UNION EUROPEENNE
LE CONSEIL

Bruxelles, le 2 février 1995 (13.02)
(OR.en)

9870/4/94
REV 4

RESTREINT

ENFOPOL 128

NOTE

du : Groupe directeur II

au : Comité K.4

n° doc.préc. : 9870/3/94 ENFOPOL 128 REV 3

Objet : **Communication de la Commission concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue**
- Avis du Groupe directeur II

Lors de sa réunion du 1er février 1995, le Groupe directeur II a rédigé la note ci-après contenant son avis sur le plan d'action visé en objet.

Le représentant de la Commission a proposé une modification du point 10 que le Groupe directeur a décidé de soumettre au Comité K.4 pour décision.

SEMDOC
Statewatch European Documentation & Monitoring Centre on justice and home affairs in the European Union

PO Box 1516, London N16 0EW, UK
tel: 0181 802 1882 (00 44 181 802 1882)
fax: 0181 880 1727 (00 44 181 880 1727)

Avis
du Groupe directeur II sur la
communication de la Commission
concernant un plan d'action de l'Union européenne
en matière de lutte contre la drogue

Les groupes "Drogue et criminalité organisée" et "Coopération douanière" émettent l'avis suivant [1] sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'adoption d'un plan d'action global de l'UE en matière de lutte contre la drogue (1995-1999) :

1. Compte tenu de la complexité et de la dimension internationale du problème de la drogue, il faut saluer dans ce plan d'action global le souci de la Commission d'élaborer une stratégie globale et coordonnée de lutte contre la drogue au niveau de l'UE. Le plan fournit un aperçu utile et complet des programmes et des mesures existant en matière de lutte contre la drogue tout en présentant des propositions en vue de consolider et de compléter ces projets pour l'avenir, l'idée étant que le plan d'action global présenté remplace les Plans européens de lutte contre la drogue de 1990 et 1992.

   Dans la perspective de l'évolution au niveau de l'ensemble de l'Europe, il faut encore noter qu'il serait souhaitable de se rapprocher de l'idée d'un plan européen global de lutte contre la drogue qui regroupe les idées stratégiques de l'UE sur toutes les questions liées à la lutte contre les drogues. Ce plan devrait comprendre différents volets : la prévention, la thérapie, la répression (police/douanes, justice) ainsi que les aspects internationaux de la coopération dans le domaine de la lutte contre la drogue. La communication de la Commission concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue, les divers plans partiels de la Communauté concernant les aspects sanitaires de la lutte contre la drogue, la stratégie de lutte contre le trafic illicite de drogues que doit encore élaborer le groupe "Drogue et criminalité organisée" et la stratégie aux frontières extérieures que doit mettre sur pied le groupe "Coopération douanière", ainsi que le document en matière de stratégie préparé dans le cadre de la PESC devraient être réunis sous forme d'un plan intégral de lutte contre la drogue de l'Union européenne. Il faudra aussi prendre en considération les idées et les expériences recueillies à l'occasion de la révision de la Convention de Naples, ainsi que l'introduction et l'application du Système d'information douanier. Ce plan de l'Union européenne devrait être adopté par le Conseil européen après consultation des instances compétentes du Conseil et des coordinateurs nationaux en matière de drogues.

---

(1) Compte tenu de sa sphère de compétence, le groupe "Coopération policière", qui a également examiné le plan d'action global, n'estime pas avoir à émettre un avis, étant donné que le document n'aborde pas des questions directement liées à la coopération policière ou à la formation policière de base et continue.

