PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2004/2221(INI)

8.11.2004

PROJET DE RAPPORT

contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur la stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012) (2004/2221(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Giusto Catania

PR_INI_art114

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN À L'INTENTION DU CONSEIL 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 8

PROPOSITION DE RECOMMANDATION B6-0070/2004 10

AVIS DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE .....

PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN À L'INTENTION DU CONSEIL

sur la stratégie antidrogue de l'UE (2005 - 2012)
(2004/2221(INI))

Le Parlement européen,

– vu la proposition de recommandation à l'intention du Conseil présentée par Rosa M. Díez González au nom du groupe PSE sur le projet de stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012) (B6-0070/2004),

– vu le titre V du traité sur l'Union européenne (TUE) dans sa version consolidée[1],

– vu le titre VI du traité sur l'Union européenne dans sa version consolidée[2], et en particulier l'article 31, paragraphe 1, point e), et l'article 34, paragraphe 2, point b),

– vu le traité instituant la Communauté européenne (TCE) dans sa version consolidée[3], et en particulier l'article 252,

– vu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, en particulier les articles I-16, I-40, II-94, II-95, III-271, III-278, III-305 et suivants,

– vu l'intégration de l'acquis de Schengen respectivement dans le TUE et le TCE,

– vu la convention des Nations unies du 30 mars 1961, modifiée par le protocole de Genève du 25 mars 1972, sur les stupéfiants, la convention du 21 février 1971 sur les substances psychotropes, ainsi que la convention du 19 décembre 1988 contre le trafic illégal de stupéfiants et de substances psychotropes,

– vu le règlement (CEE) n°302/93 du Conseil, du 8 février 1993, portant création d'un Observatoire européen des drogues et des toxicomanies[4],

– vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999) (COM(1994)0234),

– vu la déclaration politique sur les drogues et les résolutions adoptées lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (SEAGNU) tenue les 8 et 10 juin 1998,

– vu la décision n° 102/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 adoptant un programme d'action communautaire concernant la prévention de la

[1] JO C 325 du 24.12.2002.
[2] JO C 325 du 24.12.2002.
[3] JO C 325 du 24.12.2002.
[4] JO L 36 du 12.2.1993, p. 1.

toxicomanie, dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique (1996-2000)[1],

– vu l'action commune 96/750/JAI du Conseil du 17 décembre 1996 relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les États membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue[2],

– vu l'action commune 97/396/JAI du Conseil du 16 juin 1997 relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles drogues de synthèse[3],

– vu le règlement (CE) nº 2046/97 du Conseil du 13 octobre 1997 relatif à la coopération Nord-Sud en matière de lutte contre les drogues et la toxicomanie[4],

– vu le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice[5], adopté par le Conseil européen de Vienne de décembre 1998, et en particulier les points 13, 14, 44, 47 et 51,

- vu les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, en particulier les points 43, 48, 50, 59, 60, 61 et 62,

– vu les conclusions du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, en particulier le point 53, par lequel il prend acte de la stratégie antidrogue de l'UE (2000-2004),

– vu les conclusions du Conseil européen de Santa María da Feira des 19 et 20 juin 2000, en particulier le point 51, par lequel il approuve le plan d'action antidrogue de l'UE (2000-2004),

– vu la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux[6],

– vu les communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre du plan d'action antidrogue de l'UE (2000-2004) (COM(2001)0301 et COM(2002)0599),

– vu la proposition de règlement du Conseil relative à la refonte du règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil, du 8 février 1993, portant création d'un observatoire européen des drogues et des toxicomanies (COM(2003)0808 - 5085/04 CORDROGUE 7 SAN 3),

– vu le règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil du

[1] JO L 19 du 22.1.1997, p. 25.
[2] JO L 342 du 31.12.1996, p. 6.
[3] JO L 167 du 25.6.1997, p. 1.
[4] JO L 287 du 21.10.1997, p. 1.
[5] JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.
[6] JO L 344 du 28.12.2001, p. 76.

11 février 2004 relatif aux précurseurs de drogues[1],

– vu l'article 114, paragraphe 3, et l'article 83, paragraphe 5, du règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire ainsi que de la commission ??? (A6-0000/2004),

A. considérant que la consommation ainsi que le commerce de drogues atteignent un degré très élevé dans tous les États membres et, ce problème ne pouvant pas être résolu individuellement au niveau national, qu'il est indispensable pour l'Union européenne d'adopter une véritable politique européenne dans le domaine de la lutte contre les drogues, et ce de manière intégrée et globale, par le recours à tous les moyens nécessaires visant à prévenir et à traiter non seulement les problèmes sanitaires mais encore l'exclusion sociale qui en découle, sans oublier la réparation des préjudices infligés à la société par la criminalité organisée liée aux drogues,

