

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1968.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le **projet de loi**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *autorisant l'adhésion à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961*,

Par M. Bernard LEMARIÉ,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Si l'usage des stupéfiants à des fins non thérapeutiques crée dans certains pays un véritable problème social, la France, grâce à une réglementation sévère et à un contrôle efficace, ne compte

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, président ; Léon Massaud, Roger Menu, Marcel Lambert, vice-présidents ; François Levacher, Hubert d'Andigné, Georges Marie-Anne, secrétaires ; Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Charles Cathala, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Abel Gauthier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 255, 342 et in-8° 30.

Sénat : 12 (1968-1969).

fort heureusement qu'un nombre très faible de toxicomanes : 1.500 à 2.000, estime-t-on généralement, bien qu'un recensement précis en la matière soit évidemment très difficile à établir.

En 1967, 140 toxicomanes, 98 hommes et 42 femmes, ont été interpellés par la police sur le territoire métropolitain.

Pour la même année, le Ministère des Affaires sociales a eu à connaître de 201 cas (dont 37 récidives) de délinquance ou d'infraction à la réglementation des stupéfiants.

Cette dernière statistique nous apprend que, pour 14 fumeurs d'opium, on compte 76 consommateurs de stupéfiants élaborés, et 148 de cannabis (récidivistes compris). Le chanvre indien ou kif avec ses différentes préparations (hachisch, dawamesk, etc.) constitue l'une des drogues les plus utilisées par les toxicomanes.

Pour rassurant que soit ce chiffre, la France ne saurait relâcher sa vigilance et oublier que, située en un point idéal pour le transit, voire même pour l'élaboration ou l'affinage, puis pour la dispersion de la drogue, elle se doit de contribuer sur le plan international à la lutte contre le trafic des stupéfiants.

Ayant donné l'exemple en édictant sur son propre territoire des règlements rigoureux et en mettant en place des services spécialement chargés de les faire respecter, il est tout naturel que notre pays apporte aujourd'hui son adhésion à la convention unique de 1961 qui, malgré des imperfections et bien que sensiblement en retrait dans certains domaines sur sa propre législation interne, n'en constitue pas moins une simplification et une amélioration des différentes conventions qui jusqu'alors ont marqué les étapes successives de la lutte entreprise sur le plan mondial contre l'usage non médical des stupéfiants.

*
* *

Rappel de quelques données historiques.

Il faut remonter au début du siècle, en 1908, pour trouver une première ébauche d'accord international concernant les stupéfiants, bientôt suivie par une convention internationale de l'opium, signée le 23 janvier 1912, à La Haye.

Après la première guerre mondiale, et sous l'égide de la Société des Nations, quatre textes devaient successivement voir le jour et marquer une prise de conscience plus aiguë du problème des toxicomanies. Ce sont :

— l'accord signé le 11 février 1925 à Genève, concernant la fabrication, le commerce intérieur et l'usage de l'opium préparé ;

— la Convention internationale de l'opium, signée le 19 février 1925, à Genève ;

— la Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, signée le 13 juillet 1931, à Genève ;

— l'Accord pour le contrôle de la consommation de l'opium à fumer en Extrême-Orient, signé le 27 novembre 1931, à Bangkok ;

— la Convention pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles, signée à Genève le 26 juin 1936 et ratifiée, pour ce qui concerne la France, par une loi du 16 janvier 1940, un décret du 12 mars de la même année portant promulgation de cette convention.

C'est de cet ensemble que devait hériter l'Organisation des Nations Unies qui, lors de sa deuxième assemblée, se montra à son tour soucieuse de réviser et de simplifier le système de contrôle international préexistant. Ses travaux successifs devaient aboutir :

— en 1946, à la signature du Protocole du 11 décembre de Lake Success, amendant les accords, conventions et protocoles précédents ;

— en 1948, à la signature du Protocole de Paris du 19 décembre, plaçant sous contrôle international certaines drogues non visées par la Convention du 13 juillet 1931 pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants ;

— en 1953, à la signature à New York du protocole du 23 juin visant à limiter et à réglementer la culture du pavot, ainsi que la commercialisation et l'emploi de l'opium, étant précisé que ce texte ne semble pas être entré en vigueur.

Ces différents textes successivement adoptés ne formaient pas un tout homogène, ne répondaient qu'à des objectifs relativement limités et serraient mal de près la réalité devenue mouvante en raison des progrès scientifiques.

C'est pourquoi, tout en adoptant les mesures susindiquées, le Secrétariat général de l'O. N. U. poursuit depuis 1948, à la

demande du Conseil économique et social, l'élaboration d'un projet de nouvelle Convention unique et prit l'initiative de réunir, le 24 janvier 1961, à son siège à New York, une conférence internationale où, sur cent sept Etats invités, soixante-treize se firent représenter, dont la France ; un observateur était, en outre, envoyé par Ceylan.