2. Le document de la Commission s'inscrit dans le cadre fixé par le traité sur l'Union européenne et énumère les différents programmes élaborés dans les domaines suivants :

   a) programme pluriannuel d'actions communautaires en vue de la prévention de la toxicomanie et des problèmes qui en découlent (article 129), d'une part, et des mesures visant à consolider l'acquis communautaire dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et le respect des textes communautaires pertinents dans les domaines des précurseurs et du blanchiment de capitaux, d'autre part ;

   b) coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, en application du titre VI du TUE et exploitation des possibilités offertes par l'article K.1 paragraphe 4 en matière de "lutte contre la toxicomanie" ; le groupe "Drogue et criminalité organisée" note que la Commission a chargé un expert d'explorer le contenu de la notion créée par l'article K.1 paragraphe 4 du TUE ;

   c) action de l'Union dans le domaine international, combinant les instruments traditionnels de l'action externe de la Communauté et les possibilités offertes par la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) ;

   d) programme d'actions horizontales comportant les trois priorités suivantes :

      - renforcement des coordinations nationales et de leur coopération ;

      - création et mise en oeuvre de la mission globale d'information de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) ;

      - mise en oeuvre d'une coordination multisectorielle en matière d'information, de recherche et de formation.

3. Le plan d'action global comporte trois domaines-clés qui sont développés sous les titres

   - actions en vue de la réduction de la demande,

   - actions en vue de la répression du trafic illicite et

   - action au niveau international.

Le travail de prévention effectué par la police ainsi que par d'autres autorités répressives constituent une somme d'expériences intéressante en matière de réduction de la demande, dont il a été relativement peu tenu compte dans le plan d'action global. Dans le cadre général de la prévention, la police et les autres services répressifs ont un rôle à jouer en raison de leurs connaissances spécialisées, de leur structure et de leur organisation ainsi que des fonctions particulières qui leur sont assignées. Lorsque l'on élabore des programmes de prévention il convient de s'attacher à concevoir des stratégies à long terme, car on a pu établir scientifiquement que seules des phases de planification et d'exécution d'une durée suffisante permettent d'obtenir les effets souhaités.

4. Le plan d'action de la Commission souligne certes la nécessité d'une coordination, en particulier au niveau de l'UE, mais il ne présente pas de propositions concrètes pour la réaliser. Aux points 55 et 57, la Commission attire l'attention sur les instances de concertation qui existent actuellement mais ne donnent pas satisfaction et sur l'existence parallèle des différents conseils et des différents groupes (Groupe "Santé", Comité K.4, Groupe PESC-Drogue) ; elle indique qu'il reviendra au Coreper de déterminer les mécanismes de coordination appropriés. A cet égard, la décision de procédure du 30 juin 1994 prévoit la possibilité de recueillir l'avis des coordinateurs nationaux en matière de drogue. Il serait nécessaire de créer un mécanisme efficace de coordination et de consultation entre la Commission, le Conseil, les Etats membres et éventuellement d'autres instances encore, telles que le Conseil de l'Europe, l'OMS, le PNUCID, etc., déjà engagées dans la préparation de programmes, qui ne se limiterait pas à approuver ou à rejeter les propositions de programmes préparées à l'avance par la Commission. Un mécanisme de coordination de ce type devrait également couvrir les activités de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et les projets de recherche (cf. point 70).

   En ce qui concerne les mesures concrètes, le Groupe "Coopération douanière" appuie l'exigence exprimée dans le plan d'action global de la Commission d'une meilleure complémentarité et d'une coordination plus étroite des actions des services policiers et douaniers dans le cadre de l'Union. Le groupe estime en outre qu'un plan d'action global de ce type devrait indiquer quelles sont les mesures concrètes susceptibles d'être prises pour mettre en oeuvre et développer au niveau opérationnel la notion de meilleure complémentarité.

5. On peut également confirmer dans ce contexte l'urgente nécessité décelée par la Commission d'améliorer à l'échelle européenne la fiabilité et la comparabilité des données relatives au phénomène de la drogue, car il est indispensable pour pouvoir agir dans le domaine de la santé et en matière pénale que la saisie de ces données soit aussi précise que possible.

6. Les groupes appuient ce qui figure dans le plan d'action global sur l'importance de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT). Il est appelé à devenir, dans les limites prévues par son règlement, le lieu de la Communauté européenne où se fait à l'échelle de l'Union la collecte, la coordination et la coopération dans le domaine de l'information sur le phénomène mondial de la drogue. Ainsi, l'Observatoire s'est non seulement vu confier des tâches d'information étendues, mais il a été doté de ressources budgétaires importantes (cf. pages 27 et suivantes).

