PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

3 October 1990 **Doc. 6327**

OPINION

on drug misuse and illicit trafficking and the question of legalisation[1]

(Rapporteur : Mrs HALLER, Switzerland, Socialist)

1. The Social, Health and Family Affairs Committee and its Rapporteur focused heavily on legal aspects when they considered the drug problem, mentioning some social aspects only in passing and others not at all. However, the problem can only be tackled effectively if full account is taken of the consequences of drug use such as social rejection, impoverishment and criminalisation, which arise from the way in which the drug problem is approached in social and legal terms.

2. Particularly lacking from the report is any reference to drug-dependent people as victims of an addiction, an illness. The report speaks of addiction as a criminal act. The opposite assumption should be made, namely that those who are dependent on drugs are first and foremost sick. The point to be considered here is whether legal measures are a suitable — and effective — means of dealing with sick people.

3. The report does not say how the poverty of those who already depend on drugs — now numbering many thousands in Europe — should be dealt with. It will only be possible to solve the drug problem if European society succeeds in devising strategies for bringing addiction under control; care must be taken to ensure that repression of addiction does not impede progress towards this goal. Reducing addiction to the dimensions of a criminal act makes it impossible to deal with its social, psychological and ethical/moral aspects.

4. It is striking that the report says nothing at all about the links between drug addiction and the spread of Aids, a fatal disease. The criminalisation

1. See Doc. 6278.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

3 octobre 1990 **Doc. 6327**

AVIS

relatif à l'abus et au trafic illicite de drogue et la question de sa légalisation[1]

(Rapporteur : Mme HALLER, Suisse, socialiste)

1. Dans leur approche des problèmes de la drogue, la commission des affaires sociales, de la santé et de la famille et son rapporteur se sont concentrés essentiellement sur les questions juridiques; les aspects sociaux ne sont mentionnés qu'incomplètement ou accessoirement. Pourtant, on ne peut aborder efficacement la question de la drogue que si l'on prend également en considération les effets de la consommation de drogue — «désocialisation», clochardisation et criminalisation — tels qu'ils découlent respectivement de l'approche sociale et de l'approche juridique du problème de la drogue.

2. En particulier, le rapport omet de mentionner que le toxicomane est victime d'une véritable dépendance, d'une maladie. Le rapport assimile la dépendance à un acte criminel. Il faudrait, au contraire, partir du point de vue selon lequel les personnes dépendantes sont en premier lieu des personnes malades. Dès lors, il faut poser la question de savoir si les moyens juridiques constituent — en particulier quant à leur efficacité — des méthodes de traitement appropriées pour des malades.

3. La lecture du rapport ne fait pas apparaître quelle attitude il convient d'adopter vis-à-vis de la misère des personnes qui sont d'ores et déjà dépendantes, et qui existent déjà, en Europe, par milliers. On ne pourra résoudre le problème de la drogue que si la société européenne parvient à élaborer des plans pour vaincre la dépendance; dans ce contexte, il est très important d'éviter que la répression de la dépendance ne rende cette victoire impossible. Réduire la toxicomanie à un acte criminel, c'est s'interdire de traiter les phénomènes de dépendance comme un problème social, psychologique et moral.

4. Il est frappant de constater que le rapport ne souffle mot de la relation entre la toxicomanie et le développement de cette maladie mortelle

1. Voir Doc. 6278.

of drug use makes it impossible to distribute sterile syringes to drug addicts, contributing to a further spread of Aids as a result of the sharing of syringes among drug addicts. The increase in the number of cases of Aids among drug addicts indicates an urgent need for the two issues to be considered together.

5. The drug problem cannot be solved unless the overall economic implications are also considered. In many countries, drugs are only cultivated because much lower prices are paid for other agricultural products. If the drug question is to be resolved, a trading system under which drug-producing countries obtain higher prices for other products must be promoted as part of North-South considerations.

6. From the legal viewpoint, it is striking that the report uses the term "legalisation" too indiscriminately. Legalisation may mean:

— legalisation of drug production;

— legalisation of wholesale drug trafficking;

— legalisation of small-scale drug trading;

— legalisation of drug use.

Furthermore, legalisation may mean either a complete and unregulated lifting of controls, that is a "free market", or regulated distribution. The meaning of "legalisation" is closer to regulated distribution. However, the arguments put forward in the report make it clear that the writer takes legalisation to include the removal of controls on a free market.

7. Ultimately, a distinction has to be made between various types of drugs. Use is commonly made of the concepts of "hard" drugs (such as heroin) and "soft" ones (such as hashish). Hard and soft drug addiction cannot be treated alike, from the social, psychological and ethical/moral points of view, as their effects are very different.

8. Where soft drugs are concerned, various Council of Europe member states are discussing the legalisation of minor drug peddling as well as the decriminalisation of drug use. It certainly seems sensible to consider and study the benefits and drawbacks of this path.

qu'est le sida. La criminalisation de la consommation de drogue rend impossible la distribution de seringues stériles aux toxicomanes; par conséquent, elle contribue à la propagation du sida, à travers la transmission des seringues entre toxicomanes. Eu égard à l'augmentation du nombre des cas de sida parmi les toxicomanes, il est urgent de définir une approche englobant ces deux phénomènes.