Le 25 mars 1961, c'est-à-dire après neuf années de travaux de la Commission spéciale des stupéfiants des Nations Unies, la nouvelle Convention unique voyait le jour ; accompagnée de l'acte final, elle fut ouverte à la signature le 30 du même mois.

Le 13 décembre 1964, c'est-à-dire un mois après qu'elle eut fait l'objet des quarante premières adhésions nécessaires, la Convention entrait en vigueur.

*

* *

Analyse succincte de la Convention.

Il ne peut être question de procéder à une analyse complète et détaillée de la Convention, qui comporte cinquante et un articles et des tableaux annexes, ainsi qu'un grand nombre de signatures au nom des pays adhérents, parmi lesquels beaucoup ont formulé, sur telle ou telle disposition de l'accord, des réserves qu'il serait important et significatif d'étudier (ces textes ont été publiés en annexe au projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale sous le numéro 255).

Du moins est-il possible d'indiquer les grandes lignes de la Convention. Après un préambule fixant l'importance sociale et morale, sur le plan international, du contrôle des stupéfiants, l'article premier fixe un certain nombre de définitions relatives aux produits eux-mêmes et aux divers éléments de l'appareil juridique que le texte a pour objet de mettre en place.

Avec les articles 2 et 3, il précise les conditions dans lesquelles les stupéfiants et préparations actuellement connus sont classés à l'un des quatre tableaux prévus, dans lesquelles ceux-ci peuvent être éventuellement rayés d'un tableau ou transférés d'un tableau à un autre, dans lesquelles un produit nouveau peut être inscrit à l'un des tableaux.

L'article 2 fixe par ailleurs les règles de contrôle applicables en fonction de la classification par tableaux, étant entendu que les mesures sont d'une gravité et d'une rigueur décroissantes, du tableau IV aux tableaux I, II et III, et que l'opium, le coca et le cannabis font en outre l'objet de mesures spéciales édictées par les articles 22 à 28.

Le même article 2 prévoit les assouplissements nécessaires et les précautions correspondantes pour les stupéfiants couramment employés dans l'industrie.

L'article 4 est relatif à l'obligation d'harmonisation des législations et réglementations nationales avec les règles internationales.

Les articles 5 à 21 traitent des organes internationaux de contrôle (Commission des stupéfiants du Conseil économique et social des Nations Unies et Organe international de contrôle des stupéfiants), de leurs dépenses, de leurs règles de fonctionnement, de leurs fonctions, de la composition, de la durée du mandat et des rémunérations de l'Organe, de leur règlement intérieur, des renseignements qui doivent leur être fournis pour l'évaluation des besoins des pays intéressés, l'établissement des statistiques nécessaires au contrôle de la fabrication et de l'importation et portant sur la production, l'utilisation, la consommation, les saisies et les stocks de stupéfiants.

A ce propos, il convient d'indiquer que l'Organe international, unique, est appelé à succéder à deux institutions préalablement séparées, le Comité central permanent des stupéfiants et l'Organe du contrôle des stupéfiants ; il s'agit d'une simplification heureuse dans la mesure où l'un des organismes avait pour mission de tenir une simple comptabilité statistique que l'autre était chargé d'exploiter, selon des procédures assez lourdes et onéreuses.

Les articles 29 à 35 placent sous le régime de la licence ou de l'autorisation la fabrication, le commerce intérieur et international et la distribution des stupéfiants ; ils déterminent les règles et les modalités de la détention des stupéfiants, de la surveillance, de l'inspection et de la lutte contre le trafic illicite.

L'article 36 arrête les dispositions pénales qui doivent permettre, en assurant l'harmonisation et l'efficacité nécessaires, de passer du plan international au droit interne des Etats.

L'alinéa b du paragraphe 2 de cet article est plus précisément relatif au problème de l'extradition dont il sera question par ailleurs.

L'article 37 prévoit la saisie et la confiscation des stupéfiants, substances et matériels utilisés pour commettre les infractions visées à l'article 36.

L'article 38 engage les parties à la Convention à promouvoir les mesures permettant le traitement et la réadaptation des toxicomanes.

L'article 39 affirme la liberté pour les Etats d'adopter des mesures d'ordre interne plus rigoureuses que celles prévues par la Convention, notamment en matière de classement des produits dans les tableaux.

Les articles 40 à 51 comportent des dispositions de procédure relatives à l'entrée en vigueur de la Convention, à son application territoriale, à son harmonisation avec les conventions ou accords antérieurs, à sa dénonciation, à ses modifications ultérieures ; ils prévoient également diverses dispositions et réserves transitoires ainsi que les règles applicables aux réserves dont certains Etats entendent assortir leur adhésion à l'Accord.

