

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Depuis le premier rapport émis par la Commission globale en 2011, une évolution importante de la politique globale en matière de drogue a eu lieu, aussi bien dans le discours public que dans les argumentations scientifiques et dans la mise en œuvre de politiques. Un nombre croissant d'autorités locales et nationales expérimente diverses manières de réguler le marché du cannabis et, bien plus encore, mettent en place des alternatives à la pénalisation pour les personnes qui consomment ces drogues. De plus, les thérapies de substitution aux opiacés et les mesures de réduction des risques, parmi lesquelles les programmes d'échange de seringues, les centres d'injection supervisés, et les services d'analyse des drogues, sont en augmentation – même si en nombre ils sont toujours insuffisants – alors que les gouvernements prennent conscience du besoin d'une approche centrée sur la santé et les droits humains. Ce virage radical est salué avec beaucoup d'enthousiasme. Nous sommes ici témoins de la mise en œuvre active de la réforme des politiques en matière de drogues.

Cependant, le moment est venu de remettre plus encore en question la manière dont les sociétés considèrent les drogues et les personnes qui les consomment. Les substances psychoactives ont accompagné l'humanité pendant toute son histoire. Certaines, comme l'alcool ou le tabac, sont acceptées en toute légalité dans plusieurs régions du monde. D'autres sont reconnues et prescrites en tant que médicaments, tandis que celles que l'on nomme « drogues » dans le contexte d'une consommation illicite sont interdites par les traités internationaux. La très grande majorité des gens utilisent et consomment toutes ces substances de manière raisonnable. Néanmoins, certains courent le risque d'endommager leur santé, et de faire face à des difficultés sociales et professionnelles. Mais les drogues illicites présentent des dangers additionnels pour ceux qui les consomment : ils sont tributaires d'un marché criminel – qui a pour intérêt de les rendre dépendants, et de chercher le profit maximum –, et ils risquent des mesures répressives. Cette combinaison d'offre criminelle et de pénalisation est particulièrement cruelle pour ceux qui sont devenus dépendants aux drogues et pour ceux qui les consomment pour des raisons médicales, physiques ou mentales. La prohibition rend les sociétés et les gouvernements aveugles aux raisons très nombreuses et variées qui expliquent pourquoi les individus consomment des substances psy-

choactives, de manière réglementée ou à l'encontre de la loi. La prohibition contribue en fait à la discrimination et à la marginalisation des consommateurs de drogues, en les considérant comme ne méritant ni compréhension ni aide, bien qu'ils aient besoin de traitements et d'insertion sociale. Elle justifie en plus la discrimination de personnes qui ne font pas de mal aux autres et elle punit celles qui souffrent. La prohibition restreint aussi la recherche scientifique sur l'utilité médicale des substances illicites, et elle multiplie les obstacles à la prescription de médicaments qui permettent de soulager la douleur et de mettre en œuvre les traitements palliatifs.

Une approche punitive du contrôle des drogues mine les relations entre les individus et l'État, alors que grand nombre de ses citoyens enfreignent des lois en matière de drogues irrationnelles. Malheureusement, la plupart des gouvernements partagent toujours l'objectif – inscrit dans les traités internationaux de contrôle des drogues – d'un « monde sans drogues » ou d'un « monde sans abus de drogues ». Cet objectif est à la fois naïf et dangereux. Il est naïf, car la prohibition a peu ou pas d'impact sur le taux de consommation des drogues, comme le montre le nombre



Rowena Camacho, 24 ans, incarcérée pour une période de deux ans sur accusation de détention de drogues, dans une cellule surpeuplée à la prison municipale de Novotas, Manille, Philippines.

de consommateurs qui a crû de près de 20% entre 2006 et 2013, pour atteindre près 246 millions d'individus. Mais il est également dangereux, car la prohibition provoque un taux d'incarcérations phénoménal et un nombre massif d'exécutions qui vident législation internationale, elle attise la propagation de virus transmissibles par le sang, conduit à la violation des droits de la personne de ceux qui consomment des drogues et des trafiquants de rue, et contribue chaque année aux décès causés par la drogue de près de 200 000 personnes dans le monde. Les gouvernements nationaux doivent urgemment se libérer des contraintes de ce cadre archaïque et punitif.

