



Doc. 15114

10 juin 2020

Politique en matière de drogues et droits de l'homme en Europe: une étude de référence

Avis de commission¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteur: M. Joseph O'REILLY, Irlande, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (ci-après «la commission des questions sociales») se félicite de ce rapport qui vient à point nommé et qui a été préparé par M^{me} Hannah Bardell (Royaume-Uni, NI) pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (ci-après «la commission des questions juridiques»), sur la base de travaux précédents de notre commission pour la promotion des politiques de santé publique dans la lutte contre la drogue. Ce rapport de la commission des questions juridiques complète mon propre rapport sur «La dépendance involontaire aux médicaments sur ordonnance» pour la commission des questions sociales.

2. Cela dit, une approche de santé publique est essentielle dans toute politique en matière de drogues, et pas seulement dans le cas de la dépendance involontaire aux médicaments sur ordonnance, car même des mesures respectueuses des droits peuvent produire des résultats négatifs en termes de santé publique. La protection des enfants requiert aussi une attention particulière et doit être prise en compte dans toutes les politiques en matière de drogues.

3. La commission convient donc que les États membres devraient s'interroger sur la compatibilité des effets attendus et involontaires des mesures en matière de drogues avec les normes internationales des droits humains – et avec une approche de santé publique – et adapter ces mesures en conséquence. Elle soutient pleinement la recommandation adressée au Comité des Ministres d'adopter des lignes directrices concrètes, complètes et faisant autorité à l'intention des États membres sur la conception de leurs politiques en la matière, avec la participation constructive de toutes les parties prenantes. Elle est aussi convaincue qu'il est capital de donner au Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants du Conseil de l'Europe («Groupe Pompidou») un nouveau mandat qui soutienne pleinement une approche des politiques européennes en matière de drogues fondée sur les droits humains et la santé publique.

4. Dans cette optique, la commission des questions sociales souhaite proposer quelques amendements spécifiques visant à renforcer le texte.

1. Renvoi en commission : [Doc. 14587](#), Renvoi 4396 du 8 octobre 2018. Commission saisie du rapport : Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Voir [Doc. 15086](#). Avis approuvé par la commission le 2 juin 2020.



B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 3, ajouter les mots suivants après «les normes internationales relatives aux droits de l'homme»:

«et une approche de santé publique».

Amendement B (au projet de résolution)

Déplacer le sous-paragraphe 4.2.1., qui deviendrait le sous-paragraphe 4.1.1.

Amendement C (au projet de résolution)

Ajouter le nouveau sous-paragraphe suivant après le sous-paragraphe 4.1.1.:

«en envisageant de transférer la compétence globale de coordination de la politique en matière de drogues du ministère de l'Intérieur au ministère de la Santé;»

Amendement D (au projet de résolution)

Ajouter, à la fin du sous-paragraphe 4.1.2.:

«notamment des indicateurs axés sur l'impact direct des politiques en matière de drogues sur les personnes;»

Amendement E (au projet de résolution)

Ajouter, à la fin du sous-paragraphe 4.1.3.:

«tout en portant une attention particulière à l'obtention et à la diffusion de données par âge et par sexe sur l'usage de drogues par les enfants et les dommages associés ainsi que sur la nature de la participation des enfants au commerce illicite de drogues;»

Amendement F (au projet de résolution)

Ajouter, à la fin du sous-paragraphe 4.1.3.:

«y compris les consommateurs de drogues et les communautés affectées, ainsi que les organisations de la société civile et les experts dans la préparation, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des politiques en matière de drogues;»

Amendement G (au projet de résolution)

Au sous-paragraphe 4.2.2., remplacer «honnêtes» par «objectives et justes».