*

* *

Problèmes réglés et questions en suspens.

Il n'est pas douteux que la Convention ainsi brièvement analysée soit bonne dans son ensemble. Elle a le mérite de codifier en un seul texte différents traités internationaux préexistants, et cela est de nature à en faciliter l'application.

Elle doit permettre aussi de mieux cerner le problème dans son ensemble et dans son actualité, qu'il s'agisse de la production, de la commercialisation ou de l'utilisation des stupéfiants.

On peut donc se réjouir qu'elle ait déjà recueilli l'adhésion d'un aussi grand nombre de pays, ce qui dénote une perception toujours plus aiguë des dangers que présentent les toxicomanies et un souci de concourir loyalement à la lutte contre le trafic de la drogue.

Cependant, si pour de nombreux pays, les dispositions retenues marquent une amélioration de la législation et du contrôle internationaux des stupéfiants, il ne faut pas se dissimuler que, pour la France en particulier qui, non sans raison, avait elle-même

adopté et préconisé une réglementation particulièrement sévère, cette Convention marque sur certains points un retrait sensible par rapport aux protocoles et accords antérieurs, au regard surtout de sa législation interne et des propositions qu'elle fut amenée à formuler au cours des négociations.

Mais, comment s'étonner qu'en pareille matière, où les intérêts sont souvent différents, voire même divergents, pour des raisons économiques, il faille parfois rechercher un compromis ?

Ainsi, le protocole de 1953 prévoyait en son article 11 (premier paragraphe, *d*) la possibilité « d'enquêtes sur les lieux » pour le contrôle de la production de l'opium.

Divers pays, en particulier ceux de l'Est européen, soucieux de ne pas créer de précédents et d'éviter tout contrôle venant d'une puissance étrangère, refusèrent d'y souscrire. Malgré les efforts de la France, ledit protocole resta pratiquement lettre morte et, cette fois encore, il n'a pas été possible d'en reprendre les dispositions pour les inclure dans la Convention unique de 1961.

De même, la Convention du 26 juin 1936 visant le trafic illicite de stupéfiants et prévoyant, dans son article 9, l'extradition de plein droit n'avait pu, à l'époque, recueillir l'adhésion de certains pays qui considéraient que cette règle était contraire à leur droit interne.

Faute de pouvoir convaincre ces derniers, nos représentants, suivis par ceux de quelques autres nations, ont dû se contenter d'y obtenir le maintien de cette Convention de 1936, dont l'utilité et l'efficacité s'étaient révélées incontestables, sans qu'elle soit toutefois intégrée dans la Convention unique. Encore est-il qu'elle a été amputée de son article 9.

Nous avons dû nous borner à faire stipuler, à l'article 36 *b* de la Convention unique, qu'il était souhaitable que l'extradition puisse jouer.

De plus, la délégation française a tenu à faire préciser à l'article 44 que les parties pourraient se réserver le droit de maintenir ledit article 9 en vigueur.

C'est ce que la France entend faire, et c'est pourquoi l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis prévoit que le dépôt de l'instrument d'adhésion de la France sera accompagné d'une déclaration précisant que « le maintien en vigueur de l'article 9 de la Convention du 26 juin 1936 sera, d'autre part, notifié au Secrétaire général des Nations Unies ».

Cette même déclaration fera également état du fait que « les dispositions de cette Convention s'appliquent à l'ensemble du territoire de la République, y compris les Départements et Territoires d'Outre-Mer ». Nous ne pouvons, bien entendu, que souscrire à cette décision, en faisant remarquer d'ailleurs que nos Départements et Territoires d'Outre-Mer ne posent pas de problèmes particuliers, malgré une modification des circuits de la drogue depuis la fermeture du canal de Suez.

*

* *

L'adhésion de la France à la Convention ne doit pas entraîner de modifications essentielles à notre législation antérieure et intérieure, en bien des points beaucoup plus rigoureuse, qu'il s'agisse des rapports avec les Etats cosignataires ou avec les organismes internationaux chargés de l'application de la Convention.

La France va, en effet, en maints domaines, beaucoup plus loin que la Convention unique de 1961. C'est ainsi qu'elle a soumis à la législation des stupéfiants :

— le L. S. D. (diéthylamide de l'acide lysergique), par arrêté du 1^{er} juin 1966 (*Journal officiel* du 3 juin 1966) ;

— les substances en nature et préparations injectables à base de phényl-amino-propanes (produits de dopage) par arrêté du 2 octobre 1967 (*Journal officiel* du 11 octobre 1967) ;

— la codéine et d'autres produits voisins : dionine, pholcodine, bien que pour ces dernières substances elle ait dû prévoir un assouplissement afin de ne pas nuire au développement de notre industrie pharmaceutique.