Et pourtant, il nous faut définir ce dont nous parlons lorsque nous évoquons la dépénalisation. Oui, de nombreuses autorités locales et nationales ont adopté des peines de substitution aux punitions, en abandonnant les sanctions pénales contre les personnes qui consomment des drogues, les remplaçant par des suites administratives telles des amendes, en y joignant souvent un traitement médical et des mesures sociales. Cependant, ces solutions alternatives ne sont vont pas assez loin. Dans ce rapport, la Commission demande l'arrêt de toute forme de réponse punitive face à la possession et à la consommation de drogues. Il faut aussi développer les réponses face aux actions non violentes de ceux qui sont impliqués dans la production et la vente de drogues, car ils souffrent de marginalisation économique et sociale. Les solutions de substitution à la punition et le soutien apportés aux communautés marginalisées conduisent à la libération des individus et des sociétés de l'emprise du crime organisé, ouvrent de nouvelles perspectives économiques et respectent les droits et la dignité de tous les individus.

Ce rapport se fait dans la continuité des précédents rapports. Il souligne les maux créés par la pénalisation des personnes qui consomment des drogues et il étudie les alternatives à cette approche qui criminalise. Ce rapport se réjouit des avancées en matière de politiques plus réfléchies et plus humaines dans de nombreux pays autour du monde,

et souligne qu'il est nécessaire de progresser encore dans les réformes nationales et internationales concernant les régimes nationaux et internationaux de contrôle des drogues. La Commission globale de politique en matière de drogues appelle les gouvernements, les Nations Unies, mais aussi le public, à changer leurs perceptions des consommateurs de drogues et à mettre de côté leurs préjugés. Ceux qui consomment des drogues doivent être reconnus comme des membres égaux et responsables de la société, dans leurs pleins droits et leur entière dignité.

Aussi longtemps que les drogues seront considérées comme maléfiques et qu'elles seront donc criminalisées, elles resteront en des mains criminelles. Les drogues sont potentiellement nuisibles, elles doivent donc être régulées par des gouvernements responsables qui sont en charge du bien-être de leurs populations. La recherche de modèles de productions et de marchés réglementés est nécessaire. Cette recherche doit être conduite de façon scientifique, et ses résultats doivent être communiqués. Il est temps pour les États de reconnaître leur pleine responsabilité et de retirer les drogues des mains du crime organisé. Il est temps de prendre le contrôle.

Ruth Dreifuss

Ancienne présidente de la Confédération Suisse et ancienne conseillère fédérale cheffe du Département fédéral de l'intérieur, Suisse

RÉSUMÉ

Chaque année, plusieurs centaines de millions de gens meurent autour du monde suite à la consommation de drogues illicites. Nombreux sont ceux qui consomment des drogues de façon récréative, mais certains le font pour lutter contre la souffrance et d'autres le font pour des raisons traditionnelles, culturelles ou religieuses. Même si la consommation de drogues est à la fois étendue et se fait sans violence, l'approche majoritaire des gouvernements autour du monde est de criminaliser ceux qui consomment et/ou qui possèdent des drogues. De telles politiques publiques sont mises en place dans l'espoir que, jointes aux efforts qui s'attaquent à la production et à l'approvisionnement des drogues, elles élimineront le trafic et la consommation des drogues.

On ne peut pas assez insister sur l'ampleur des dommages créés par la mise en oeuvre de lois répressives en matière de drogues, tant au niveau de leur sévérité et que de leur portée. Chaque jour, les violations des droits de l'individu – peine de mort, exécutions extrajudiciaires, traitements inhumains, sévices imposés de force – sont commises de par le monde au nom du contrôle des drogues, alors que des législations strictes en matière de drogue ont intensifié les crises de santé publique sous la forme d'épidémies de VIH/SIDA et d'hépatite C. De plus, dans nombre de pays, la législation en matière de drogues a créé un sérieux problème de surpopulation carcérale. Ces maux importants, fruits de l'approche punitive face aux drogues et à ceux qui les consomment, sapent le principe de la dignité humaine et l'État de droit, en fracturant la relation entre les États et les populations.

Afin de pouvoir commencer à atténuer ces dommages très étendus, les gouvernements doivent urgemment décriminaliser la possession de drogues pour usage personnel. La dépénalisation est habituellement comprise comme la suppression du casier judiciaire pour cause de possession de drogue pour usage personnel, avec la possibilité de sanctions civiles, comme des amendes ou sanctions administratives, ou aucune sanction¹. Or parmi les quelques gouvernements ont choisi cette approche, seul un petit nombre a mis en place des politiques publiques qui ont donné des résultats positifs pour ceux qui consomment des drogues et pour l'ensemble de la société. De plus, ces gouvernements pénalisent habituellement les gens par des sanctions civiles. Cette approche ne va pas assez loin.