5. On ne peut résoudre le problème de la drogue si l'on ne prend pas en considération l'ensemble du contexte économique: dans beaucoup de pays, on ne cultive les plantes à usage narcotique que parce que les prix qu'on obtient pour d'autres produits agricoles sont très inférieurs. Il est donc nécessaire, pour résoudre le problème de la drogue, de promouvoir, dans le cadre des questions Nord-Sud, un ordre commercial dans lequel les pays qui cultivent ces plantes puissent obtenir des prix plus élevés pour d'autres productions.

6. Au plan juridique, on constate que le rapport ne différencie pas suffisamment le concept de «légalisation». La légalisation peut signifier:

— légalisation de la production de drogue;

— légalisation du commerce de gros;

— légalisation de la revente;

— légalisation de la consommation.

En outre, la légalisation peut signifier soit la mise en vente libre totale, non réglementée, c'est-à-dire «le marché libre», soit une commercialisation réglementée. Le concept de légalisation est plus proche de cette dernière acception. Mais il ressort clairement de l'argumentation du rapport que l'auteur inclut également dans la légalisation la mise en vente libre.

7. Enfin, il est nécessaire de distinguer entre divers types de drogues. Dans le langage courant on utilise les concepts, d'une part, de drogues «dures» (par exemple l'héroïne), et, d'autre part, de drogues «douces» (par exemple le haschisch). La toxicomanie ne peut être considérée de la même manière selon qu'il s'agit des drogues dures ou des drogues douces, car les effets sont très différents; cette observation est valable aussi bien sur les plans social, psychologique et moral que sur le plan juridique.

8. S'agissant des drogues douces, on discute, dans divers pays membres du Conseil de l'Europe, de la question de la légalisation de la revente et celle de la «décriminalisation» de la consommation. Effectivement, il paraît judicieux d'examiner les avantages et les inconvénients d'une telle démarche.

9. In contrast, Council of Europe member states are not seriously discussing allowing trading in hard drugs. Nobody, not even those described by the report as "supporters of legalisation", is advocating legalisation of hard drug production and trading. On the other hand, Council of Europe member states are testing and evaluating schemes for the strictly controlled distribution of hard drugs, under state supervision. It certainly seems sensible to continue down, and to assess, this path. So, where hard drugs are concerned, it is only the decriminalisation of drug use which is under discussion, and then only in certain, strictly defined conditions.

10. The drug problem can only be overcome if it is rendered impossible to earn money through drug trafficking. In particular, profit-making from drugs by non-addicts, which is morally and ethically reprehensible, should be countered by stern criminal law measures which would be particularly effective if standardised at international level.

11. The criminal law protects certain interests. When offences are statutorily defined — and experience shows the definitions to have hardly any general or even specific preventive effect — yet the prosecution authorities are heavily involved in dealing with the offences concerned, the general effectiveness of the criminal law is diminished. If the protection by the criminal law of certain interests is to remain effective, it must be applied sparingly. If the criminal law is used for purposes which experience has shown cannot be achieved, or if the criminal law used in this way even makes it impossible for other action in the social, psychological, moral and ethical sphere to be taken, this does not help the credibility of the rule of law.

12. Lastly, it does not emerge clearly from the report that the draft recommendation, submitted by the Social, Health and Family Affairs Committee, only deals with a precise question which was isolated from the wide subject matter covered by Recommendation 1085 (1988). This explains perhaps why the draft recommendation departs from the main lines drawn up by Recommendation 1085 and adopts a position which reflects an attitude much more in line with prohibition and therefore with criminalisation.

13. In conclusion, the Committee on Legal Affairs and Human Rights, at its meeting of 3 October 1990, asked me to submit, in its name, the

9. En revanche, dans le domaine des drogues dures, la question de la mise en vente libre de ces substances dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ne se pose pas sérieusement. Personne, même dans les rangs de ceux que le rapport décrit comme les «partisans de la légalisation», ne préconise la légalisation de la production et du commerce des drogues dures. En revanche, on expérimente et on évalue, dans les Etats membres, un certain nombre de modèles comportant une commercialisation de drogues dures, strictement contrôlée et surveillée par l'Etat. Effectivement, il paraît raisonnable de continuer à explorer et à évaluer cette voie. Ainsi, dans le domaine des drogues dures, la seule question dont on discute actuellement est celle de la décriminalisation de la consommation — et encore, uniquement sous certaines conditions soigneusement définies.

10. On ne pourra s'attaquer sérieusement au problème de la drogue que lorsque le trafic de la drogue cessera d'être lucratif. Il faut, en particulier, que les profits immoraux que tirent de la drogue des personnes qui ne sont pas elles-mêmes des toxicomanes donnent lieu à l'application de mesures sévères dans le cadre de la législation pénale — mesures qui, pour être efficaces, devront être harmonisées au plan international.