Il est curieux, par contre, de constater que, si la France a bien supprimé l'emploi du cannabis, elle n'a pas encore interdit celui de l'héroïne (diacétyl morphine) alors que ces deux substances sont inscrites au même tableau IV de la Convention, dont l'interdiction est recommandée.

Votre Commission des Affaires sociales souhaite qu'un décret, d'ailleurs en préparation, vienne rapidement combler cette lacune.

Il ne semble pas inutile non plus de faire remarquer que la concentration du traitement de l'opium brut (environ 100 tonnes par an) dans deux usines seulement sur notre territoire, permet un contrôle plus facile et plus efficace de la production de la morphine et de ses dérivés (près de 11 tonnes).

Bien entendu, il ne peut être question de faire complètement disparaître certaines toxicomanies qu'on peut qualifier de mineures, tant la concentration des substances stupéfiantes y est faible ; il s'agit, par exemple, de l'usage immodéré de l'élixir parégorique ou de préparations à base de codéine, dionine ou pholcodine.

Mais, à côté des stupéfiants définis au sens strict, c'est-à-dire entraînant une accoutumance, un besoin et une dépendance tant physique que psychique, votre Commission ne peut négliger l'existence de certains produits psychotropes qui, pour ne pas entraîner une accoutumance certaine, n'en créent pas moins chez l'utilisateur une dépendance psychique et, par suite, une dégénérescence plus ou moins marquée de la personnalité.

Parmi ceux-ci figurent, en particulier, les hallucinogènes, les produits à base d'amphétamine, certains barbituriques, tranquillisants et hypnotiques.

Si, en ce qui concerne le L. S. D. 25, des mesures ont été prises par la France, comme nous l'avons indiqué, et par quelques autres pays, la prévention et le contrôle n'atteignent peut-être pas à leur totale efficacité du fait de l'absence d'une véritable réglementation internationale.

Votre Commission des Affaires sociales souhaite donc que ces problèmes soient largement évoqués au cours des discussions internationales prévues pour le 13 janvier 1969 à Genève et qu'un protocole d'accord puisse rapidement intervenir pour la réglementation de toutes les substances susdésignées.

Dans le même esprit, elle croit devoir attirer l'attention des pouvoirs publics sur un problème qui, pour être particulier et local, n'en constitue pas moins, dans le territoire des Afars et des Issas, un véritable problème social et économique : celui qui est posé par l'usage du khat.

Il est vrai que, là comme ailleurs, cette toxicomanie puise sa source dans une sous-alimentation à laquelle il conviendrait de remédier avant toutes choses. On ne peut ignorer en effet que si, dans d'autres parties du monde, certains produits sont utilisés, dans les classes aisées, par ceux qui sont à la recherche de l'évasion et de sensations toujours nouvelles, ils sont utilisés, à l'autre extrémité de l'échelle sociale, comme dérivatifs à une excessive misère physiologique.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires sociales vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'adhésion à la Convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Nota. — Voir le document annexé au n° 255 (Assemblée Nationale, 4^e législature).

ANNEXE AU RAPPORT

CONVENTION DU 26 JUIN 1936

pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles.

Art. 9.

1. — Les faits prévus par l'article 2 seront de plein droit compris comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu ou à conclure entre les Hautes Parties contractantes.

2. — Les Hautes Parties contractantes qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité ou à une condition de réciprocité, reconnaissent les faits visés ci-dessus comme cas d'extradition entre elles.

3. — L'extradition sera accordée conformément au droit du pays requis.

4. — La Haute Partie contractante à laquelle il sera adressé une demande d'extradition aura, dans tous les cas, le droit de refuser de procéder à l'arrestation ou d'accorder l'extradition si les autorités compétentes estiment que le fait motivant les poursuites ou ayant entraîné la condamnation n'est pas assez grave.

*

* * *

Art. 2. — Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à édicter les dispositions législatives nécessaires pour punir sévèrement, et notamment de prison ou d'autres peines privatives de liberté, les faits suivants :

a) La fabrication, la transformation, l'extraction, la préparation, la détention, l'offre, la mise en vente, la distribution, l'achat, la vente, la cession à quelque titre que ce soit, le courtage, l'envoi, l'expédition en transit, le transport, l'importation et l'exportation des stupéfiants contraires aux stipulations desdites conventions ;

b) La participation intentionnelle aux faits visés dans cet article ;

c) L'association ou l'entente en vue de l'accomplissement d'un des faits visés ci-dessus ;

d) Les tentatives et, dans les conditions prévues par la loi nationale, les actes préparatoires.