg to 42 oz from 35 oz and sells it in multi-ounce packages for an average of $1 500 an ounce. A dealer in an office building buys 4 oz from the distributor. He dilutes each ounce to 36 g from 28 g and sells each gram for $60. A consumer/dealer buys 5 g from the dealer, sells 4 g to co-workers for $75 per gram and consumes the fifth.	210 oz at $1 500 per ounce = $315 000, less $117 500 purchase. 144 g × $60 = $8 640, less $6 000 for purchase 4 g at $75 each g = $300, less $300 for purchase	Distributor: $197 500 Dealer: $2 640 Consumer/ dealer: $0

Source: Interviews with Drug Enforcement Administration officials, pilots, distributors, and lawyers, *Current World Leaders*, Volume 30, No. 6, International Academy Publication, September 1987.

TABLEAU II

La cocaïne pendant les années 80 : structures, circuits et bénéfices

Lieu	Réseau de distribution	Chiffres	Bénéfice net sur la transaction
Colombie	Le raffineur colombien produit une quantité de 300 kg au prix moyen de 3 000 dollars le kg. Le raffineur s'engage à payer à un pilote, qui ne prend pas possession, 3 000 dollars/kg pour le transport du chargement par avion aux Bahamas et à Miami en bateau et en voiture.	Coût pour le raffineur: 900 000 dollars Coût pour le raffineur: 900 000 dollars	
Miami	Le pilote livre la cargaison au grossiste du Colombien installé à Miami, qui divise le chargement de 300 kg en paquets de 5 à 100 kg. Il vend un paquet de 5 kg à un acheteur d'Atlanta pour 23 500 dollars le kg en percevant une commission de 2 000 dollars/kg, qui peut être partagée avec la personne qui a organisé la transaction.	300 kg à 23 500 dollars le kg = 7 050 000 dollars pour le raffineur, moins les frais de 2 400 000 dollars	Raffineur: 4 650 000 dollars Pilote: 900 000 dollars Grossiste: 600 000 dollars
Atlanta	Le distributeur d'Atlanta dilue chaque kg de 35 à 42 onces et le vend en paquets de plusieurs onces aux prix moyen de 1 500 dollars l'once. Un trafiquant installé dans un bâtiment administratif achète 4 onces au distributeur. Il dilue chaque once de 28 à 36 g et revend chaque g à 60 dollars. Un consommateur/trafiquant achète 5 g au trafiquant, en vend 4 à des collaborateurs à 75 dollars le g et consomme le 5e.	210 onces à 1 500 dollars l'once = 315 000 dollars, moins le prix d'achat de 117 500 dollars 144 g × 60 dollars = 8 640 dollars, moins le prix d'achat de 6 000 dollars 4 g à 75 dollars le g = 300 dollars, moins le prix d'achat de 300 dollars	Distributeur: 197 500 dollars Trafiquant: 2 640 dollars Consommateur/ trafiquant: 0 dollar

Source: Interviews d'agents du service chargé de la répression de la toxicomanie, de pilotes, de distributeurs et de juristes, *Current World Leaders*, volume 30, nº 6, *International Academy Publication*, septembre 1987.