   L'Observatoire devrait en particulier utiliser ses moyens pour fournir des informations à jour, reposant sur une évaluation analytique de la situation en matière de drogues dans l'UE. Ces informations devraient être accessibles aussi bien aux différentes institutions s'occupant de la mise en oeuvre du plan qu'aux coordinateurs généraux. Des études approfondies sur les tendances dans le domaine de la drogue pourraient en outre être d'une grande utilité notamment pour tous les organes de l'UE responsables au niveau politique de l'élaboration des mesures à long terme en la matière.

   Il conviendra de veiller, tant pour l'Observatoire des drogues que pour la coordination d'une action de recherche intégrée, à ce que la collecte des informations, l'exploitation des données et la recherche sur la toxicomanie se fassent en tenant suffisamment compte des aspects répressifs et à ce qu'une coordination avec la recherche effectuée au niveau de la police soit assurée.

7. La Commission s'efforce de délimiter les compétences respectives des trois piliers tout en tenant compte des compétences des Etats membres dans les domaines énumérés au titre VI du traité. Cette délimitation des compétences est nécessaire pour assurer la complémentarité des actions qui devront être entreprises dans différents domaines. Ainsi, par exemple, dans le domaine des précurseurs (règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil, du 13 décembre 1990, relatif aux mesures destinées à empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes), la coopération administrative entre les Etats membres et la

Commission, y compris l'échange d'informations sur les cas individuels et les enquêtes administratives, s'appuie, comme le précise expressément le règlement susmentionné, sur le règlement (CEE) n° 1468/81 du Conseil relatif à l'assistance administrative mutuelle. Cela n'empêche manifestement pas le recours à des mesures de recherche (y compris, par exemple, le recours à l'entraide judiciaire) dans le cadre du titre VI du TUE. Le traité conserve par ailleurs indubitablement aux Etats membres des compétences et un droit d'initiative dans le domaine des recherches pour autant qu'ils ne soient pas couverts par des instruments communautaires. C'est pourquoi il importe de délimiter plus clairement les compétences respectives du premier et du troisième piliers.

Au point 39, page 17, la Commission indique comment elle conçoit la répartition des responsabilités et offre de contribuer à la poursuite des objectifs correspondants. Au point b), mise en oeuvre du Titre VI du TUE, elle se borne à mentionner des plans déjà approuvés et à rappeler les priorités déjà établies.

C'est en réalité l'absence de compétence de la Commission dans le domaine répressif qui empêche sa proposition de constituer un aperçu complet des différents aspects de la lutte contre la drogue. En outre, un document qui ne fait que proposer des grandes lignes d'action sans avoir ni l'effet contraignant d'une décision juridique directement applicable ni le caractère spécifique d'un plan stratégique regroupant des projets définitifs ne peut avoir qu'une efficacité limitée. Cependant, cette remarque n'enlève rien de leur valeur aux efforts déployés par la Commission pour faire face aux problèmes toujours croissants de la drogue et qui ont le mérite de souligner la nécessité de préparer un plan global d'action pour lutter contre ce phénomène.

C'est pourquoi le Groupe "Drogue et criminalité organisée" suggère que les différents programmes, qui ont été adoptés chacun selon sa procédure propre, soient regroupés dans un document unique qui ne serait plus la "proposition de la Commission", mais véritablement le plan d'action de l'Union.

8. Les compétences du Groupe "Coopération douanière" sont abordées aux points 35 à 39, consacrés à l'aspect répressif de la lutte contre la drogue. Il est bon de rappeler ici que les autorités administratives des Douze ont une longue tradition de coopération et d'assistance mutuelle, tant dans le domaine du premier pilier que dans certains domaines de la coopération intergouvernementale (troisième pilier). Cette coopération se manifeste particulièrement par des contrôles coordonnés dans les transports maritimes de marchandises (conteneurs) et les transports aériens (passagers et marchandises). Elle est en tout cas toujours menée en étroite coopération avec la Commission.