11. Le droit pénal a vocation à défendre certains intérêts faisant l'objet d'une protection juridique. Lorsqu'on définit des infractions pénales tout en sachant, par expérience, que cette criminalisation n'a guère d'effet préventif général, ni même spécifique, mais qu'elle requiert, malgré tout, un engagement massif de la part des instances chargées des poursuites pénales, une telle démarche réduit l'efficacité générale des ordonnances pénales. Si l'on veut que la protection assurée par le droit pénal demeure efficace, il faut en user avec modération. Si l'on met en œuvre le droit pénal pour la poursuite d'objectifs dont on sait, par expérience, qu'il ne peut les atteindre, ou si le droit pénal ainsi appliqué empêche même l'adoption d'autres mesures dans les domaines social, sociétal et moral, la crédibilité de l'Etat de droit ne peut qu'en pâtir.

12. Enfin, le rapport ne fait pas ressortir clairement que le projet de recommandation, présenté par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, ne s'occupe que d'une question très précise que l'on a isolée d'une vaste matière couverte par la Recommandation 1085 (1988). Ceci explique peut-être pourquoi le projet de recommandation s'éloigne des grandes lignes tracées par cette dernière recommandation et qu'il adopte une position beaucoup plus orientée sur la prohibition et, par conséquent, sur la criminalisation.

13. En conclusion, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme m'a demandé, lors de sa réunion du 3 octobre 1990, de

following amendments to the draft recommendation:

Reword paragraph 5 as follows:

"The drug problem can only be tackled effectively if full account is taken of the consequences of drug use such as social rejection, improverishment and criminalisation which arise from the social and legal approach to drugs. The initial premise should be that drug addicts are first and foremost people who are ill. Moreover the increase in the number of cases of Aids among drug addicts indicates an urgent need for the two issues to be considered together."

Reword paragraph 6 as follows:

"It will only be possible to solve the drug problem if European society succeeds in devising strategies for bringing drug addiction under control; care must be taken to ensure that repression does not impede progress towards this goal. Reducing drug addiction to the dimensions of a criminal act makes it impossible to deal with its social, psychological and ethical/moral aspects."

In paragraph 10, add the following phrase:

". . . dealers from other countries, unless strict surveillance measures are implemented."

Reword the second part of paragraph 16 as follows:

". . . specifically concentrating on demand reduction by means of an appropriate interplay of social and legal measures." (Delete the remainder.)

Paragraph 17, sub-paragraph i, should read as follows:

"conduct its own investigation as necessary to substantiate or refute the arguments for and against legalisation of drug production, trafficking, trading or use, and propose and adopt an agreed policy position."

Reporting committee: Social, Health and Family Affairs Committee.

Committee for opinion: Committee on Legal Affairs and Human Rights.

Reference to committee: Reference No. 1646 (1989).

Opinion approved by the committee on 3 October 1990.

See 25th Sitting, 31 January 1991; and Recommendation 1141.

présenter en son nom les amendements suivants au projet de recommandation:

Remanier comme suit le paragraphe 5:

«On ne peut aborder efficacement la question de la drogue que si l'on prend en considération les conséquences de la consommation de drogue — «désocialisation», clochardisation et criminalisation — telles qu'elles découlent, respectivement, de l'approche sociale et de l'approche juridique du problème de la drogue. Il faudrait partir du principe selon lequel les toxicomanes sont en premier lieu des personnes malades. Enfin, l'augmentation du nombre de cas de sida parmi les toxicomanes montre l'urgente nécessité de définir une approche englobant ces deux phénomènes.»

Remanier comme suit le paragraphe 6:

«Le problème de la drogue ne pourra être résolu que si la société européenne parvient à élaborer des plans tendant à maîtriser la toxicomanie, étant entendu qu'il faudra veiller tout particulièrement à éviter qu'en réprimant la toxicomanie on soit, par là même, impuissant à la maîtriser. Vouloir réduire la toxicomanie à un acte criminel, c'est s'interdire de traiter les phénomènes de dépendance en tant que problème social, psychologique et moral.»

Paragraphe 10, ajouter la partie de phrase suivante:

«... les trafiquants des autres pays, à moins qu'on ne prenne des mesures de surveillance rigoureuses.»

Paragraphe 16, remanier comme suit la deuxième partie du paragraphe:

«... qui s'attache surtout à réduire la demande par l'action combinée de mesures sociales et de mesures juridiques.» (Supprimer le reste du paragraphe.)

Au paragraphe 17, le sous-paragraphe i devrait se lire comme suit:

«conduire ses propres études comme il convient pour corroborer ou réfuter les arguments pour et contre la légalisation de la production, du trafic, de la vente et de la consommation de drogue, et de proposer et d'adopter une politique commune.»

Commission chargée du rapport: commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

Commission saisie pour avis: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Renvoi en commission: Renvoi n° 1646 (1989).

Avis approuvé par la commission le 3 octobre 1990.

Voir 25e séance, 31 janvier 1991; et Recommandation 1141.