B. considérant que le Conseil Justice et Affaires intérieures a décidé, lors de sa réunion du 8 juin 2004, qu'il fallait mettre en place une nouvelle stratégie communautaire en matière de lutte contre la drogue pour la période 2005-2012, qui devrait asseoir les bases des deux plans d'action de l'UE contre la drogue, d'une durée de trois ans (2005-2007 et 2009-2011) et suivis chacun d'une période d'un an consacrée à leur évaluation (respectivement en 2008 et 2012), et que ladite stratégie devrait être adoptée à l'occasion du Conseil européen de décembre 2004,

C. considérant que, le 6 juillet 2004, la Présidence néerlandaise du Conseil a présenté au Groupe horizontal drogues un projet de stratégie européenne en matière de lutte contre la drogue (2005-2012) (CORDROGUE 53), qui tenait compte des conclusions de la Conférence de Dublin des 10 et 11 mai 2004 sur une "stratégie de l'UE sur les drogues" (CORDROGUE 36), lequel projet a fait l'objet d'un examen ultérieurement, lors des réunions du groupe des 7 et 8 septembre et des 30 septembre et 1er octobre 2004,

D. considérant que ni l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) ni la Commission n'a encore présenté son rapport d'évaluation technique et politique permettant de savoir dans quelle mesure les onze objectifs généraux ainsi que les six objectifs primaires établis par la stratégie antidrogue de l'UE (2000-2004) ont été atteints,

E. considérant que le Conseil négocie actuellement, à la fois au sein du Groupe horizontal drogue et du CATS (comité de l'article 36 du traité UE), le contenu du projet relatif à la stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012), et ce alors même qu'il n'a pas pris connaissance des évaluations portant aussi bien sur la stratégie antidrogue de l'UE (2000-2005) que sur l'application du plan d'action sur les drogues de l'UE (2000-2005), lesquelles doivent être réalisées par l'OEDT et par la Commission, et dont les résultats devraient être présentés au cours des mois d'octobre et de novembre 2004,

F. considérant que la mauvaise volonté politique des États membres et de l'Union européenne face au problème de la drogue à l'échelle communautaire est manifeste,

[1] JO L 47 du 18.2.2004, p. 1.

G. considérant que la meilleure méthode à suivre pour remédier aux multiples problèmes liés à la drogue réside dans l'examen uniquement scientifique des risques induits par cette dernière, par l'étude précise de données objectives et comparables et à l'exclusion de toute approche idéologique,

1. adresse au Conseil européen et au Conseil, en vue de la définition de la future Stratégie antidrogue de l'UE (2005 - 2012) et, sur un plan général, pour la politique de l'Union européenne en matière de drogue, les recommandations suivantes:

a) établir, à l'intention de l'ensemble des citoyens européens, une véritable politique européenne sur la drogue qui aborde le problème dans toutes ses dimensions et bénéficie des ressources financières nécessaires à la charge du budget de l'Union, étant donné que, au sein d'un espace sans frontières intérieures, toute politique nationale d'un État membre en matière de lutte contre la drogue rejaillit inévitablement sur l'ensemble de l'Union européenne;

b) prendre conscience du fait que les évaluations réalisées à ce jour sur les six objectifs primaires contenus dans la stratégie antidrogue de l'UE (2000-2004) ne font état que d'un seul objectif atteint, les cinq autres n'ayant connu aucune avancée satisfaisante;

c) élaborer et articuler la nouvelle stratégie européenne en matière de lutte contre la drogue (2005-2012) de façon radicalement différente de la stratégie actuellement en vigueur;

d) asseoir la nouvelle stratégie antidrogue de l'UE sur des bases juridiques, institutionnelles et financières distinctes des bases inadaptées sur lesquelles s'appuie actuellement la politique de l'UE en matière de drogue, dont l'inefficacité globale ne laisse d'être démontrée;

e) adopter un nouvel instrument juridique adéquat qui définisse d'une façon globale les objectifs de l'Union en matière de drogue et établisse les modalités de coopération tant avec les États membres qu'avec les pays tiers, ainsi que les procédures institutionnelles et les moyens financiers nécessaires à ces fins;

f) ouvrir, dans le budget de l'Union, un chapitre spécifique sur la drogue qui soit étroitement lié à toutes les mesures s'inscrivant dans le cadre des plans d'action que la Commission adoptera, faute de quoi il sera impossible d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie antidrogue de l'UE;

g) ne pas adopter la nouvelle stratégie européenne en matière de lutte contre la drogue (2005-2012) sans avoir, au préalable, pris connaissance des résultats effectivement obtenus dans le cadre de la stratégie précédente, et ce au travers des évaluations appropriées menées sur les plans technique et politique;