La Commission pense que pour respecter strictement le principe de la dignité des personnes et l'État de droit, aucune pénalité quelle qu'elle soit ne doit être appliquée pour la possession de drogues en faibles quantités et/ou pour la consommation de drogues².

Mais au-delà de la dépénalisation des drogues pour consommation personnelle, les gouvernements devraient mettre en place des peines de substitution pour ceux qui sont de petits acteurs de l'économie des drogues, notamment les vendeurs de rue, les courriers, et les cultivateurs (les petits paysans). Nombre de ces personnes sont impliquées de manière non violente dans le marché, parfois car elles cherchent à surmonter leur grande marginalisation socio-économique. Il est injuste de punir ces personnes et cela ne fait que renforcer leur vulnérabilité.

Au final, si on veut contrôler le marché des drogues illicites par une réglementation réfléchie, la pénalisation de consommateurs de drogues ne sert à rien, et il faut trouver des réponses appropriées face aux petits acteurs du marché. C'est seulement ainsi que l'on peut correctement limiter la destruction sociétale causée par la prohibition des drogues.

La drogue est, et a toujours été, une réalité dans toutes nos sociétés. Les gouvernements mènent depuis trop longtemps une guerre peu judicieuse contre le marché des drogues et contre les consommateurs de drogues, en rendant des sanctions disproportionnées, injustes et totalement inefficaces. C'est une évidence avérée que les lois punitives en matière de drogues sont nocives. Les gouvernements ne peuvent plus ignorer la nécessité d'une nouvelle approche.

5

RECOMMANDATIONS

« Assist not arrest » (aider, non pas arrêter) : Le programme LEAP (« Law Enforcement Assisted Diversion » ou « Solutions alternatives avec l'assistance de la police ») entend éloigner du système judiciaire pénal les personnes coupables de petites infractions en matière de drogues ou celles qui sont impliqués dans la prostitution, et leur permettre d'accéder à des services de conseil, de formation et de logement. © Ted Warren/Associated Press

Alors que nous approchons de l'année 2019 et d'une éventuelle révision de la Déclaration politique et le Plan d'action de 2009 pour « contrer le problème mondial de la drogue »¹⁵⁸, les politiques de contrôle des drogues doivent être alignées sur les objectifs de développement durable approuvés en 2015 par les États membres des Nations Unies. Le programme de ces objectifs façonne le cadre mondial multilatéral jusqu'en 2030 et vise à réaliser la justice et l'inclusion sociales pour tous¹⁵⁹.

L'engagement des Nations Unies à s'assurer que toutes les politiques futures fonctionnent au sein du cadre de développement durable est fondamental pour la réforme de po-

litique en matière de drogues. L'engagement à ne mettre personne de côté doit s'appliquer envers chaque individu, même ceux qui consomment des drogues¹⁶⁰.

L'accord auquel les États membres arrivent en 2019 lors d'une éventuelle révision de la Déclaration politique et le Plan d'action devrait se faire dans le cadre des objectifs du développement durable et des principes fondamentaux des Nations Unies. C'est le chemin qu'il faut prendre pour s'éloigner des risques causés par les politiques punitives en matière de drogues et pour aller vers des politiques centrées sur la justice, la dignité et les droits humains pour tous.

1 Les États doivent abolir la peine de mort pour toutes les infractions liées aux drogues.

2 Les États doivent mettre fin à toutes les sanctions – pénales et administratives – pour possession ou usage personnels de drogues, et pour la cultivation de drogues pour usage personnel. Des millions de personnes dans le monde consomment des drogues sans faire de mal aux autres. La pénalisation des individus qui consomment ou détiennent des drogues est inefficace et nuisible, et elle va à l'encontre du principe de la dignité humaine et de l'État de droit.

3 Les États doivent mettre en place des solutions alternatives à la sanction : il s'agirait ainsi de s'éloigner du système de justice pénale dans le cas d'acteurs mineurs et non violents du trafic de drogues, comme ceux qui participent à des approvisionnements personnels, les passeurs de drogues, les dealers-consommateurs, les cultivateurs de cultures illicites. Les États, reconnaissant que nombre de personnes impliquées dans ces agissements le font suite à une marginalisation économique, doivent mettre en œuvre des alternatives face à la pénalisation qui soutiennent les normes internationales en matière de droits humains.

4 Les États membres des Nations Unies doivent abroger la pénalisation de la possession de drogues comme une obligation du système international de contrôle des drogues.

5 Les États doivent éventuellement étudier les modèles de réglementation pour toutes les drogues illicites et reconnaître qu'il s'agit là de l'étape qui suivra nécessairement la dépénalisation en matière de réforme des politiques publiques sur les drogues.