Amendement H (au projet de résolution)

Insérer le nouveau sous-paragraphe suivant après le sous-paragraphe 4.2.2.:

«en prenant toute les mesures appropriées, conformes aux droits humains, notamment des mesures législatives, administratives, sociales, éducatives et de renforcement des capacités, pour protéger les enfants contre l'usage illicite de drogues, y compris en garantissant la disponibilité et l'accessibilité adéquates des services de prévention, de réduction des risques et de traitement adaptés à leurs besoins, et prévenir l'utilisation des enfants pour la production et le trafic illicites de drogues;»

Amendement I (au projet de résolution)

Au sous-paragraphe 4.3.1., remplacer les mots «chroniques et complexes et comme un risque de marginalisation sociale» par les mots «chroniques complexes, associées à un risque de rechute et de marginalisation sociale».

Amendement J (au projet de résolution)

Au sous-paragraphe 4.3.2., remplacer le mot «disproportionnés » par le mot « négatifs».

Amendement K (au projet de résolution)

Ajouter les deux nouveaux sous-paragraphe suivants après le sous-paragraphe 4.3.2.:

«en portant une attention particulière aux besoins sanitaires et sociaux des usagers de drogues dans les secteurs les plus marginalisés de la société et aux besoins spécifiques des femmes, des enfants et des adolescents;»

«en privilégiant les soins et l'aide sociale en milieu ouvert pour le traitement de la toxicomanie et la réhabilitation des toxicomanes;»

Amendement L (au projet de résolution)

Au sous-paragraphe 4.4.1., remplacer les mots «effectivement interdits» par le mot «éliminés».

Amendement M (au projet de résolution)

Ajouter les deux nouveaux sous-paragraphe suivants après le sous-paragraphe 4.4.2. :

«dans le cas des enfants, conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, en concentrant les efforts en premier lieu sur la déjudiciarisation, en favorisant la réhabilitation plutôt que la sanction et en s'abstenant de poursuivre au pénal des enfants pour usage de drogue ou détention de drogue pour consommation personnelle;»

«en formant les services répressifs à la réduction des risques et en intensifiant les efforts visant à promouvoir la santé publique et les droits humains, notamment en nouant des accords et partenariats constructifs entre services répressifs et prestataires de santé;»

Amendement N (au projet de résolution)

Au sous-paragraphe 4.4.3., remplacer les mots «faire cesser les atteintes aux droits de l'homme commises par» par les mots «combattre efficacement».

Amendement O (au projet de recommandation)

Au sous-paragraphe 2.1., remplacer les mots «la place centrale des droits de l'homme» par les mots «une approche fondée sur les droits humains et la santé publique».

Amendement P (au projet de recommandation)

Au sous-paragraphe 2.2., après les mots «pour les individus et», ajouter les mots :

«la santé publique».

Amendement Q (en français uniquement)

Dans le titre et le texte du projet de résolution et du projet de recommandation, remplacer «droits de l'homme» par «droits humains».

C. Exposé des motifs par M. Joseph O'Reilly, rapporteur pour avis

1. Permettez-moi tout d'abord de féliciter M^{me} Hannah Bardell (Royaume-Uni, NI) pour le rapport qu'elle a établi en temps utile pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Son rapport complète mon propre rapport sur «La dépendance involontaire aux médicaments sur ordonnance». Je suis très heureux de voir que la commission des questions juridiques a approuvé une approche de la politique en matière de drogues fondée sur les droits, s'appuyant en cela sur les travaux antérieurs de la commission des questions sociales sur la promotion des politiques de santé publique dans la lutte contre la drogue (voir en

particulier la [Résolution 1576 \(2007\)](#) de l'Assemblée², «Pour une Convention européenne sur la promotion des politiques de santé publique dans la lutte contre la drogue» et l'appel de la commission de novembre 2015 en faveur d'une politique en matière de drogues axée sur la santé publique³).