h) informer officiellement le Parlement européen, conformément aux principes de légitimité démocratique, de transparence et de coopération loyale entre les institutions, de l'état d'avancement des négociations au sein du Conseil sur la stratégie européenne en matière de lutte contre la drogue (2005-2012);

i) consulter le Parlement avant l'adoption de la stratégie européenne en matière de lutte contre la drogue (2005-2012), afin que son avis puisse être examiné en temps utile;

j) proposer, les moyens suggérés étant totalement inadaptés, des voies entièrement différentes afin d'atteindre l'objectif général du projet de stratégie antidrogue de l'UE, lequel vise à l'amélioration du bien-être et de la protection des personnes, au travers d'un traitement équilibré et intégré du problème;

l) modifier les éléments qui composent le projet de stratégie antidrogue de l'UE, ceux-ci, du fait de leur irréalisme, étant voués à l'échec;

m) définir et établir clairement un nouveau mécanisme de coordination européenne dans le domaine de la politique relative à la drogue afin de parvenir à un traitement intégré, multidisciplinaire et équilibré de ce problème, cette démarche s'avérant plus nécessaire que jamais depuis l'adhésion des dix nouveaux États membres;

n) fixer des normes minimales visant à faciliter le recours à des interventions destinées à prévenir les risques liés aux drogues, ainsi que des normes minimales relatives aux mesures de réhabilitation, qui s'appuieraient sur les meilleures pratiques des États membres et auraient comme objectif la réduction des dommages dus aux drogues;

o) insister davantage sur les aspects liés à la prévention et au rétablissement de la santé des personnes toxicomanes, souvent marginalisées et victimes de l'exclusion sociale, plutôt que sur la stratégie désastreuse de répression qui, parfois, a même donné lieu à des violations des droits humains fondamentaux;

p) insister sur le renforcement des mesures d'information qu'il sera nécessaire d'adopter en vue de prévenir les risques liés à la drogue;

q) définir et renforcer de façon exponentielle la participation et l'engagement de la société civile dans la résolution des problèmes liés à la drogue;

r) établir des mesures d'évaluation qui permettent d'identifier correctement et de corriger à temps toute déviation eu égard aux objectifs prévus par la stratégie antidrogue de l'UE;

s) prendre des mesures appropriées qui tiennent compte du lien étroit existant entre les profits dégagés par les acteurs de la criminalité organisée au travers du trafic illégal de drogue et le financement du terrorisme international et, par ailleurs, appliquer dans tous les domaines la législation régissant la confiscation des biens et la lutte contre le blanchiment de capitaux;

t) inclure dans tous les accords internationaux, et en particulier dans les nouveaux accords de coopération avec les pays tiers, une clause spécifique de coopération "antidrogue", au titre de clause essentielle;

u) procéder à l'augmentation significative de l'aide au développement des pays producteurs de drogue au travers de la mise en œuvre de programmes de cultures alternatives durables et de la réduction drastique de la pauvreté;

2. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil et au Conseil européen et, pour information, à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres, à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, au Conseil de l'Europe et à l'Organisation des Nations unies.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La stratégie antidrogue de l'Union européenne ne peut reposer sur une approche idéologique. Si l'on veut mettre en œuvre une politique sérieuse de lutte contre la diffusion de la drogue et les activités illicites qui y sont liées, il faut absolument s'en tenir aux évaluations scientifiques.

Le fait est que l'usage de stupéfiants se développe chez les citoyens européens, phénomène qui est le signe le plus évident que les politiques de répression et d'interdiction conduites par les États membres de l'Union ne sont pas aptes à endiguer le commerce des drogues, qui demeure une des principales ressources de la criminalité organisée et des organisations terroristes.

D'après un sondage effectué par Eurobaromètre pour la Commission européenne, en avril et mai 2004, auprès de 7 600 jeunes de 15 à 24 ans, il est extrêmement facile de se procurer de la drogue dans tous les pays européens, la curiosité et l'attrait de la transgression étant les principaux motifs de la consommation de certaines substances.

En particulier, selon les données fournies dans le rapport annuel 2003 de l'Observatoire de Lisbonne, "le cannabis demeure la drogue la plus fréquemment consommée dans l'UE, tandis qu'un grand nombre de pays signalent des taux de prévalence au cours de la vie dépassant 20 % de la population globale. Une estimation prudente indique qu'au moins un adulte sur cinq a essayé cette drogue. Les indicateurs donnent à penser que la consommation de cannabis a augmenté dans l'ensemble de l'UE, même si cette augmentation semble s'être stabilisée dans certains pays, pour atteindre toutefois ce qui peut être considéré comme des niveaux sans précédent".