9. Le Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures a demandé que soit mise en place une stratégie globale portant sur la lutte contre le trafic de drogues, la réduction de la demande et l'action à l'égard des pays tiers de production et de transit, en mettant l'accent sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures ainsi que des mesures contre le "tourisme de la drogue", que les moyens d'action de l'Unité Drogue d'Europol soient assurés et que les travaux en vue de la conclusion de la convention Europol soient accélérés. Le groupe "Drogue et criminalité organisée" s'est fixé, entre autres, pour tâche l'élaboration de la stratégie en question, tâche qui, compte tenu des constatations faites à propos du plan d'action global, revêt une importance particulière. Elle doit comporter, en tant que contribution des Etats membres, une description complète des possibilités et des tâches des autorités répressives (police/douanes, justice) dans le volet répressif de la lutte contre la drogue.

   En outre, le groupe "Coopération douanière" élabore actuellement, aussi pour le compte du Conseil, une stratégie pour les frontières extérieures, qui comprendra bien entendu des contrôles anti-drogues aux frontières extérieures. Cette stratégie ne s'occupe pas du projet de convention examiné au sein du groupe dans le cadre de ses travaux en vue d'introduire l'informatique dans le domaine douanier. Cette convention doit créer un Système d'information douanière qui constituera un nouvel élément du dispositif de lutte contre la toxicomanie.

   En outre, ce groupe examine actuellement une convention qui doit fournir une nouvelle base juridique, mieux adaptée aux nouvelles conditions, en vue d'améliorer et de renforcer la coopération classique (c'est-à-dire celle qui n'utile pas l'informatique) entre les administrations douanières dans le domaine de la répression. Les administrations coopèrent déjà étroitement et pleinement sur la base de la Convention conclue entre les Etats membres de la CE, du 7 septembre 1967, dite Convention de Naples.

Il faut par ailleurs signaler les perspectives d'amélioration de la coopération entre les administrations douanières et les entreprises de transport routier qu'offrent les travaux déjà effectués dans le cadre du Conseil de coopération douanière. Ces travaux revêtent un intérêt particulier dans le contexte d'un plan d'action global et des travaux menés au sein du groupe "Drogue et criminalité organisée" et devront être intégrés au document sur la stratégie de lutte contre le trafic de drogues, car c'est là la seule manière de rendre compte de toute la gamme de possibilités qui existent en matière de répression. Cette stratégie, une fois qu'elle aura été adoptée par les pays de l'Union, s'appuiera sur des mesures répressives essentielles qui seront mises en oeuvre dans le cadre du plan global qui sera soumis au Conseil européen.

10. La proposition de la Commission, portant pour 1995 sur un budget de 5 millions d'écus qui pourrait servir à financer, entre autres, certaines des actions relevant de l'article K.1 paragraphe 4, doit être examinée avec le plus grand soin, ce qui signifie que dans chaque cas, chaque poste devrait être étudié avec la plus grande attention et que chaque élément de dépense devrait faire l'objet d'une demande auprès du Conseil et d'une confirmation de sa part. Il semble néanmoins important que la procédure adoptée soit extrêmement rigoureuse, de manière à permettre le financement tant des opérations répressives que des actions résultant de l'article K.1 paragraphe 4 du TUE. [1]

Un principe doit en outre être respecté : les présentes considérations ne pourront avoir aucune incidence sur les prévisions de dépenses ni sur la procédure budgétaire habituelle.

En ce qui concerne les douanes, les administrations compétentes sont tenues de prendre certaines mesures dans le cadre du contrôle aux frontières extérieures de la Communauté. Elles ont notamment un équipement coûteux à financer pour que tous les Etats membres soient en mesure de lutter efficacement contre la contrebande de drogues. La question du financement devra être tranchée dans le cadre de la mise en place et de l'application du plan d'action.

---

(1) Le représentant de la Commission a proposé le texte suivant :
"La proposition de la Commission, portant pour 1995 sur un budget de 5 millions d'écus qui pourrait servir à financer, entre autres, certaines des actions relevant de l'article K.1 paragraphe 4, doit être examinée avec le plus grand soin. Il n'entre pas dans les compétences d'un groupe de travail d'établir les règles qui gouvernent l'utilisation du budget communautaire, mais il importe que soient financées tant les opérations répressives que les actions résultant de l'article K.1 paragraphe 4 du TUE."