2. Comme M^{me} Bardell le souligne à juste titre dans son rapport, le document final adopté à l'issue de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue, qui s'est tenue en avril 2016 (UNGASS 2016)⁴, réaffirme l'engagement pris par tous les États membres de l'ONU en 2009 «à faire en sorte que tous les aspects de la réduction de la demande, de la réduction de l'offre et de la coopération internationale soient traités [dans le plein respect de] tous les droits de l'homme»⁵. Les recommandations opérationnelles contenues dans ce document ont été développées plus en détail en 2019 dans les *International Guidelines on Human Rights and Drug Policy*⁶. Ce qui fait défaut – y compris dans certains États membres du Conseil de l'Europe – est la volonté politique de concrétiser les engagements pris et de mettre en œuvre les recommandations qui ont été faites.

3. Ceci est regrettable car les pays qui ont abandonné l'optique répressive de la «guerre à la drogue» pour une approche de santé publique fondée sur les droits (comme le Portugal) s'en sortent beaucoup mieux que les pays qui se sont accrochés à leur vieux mantra, même si l'on considère des indicateurs aussi simples que le nombre de décès liés aux drogues. Comme le propose M^{me} Bardell, le choix d'indicateurs plus pertinents (qui tiennent aussi compte des objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU) pourrait rendre les avantages d'une approche de santé publique fondée sur les droits encore plus visibles et contribuer ainsi à éroder l'opposition à laquelle elle se heurte (**amendement D**).

4. L'opposition à cette « nouvelle approche » provient en grande partie de mythes entretenus par l'absence de données ou leur inexactitude. Toutefois, la montée du populisme et de l'extrême droite ces dernières années a aussi contribué à inciter les responsables politiques à montrer leur « fermeté » face à la drogue et au crime. Le transfert de la compétence globale de la coordination de la politique en matière de drogues du ministère de l'Intérieur au ministère de la Santé (que M^{me} Bardell considère comme une bonne pratique dans son rapport) pourrait être un antidote efficace (**amendement C**).

5. Il convient aussi de souligner l'importance d'une approche de santé publique dans toutes les politiques en matière de drogues. Même les mesures respectant les droits humains peuvent produire des effets négatifs en termes de santé publique : ainsi, les réponses pénales à la criminalité liée aux drogues peuvent être conformes aux droits humains ainsi qu'aux garanties légales et aux garanties procédurales de la justice pénale et constituer néanmoins la mauvaise approche à suivre face à des jeunes délinquants toxicomanes. Une approche de santé publique produirait des résultats plus positifs, aussi bien pour les individus concernés que pour la société. Il est donc essentiel que la politique en matière de drogues soit réformée dans tous les pays du Conseil de l'Europe de sorte qu'elle soit compatible avec les normes internationales des droits humains mais aussi avec une approche de santé publique (**amendements A, B, K, M, O, P**).

6. Les droits des enfants sont aussi des droits humains, et les enfants méritent une protection particulière. Ce principe vaut aussi pour les politiques en matière de drogues et les infractions liées aux stupéfiants. Cependant, les données concernant les enfants sont parfois inexactes, si tant est qu'elles existent et qu'elles ne sont pas mélangées avec celles concernant «les jeunes». Il est donc capital de porter une attention particulière à la collecte et à la diffusion de données ventilées par âge et par sexe sur l'usage de drogues par les enfants et les risques associés ainsi que sur la nature de la participation d'enfants au commerce illicite de drogues (**amendement E**).

7. Les États devraient bien sûr avant tout éviter que les enfants ne soient victimes des drogues ou de la criminalité liée aux drogues et donc prendre toutes les mesures appropriées conformes aux droits humains, notamment de nature législative, administrative, sociale et éducative, pour protéger les enfants contre l'usage illicite de drogues, y compris en garantissant la disponibilité et l'accessibilité adéquates des services de

2. [Résolution 1576 \(2007\)](#) "Pour une Convention européenne sur la promotion des politiques de santé publique dans la lutte contre la drogue".

3. Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable - Déclaration (contribution à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue, 19 au 21 avril 2016, New York) Appel en Faveur d'une Politique en Matière de Drogues Axée sur la Santé Publique.