Par conséquent, il convient de procéder en priorité au classement des drogues en évitant les généralisations, car les effets des stupéfiants ne sont pas uniformes et indistincts, tant il est vrai que certaines substances, notamment les drogues dites douces, n'entraînent pas, comme le démontrent des études scientifiques, une accoutumance. Outre la progression de l'usage des stupéfiants, l'Union européenne doit prendre en compte, pour définir sa stratégie, les décès liés à l'usage de stupéfiants, à savoir que les décès dus au sida sont en diminution, tandis que le nombre de morts par overdose est stable ou continue d'augmenter.

Il s'agit là d'une donnée statistique supplémentaire qui montre, sans doute possible, que la stratégie actuelle ne permet pas d'atteindre les objectifs consistant à protéger les personnes et à améliorer le bien-être de la société.

La stratégie antidrogue conduite actuellement ne prend nullement en compte les mafias et les organisations criminelles et terroristes, alors que s'accroît le montant annuel des recettes provenant du trafic de drogues. D'après Europol, les statistiques globales font ressortir une concentration des saisies dans quelques pays, où sont effectuées 75 % environ de toutes les saisies opérées dans le monde, sans distinction entre les divers types de drogues illicites. Selon le "rapport d'Europol sur la criminalité organisée", la production et le trafic de stupéfiants demeurent l'activité principale des organisations criminelles de l'Union européenne. Aucun autre secteur de la criminalité organisée ne permet de réaliser des profits aussi élevés.

La criminalité liée aux stupéfiants peut être considérée comme englobant les infractions pénales à la législation en matière de stupéfiants, les délits commis sous l'influence de drogues illicites, les délits commis par les toxicomanes en rapport avec leur consommation (principalement, atteintes aux biens et trafic), ainsi que les délits systémiques qui accompagnent le fonctionnement des marchés illicites (lutte pour la défense du territoire, corruption de fonctionnaires, etc.).

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de mettre en œuvre un projet communautaire définissant de nouvelles peines de détention, en sorte d'éviter que la répression antidrogue se limite à la réclusion carcérale. La stratégie de lutte contre les drogues doit être conçue comme une modalité de l'action sociale, l'attention étant portée sur les raisons du malaise social, de manière à prévenir la consommation de stupéfiants et à modifier la stratégie de répression visant exclusivement les consommateurs.

Il importe donc de considérer comme prioritaire la stratégie de réduction des dommages. Les mesures destinées à réduire les dommages pour la santé qu'entraînent les drogues, à faire baisser le nombre des décès et à atténuer toutes les formes d'atteinte à la tranquillité publique font désormais partie intégrante de nombreuses stratégies nationales en matière de drogue et constituent, à l'évidence, une priorité politique dans la majorité des pays. La mise en œuvre d'actions visant à réduire les dommages est présentée par les points focaux nationaux comme "très importante", "essentielle", "fondamentale", "prioritaire" ou comme "un aspect majeur de notre stratégie nationale en matière de drogues".

29.9.2004

PROPOSITION DE RECOMMANDATION (B6-0070-2004)

présentée conformément à l'article 114, paragraphe 1, du règlement
par Rosa M. Díez González, au nom du groupe PSE
sur le projet de stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012)

Le Parlement européen,

– vu la réunion du Conseil JAI des 2 et 3 décembre 2004, durant laquelle un projet de stratégie antidrogue de l'UE sera examiné pour la période 2005-2012,

– vu la réunion du Conseil européen du 17 décembre 2004, durant laquelle le projet de stratégie antidrogue de l'UE pour la période 2005-2012 sera adopté,

– vu l'article 114, paragraphe 1, de son règlement,

A. considérant que le cadre et les priorités fixés par la nouvelle stratégie antidrogue de l'UE serviront de base à deux plans d'actions antidrogue triennaux consécutifs de l'UE (2005-2007 et 2009-2011), chacun d'eux étant suivi d'une période d'évaluation d'un an (2008 et 2012),

B. considérant qu'un élément essentiel de la politique en matière de drogue à l'intérieur de l'UE consiste à améliorer la coopération entre les institutions de l'UE,

C. considérant qu'il importe de saisir cette occasion pour encourager et développer des politiques efficaces et globales de lutte contre la drogue,

1. adresse au Conseil les recommandations suivantes:

   a) instituer une vraie politique européenne contre la drogue, centrée sur la réduction de la demande et la réduction de l'offre, ainsi que sur l'information et l'évaluation;

   b) encourager et développer des politiques de réduction des dommages au sein des États membres, sans interdire à aucun d'entre eux l'adoption de mesures ni la réalisation d'expériences dans ce domaine;

   c) veiller rigoureusement au respect de la clause antidrogue dans les accords internationaux et demander à cet effet que le statut de "clause essentielle" soit reconnue;

   d) faire en sorte que l'élaboration des projets de plans d'actions antidrogue (2005-2007 et 2009-2011) par la Commission soit faite en concertation avec le Parlement européen, l'OEDT et Europol et en consultation avec les organisations concernées de la société civile;

2. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil et, pour information, au Conseil européen et à la Commission.