4. Document Final de la Session Extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Problème Mondial de la Drogue Tenue en 2016 - Notre Engagement Commun à Aborder et Combattre Efficacement.

5. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), Déclaration politique et Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, 2009.

6. [International Guidelines on Human Rights and Drug Policy](#).

prévention, de réduction des risques et de traitement adaptés à leurs besoins, et pour éviter l'utilisation des enfants pour la production et le trafic illicite de drogues. Les professionnels de l'éducation, de la santé et autres devraient être correctement formés à repérer les cas où des enfants sont impliqués dans des affaires de drogues et à prendre les mesures nécessaires au besoin (**amendements F, H**).

8. Lorsque des enfants sont impliqués dans des affaires de drogues, ils ne devraient pas être poursuivis au pénal pour usage ou détention de drogue pour consommation personnelle, conformément aux *International Guidelines on Human Rights and Drug Policy* (mars 2019) tel que réitéré par le Comité pour les droits de l'enfant des Nations Unies. Les enfants doivent être protégés contre les drogues et aidés à en arrêter la consommation et non pas être poursuivis au pénal lorsqu'ils en consomment (ou en deviennent dépendants). La peur empêche facilement les enfants de demander de l'aide pour eux-mêmes ou pour d'autres car le risque de poursuites au pénal leur fait craindre l'opprobre, l'arrestation ou la prison; du point de vue de la santé publique, poursuivre des enfants au pénal à cause de leur consommation de drogues est catastrophiquement contre-productif et conduit à des décès et à des dommages inutiles pour leur santé mentale et/ou physique. Une inscription au casier judiciaire suffit à ruiner les perspectives d'étude et d'emploi ultérieurs des enfants, tandis que la prison peut les rendre violents et en faire des criminels endurcis qu'ils n'étaient pas auparavant. Lorsque des enfants commettent d'autres infractions liées aux drogues, ils devraient, dans toute la mesure du possible, être soustraits à la justice pénale; la réhabilitation devrait avoir la priorité sur la sanction. Il va sans dire que lorsque cette déjudiciarisation n'est pas possible, les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁷ devraient être appliquées (**amendement M**).

9. Les autres amendements proposés ont pour but de renforcer le texte : **l'amendement G** souligne la nécessité d'une information et d'une éducation objectives et exactes sur les risques liés aux drogues. **L'amendement I** reconnaît que la toxicomanie n'est pas seulement un état pathologique chronique complexe, mais qu'elle donne aussi, hélas, fréquemment lieu à des rechutes. **L'amendement J** incite à réviser toute les lois, politiques et pratiques qui ont des effets négatifs sur l'accès volontaire et sans discrimination des toxicomanes à des services de santé et de réduction des risques et des dommages de bonne qualité, et pas seulement celles qui peuvent avoir des effets disproportionnés. **L'amendement L** propose d'éliminer (plutôt que juste d'interdire) le recours excessif à la force et les peines disproportionnées contre les consommateurs de drogues. **L'amendement N** vise à renforcer la lutte contre les organisations et les groupes criminels organisés transnationaux qui se livrent au trafic de drogues.

10. En conclusion, je considère que l'Assemblée devrait soutenir pleinement le projet de résolution et le projet de recommandation proposés par la commission des questions juridiques. Les États membres devraient vérifier que les effets attendus et involontaires des mesures en matière de drogue sont compatibles avec les normes internationales des droits humains, et avec une approche axée sur la santé publique, et adapter ces mesures en conséquence. Le Comité des Ministres devrait adopter des lignes directrices concrètes, complètes et faisant autorité à l'intention des États membres sur la conception de leurs politiques en la matière, avec la participation constructive de toutes les parties prenantes concernées. En outre, le Groupe Pompidou devrait recevoir un nouveau mandat qui soutienne pleinement une approche des politiques en matière de drogues en Europe qui soit fondée sur les droits humains et la santé publique.

7. Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants.