

N° 72

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er décembre 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

Par M. Paul MASSON

Président

au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 (1) sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen,

ET ÉTABLI

Par M. Gérard LARCHER

sénateur

TOME I

EXPOSE GENERAL

(1) Cette mission est composée de : MM. Paul Masson, président ; Philippe de Bourgoing, Mme Françoise Seligmann, M. Charles Lederman, vice-présidents ; Xavier de Villepin, rapporteur, Paul Girod, secrétaire ; François Autain, Germain Authié, Auguste Cazalet, Michel Crucis, François Delga, Claude Estier, Jacques Genton, Roger Husson, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Jean Lecanuet, André Rouvière, Bernard Seillier.

Communautés européennes - Contrôle aux frontières - Convention d'application de l'accord de Schengen - Coopération judiciaire - Coopération policière - Douane - Europol - Immigration illégale - Libre circulation des personnes et des marchandises - Lutte contre le crime - Recyclage des capitaux - Toxicomanes - Trafic de stupéfiants - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. LE CONSTAT : MALGRE L'AMPLEUR DES MOYENS DE LUTTE, LE TRAFIC DE LA DROGUE PROGRESSE DANS L'ESPACE SCHENGEN	13
A - L'ampleur des moyens de lutte	13
1. Les moyens juridiques	13
2. Les moyens de police judiciaire	16
3. Les moyens douaniers	17
B - Le trafic de la drogue progresse dans l'espace Schengen ..	17
1. L'estimation sur la base des saisies de stupéfiants	18
2. L'évolution des décès par surdose	20
3. L'évolution des interpellations pour trafic de drogue	21
II. L'EXPLICATION : DANS UN CONTEXTE MARQUE PAR DE GRAVES DESEQUILIBRES, LA REALISATION DU GRAND MARCHÉ SANS FRONTIÈRES INTÉRIEURES S'EFFECTUE SANS MESURES COMPENSATOIRES ADAPTEES	25
A - Un contexte marqué par de graves déséquilibres socio-politiques	25
1. Le déséquilibre de la richesse et de la pauvreté	25
2. Le déséquilibre démographique mondial	26
3. Le déséquilibre intérieur des Etats européens	28
B - Le grand marché sans frontières intérieures s'effectue sans mesures compensatoires adaptées	29
1. La politique de dérégulation communautaire	29
2. Des mesures compensatoires insuffisantes	32

	Pages
III. LE RISQUE : L'ENORMITE DES GAINS ILLICITES MET EN DANGER LA DEMOCRATIE DANS L'ESPACE SCHENGEN	35
A - L'énormité des gains illicites explique la multiplication des méthodes de recyclage	35
1. L'énormité des gains illicites	35
2. La multiplication des méthodes de recyclage	37
B - La mise en danger de la démocratie	40
1. Les menaces pour les populations	40
2. Les risques de démobilisation des autorités publiques	40
IV. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION DU SENAT	45
A - Redéfinir la stratégie d'ouverture des frontières intérieures en Europe	45
1. Les faiblesses du dispositif	46
2. Les hésitations entre la stratégie d'ouverture et la stratégie de sécurité	48
3. La redéfinition de la stratégie d'ouverture des frontières	50
B - Prendre conscience d'une responsabilité commune de chaque Etat dans l'espace Schengen	51
1. Des convergences législatives urgentes	51
2. La moralisation des pratiques financières et bancaires	52
3. L'homogénéisation des moyens de lutte dans l'espace Schengen	53
C - Lutter en commun contre l'ensemble des déséquilibres socio-politiques qui favorisent les trafics illicites de stupéfiants	55
1. L'ensemble des Etats-parties à l'espace Schengen doivent agir sur l'offre de drogue dans le cadre des négociations internationales	55
2. Supprimer la culture de la drogue dans l'espace Schengen ...	57
3. Déjouer le piège de la dépénalisation	58
Conclusion	61
Liste des entretiens du rapporteur à La Haye, Bonn , Madrid, et Paris	63

LISTE DES ANNEXES

TOME II

- 1. Etude sur les drogues entraînant la dépendance (toxicomanogènes et leurs effets)**
- 2. Les dispositions de la convention de Schengen du 13 juin 1990 sur les stupéfiants**
- 3. Déclaration des Ministres et Secrétaires d'Etat réunis le 19 juin 1992 à Luxembourg et relative à la mise en oeuvre de l'article 70 de la convention d'application de l'article de Schengen**
- 4. Le dispositif de surveillance navale et aérien des douanes françaises**
- 5. "Maastricht, l'Europe et les touristes de la drogue." Dépêche de l'AFP du 6 août 1992**
- 6. Dépêches néerlandaises relatives à la lutte contre le crime organisé :**
 - "La préparation des délits graves doit pouvoir être punie" selon une déclaration du Ministre de la justice**
 - Le Gouvernement va dépenser 230 millions de florins pour financer la guerre contre le crime organisé**
 - Les Pays-Bas et les Etats-Unis signent un accord sur la confiscation des biens des criminels**
- 7. Dispositions prises par l'Allemagne en matière de lutte contre le crime organisé**
- 8. Note d'information relative à l'application par l'Espagne des dispositions de l'accord de Schengen sur les stupéfiants**
- 9. Note sur les problèmes de drogue aux Pays-Bas**
- 10. Note sur la lutte contre la drogue au Portugal**
- 11. Les routes interlopes de la drogue d'après la Centrale de recherche et d'information néerlandaise (CRI)**
- 12. Quelques faits et éléments sur la situation à Francfort sur le Main et sur la politique de la ville de Francfort en matière de drogue**
- 13. Ensemble d'articles de presse sur des opérations anti-drogue en Espagne**

14. **"Un espace sans frontières intérieures : Le défi de l'Europe 1993".
Editorial de la Revue du Marché Unique Européen**
15. **"Les conséquences de l'expiration du délai imparti pour
l'établissement du marché intérieur" par Fernand Schockweiler, juge
à la CJCE**
16. **Ensemble de fiches sur la stratégie de la Communauté en matière de
suppression des contrôles aux frontières intérieures en Europe**
 - **Règlement (CEE) n° 717/91 du Conseil, du 21 mars 1991, relatif
au document administratif unique**
 - **Règlement (CEE) n° 2726/90 du Conseil, du 17 septembre 1990,
relatif au transit communautaire**
 - **Règlement (CEE) n° 4283/88 du Conseil, du 21 décembre 1988,
relatif à la suppression de certaines formalités à la sortie lors
du franchissement des frontières intérieures de la
Communauté - banalisation des postes frontières**
 - **Règlement (CEE) n° 4060/89 du Conseil, du 21 décembre 1989,
concernant l'élimination des contrôles aux frontières des États
membres dans le domaine des transports par route et par voies
navigables**
 - **Règlement (CEE) n° 474/90 du Conseil, du 22 février 1990,
modifiant le règlement (CEE) n° 222/77 en ce qui concerne la
suppression du dépôt de l'avis de passage lors du
franchissement d'une frontière intérieure de la Communauté.**
 - **Règlement (CEE) n° 3925/91 du Conseil, du 19 décembre 1991,
relatif à la suppression des contrôles et formalités applicables
aux bagages à main et aux bagages de soute des personnes
effectuant un vol intracommunautaire ainsi qu'aux bagages des
personnes effectuant une traversée maritime
intracommunautaire**
 - **Directive 91/342/CEE du Conseil, du 20 juin 1991, modifiant la
directive 83/643/CEE relative à la facilitation des contrôles
physiques et des formalités administratives lors du transport
des marchandises entre États membres**
 - **Directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au
contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes**
 - **Directive 91/680/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991,
complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée
et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la
directive 77/388/CEE.**

17. **Article du journal allemand Der Spiegel, n° 44, 1992, sur la mise en place de la police communautaire Europol**
18. **"La Centrale de recherche et d'information neerlandaise craint que le crime organisé ne prenne en mains la production de marijuana" (ANP, News bulletin du 20 août 1992)**
19. **"Le Ministre de la justice néerlandais refuse la suggestion de distribuer des drogues dures" (dépêche Media Monitor du 11 septembre 1992)**
20. **Communiqué du service de presse du ministère néerlandais de la justice n° 2-10, 1992 relative au développement du crime organisé aux Pays-Bas**
21. **Extraits de la loi organique n° 1, 1992 du 21 février 1992 sur la protection de la sécurité civile en Espagne**
22. **Note sur les manifestations qui ont eu lieu en Espagne lors du dépôt du projet de loi organique sur la sécurité civile**
23. **Compte rendu des entretiens tenus à Rabat les 25 septembre et 10 octobre 1992 entre M. Driss Basri, Ministre de l'Intérieur marocain, et les Ambassadeurs des pays de la Communauté économique européenne**
24. **Présentation détaillée des flux monétaires de l'île Maurice (rapport du fonds monétaire international sur la période 1983/1990)**
25. **"Italie : Le député était un homme de la mafia." Article du journal Nord-Eclair du 23 octobre 1992**

"Il ne faut pas que le sentiment de nos faiblesses nous fasse perdre celui de nos forces".

Vauvenargues.

Mesdames, Messieurs

Une semaine avant sa mort, le juge Falcone déclarait : *"Le danger de la drogue pour l'Europe, c'est le hezbollah, plus un milliard de dollars"*. Il est vrai que l'exploitation du commerce de la drogue par le syndrome mafieux est le grand défi posé aux démocraties européennes en cette fin de XXème siècle.

La Commission de contrôle créée par le Sénat, le 26 juin 1991, et chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, avait déjà souligné, dans son rapport du 12 décembre 1991, les dangers d'aggravation du trafic de la drogue dans l'espace Schengen en raison de la stratégie technocratique de construction de l'Europe engagée sans concertation politique, notamment au regard du "Grand marché sans frontières".

Le rapport indiquait que *"certes, la grande criminalité internationale n'a pas attendu la suppression des contrôles aux frontières pour organiser le marché européen de la drogue. Mais la suppression de ces contrôles (où malgré tout s'opèrent près de 50 % des saisies du service des douanes), ainsi que la mise en application prévue, au 1er janvier 1993, du règlement européen portant suppression des contrôles de bagages à main, parallèlement au maintien de législations laxistes comme celles des Pays-Bas ou de l'Espagne, auront un effet de levier sur le trafic de drogue"*.

La mission commune d'information des six commissions permanentes du Sénat, mise en place le 18 décembre 1991, et qui poursuit les travaux de la commission de contrôle, a décidé d'approfondir l'analyse de ce problème, qui n'avait pu, faute de temps, être traité avec suffisamment de précision. Elle a ainsi désigné un rapporteur spécial chargé de l'informer sur l'état du trafic de la drogue dans l'espace Schengen, afin d'établir les causes du phénomène et de proposer des solutions.

Le commerce de la drogue est cependant d'une telle complexité qu'il est exclu, dans le cadre d'un rapport d'information parlementaire, d'en traiter l'ensemble des aspects. Car c'est, de fait, un phénomène qui concerne tous les milieux professionnels, ceux de la médecine et de la pharmacie bien sûr, mais aussi ceux de la police, de la psychiatrie, du monde pénitentiaire, de la fiscalité et des douanes, de la finance et des banques, de la magistrature, des assistants sociaux, des philosophes...

Le présent rapport se garde donc bien d'aborder sous l'angle technique un problème qui divise d'ailleurs les experts de chaque discipline selon que l'on considère le consommateur de drogue comme un délinquant ou un malade (1) ; ce rapport n'a donc d'autre prétention que d'alerter le monde politique sur les dangers que fait courir aux démocraties de l'Europe le fait de considérer ce phénomène du trafic de la drogue comme, ou secondaire, ou marginal, car le phénomène mafieux, principe premier de la corruption politique et des narco-trafics, doit d'abord être traité par les politiques.

Il est, croyons-nous, du devoir des hommes politiques - et spécialement des parlementaires nationaux compte tenu du maintien des affaires intérieures dans l'ordre intergouvernemental par le titre VI du traité signé, le 7 février 1992, à Maastricht - de définir clairement quelles stratégies les nations européennes doivent mettre en place. N'est-ce pas un toxicologue spécialisé dans l'étude des drogues entraînant la dépendance, expert auprès de la commission des stupéfiants de l'ONU, qui a pu écrire :

"A notre époque, les scientifiques jouent dans l'histoire un rôle de plus en plus prépondérant. Dans l'ère industrielle et technologique que nous vivons, l'avenir du monde dépendra davantage chaque jour de la manière dont les découvertes scientifiques pourront être sagement appliquées par des hommes politiques pour contribuer à la survie de l'homme et de son devenir (2) "

Votre rapporteur fait tout d'abord un constat : malgré l'ampleur des moyens de lutte engagés, le trafic de la drogue progresse dans l'espace Schengen, et par conséquent le nombre de toxicomanes, qui peut être évalué à 800.000. Les saisies sont de plus en plus importantes (13 tonnes de cocaïne en 1990 contre

(1) Sont publiés en annexe une étude sur les drogues entraînant la dépendance (toxicomanogènes) et leurs effets, et un tableau résumant les propriétés psychopharmacologiques des principales drogues toxicomanogènes.

(2) Gabriel Nahas et André Rogo, *"Une épidémie d'amour, itinéraire d'un drogué de Bangkok au "patriarche", Editions France-Empire, 1985.*

6 en 1989), le nombre d'interpellations aussi (en France en progression de 32 % en 1991 par rapport à 1990), plus de la moitié des arrestations en Europe étant désormais liées à la drogue.

L'explication avancée par votre rapporteur : la réalisation d'un grand marché sans mesures compensatoires adaptées aggrave les déséquilibres qui sont directement à l'origine de la progression du trafic de la drogue dans l'espace Schengen. Votre rapporteur souligne en particulier le pari que constitue la mise en oeuvre effective des dispositions de l'acte unique au 1er janvier 1993, sans que soient en état de fonctionner à cette date, ni le système d'information sur les personnes (Système d'information Schengen ou SIS), ni le système d'information sur les marchandises (Système d'information douanier ou SID).

Aucune des autres mesures compensatoires ne semblent non plus opérationnelles, qu'il s'agisse du contrôle aux frontières intérieures des citoyens extérieurs à l'espace Schengen, de l'aménagement des aéroports ou de la création d'une police européenne (EUROPOL). On peut craindre en conséquence que l'effet d'annonce de la date du 1er janvier 1993 ne joue complètement en faveur de l'immigration clandestine et des trafics interlopes, dont le trafic de drogue.

Le risque décelé par votre mission d'information est en outre très clair : l'énormité des gains réalisés dans le commerce de la drogue met en danger la démocratie dans l'espace Schengen. Quelques éléments d'appréciation : chiffre d'affaires du trafic de la drogue dans l'espace Schengen, 392 milliards de francs ; bénéfices, 171 milliards. Compte tenu de l'énormité de ces flux, (le quart du budget de la France), la démocratie est en danger : 3,5 millions de jeunes en Europe se sont déjà vu offrir de la drogue avant 19 ans, les polices sont impuissantes et se démobilisent, les milieux politiques et industriels sont devenus des proies faciles pour les cartels mafieux.

Quelles sont face à ce fléau les propositions de votre mission commune ? Elles s'articulent en sept recommandations autour de trois axes :

Tout d'abord, redéfinir la stratégie d'ouverture des frontières intérieures en Europe, afin, en tout premier lieu, de reprendre en mains le dispositif de contrôle des marchandises pour lutter contre tous les trafics illicites, à commencer par les trafics de stupéfiants, mais également pour lutter contre la fraude fiscale qui diminuera d'autant les moyens d'intervention des États.

Ensuite, prendre conscience d'une responsabilité commune de chaque État dans l'espace Schengen. Est-il

concevable, par exemple, que le Luxembourg, qui a le record absolu du nombre de décès par surdose, maintienne chez lui le secret bancaire ? Est-il admissible que les Pays-Bas refusent de contrôler un plus grand nombre de conteneurs qui arrivent dans leurs ports pour protéger leur commerce, ou encore repoussent l'aménagement de leur principal aéroport international - Schiphol - jusqu'à 1996 pour des raisons financières, de telles sortes qu'ils n'envisagent pas de mettre en place, avant cette date, le système de sécurité requis ?

Lutter en commun contre l'ensemble des déséquilibres socio-politiques qui favorisent les trafics illicites de stupéfiants semble être enfin un des axes à long terme suggérés par votre mission commune d'information. Votre rapporteur vous propose de méditer entre autres l'exemple du Maroc, principal fournisseur en résine de cannabis de l'Europe de Schengen. Il vous propose encore de supprimer la culture de la drogue dans l'espace Schengen, comme par exemple la culture sous serre de la marijuana aux Pays-Bas qui génère déjà 600 millions de francs de bénéfices. Il vous propose enfin de déjouer le piège de la dépénalisation, qui ne ferait en fin de compte que donner libre cours à une activité criminelle.

*

* *

I - LE CONSTAT : MALGRE L'AMPLEUR DES MOYENS DE LUTTE, LE TRAFIC DE LA DROGUE PROGRESSE DANS L'ESPACE SCHENGEN

Depuis la Convention de 1961 de l'Organisation des Nations-Unies sur les stupéfiants, signée par plus de 133 Etats, le monde entier a "*déclaré la guerre à la drogue*", comme l'affirmait, il y a une décennie déjà, le Président des Etats-Unis, M. Ronald Reagan.

En 1989, à l'occasion du sommet des sept plus grands pays industrialisés (G 7), tenu à Paris, le monde développé a confirmé cet engagement en décidant plus spécifiquement de s'attaquer aux revenus illicites du trafic de la drogue. En 1991, l'Organisation des Nations-Unies a arrêté un programme mondial pour le contrôle international des drogues.

Les Etats parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, ont, de leur côté, consacré une partie non négligeable des articles de cette convention aux problèmes posés par le trafic des stupéfiants (chapitre VI, articles 70 à 76, joints en annexe).

Les moyens correspondants à ces orientations politiques n'ont, semble-t-il, pas été suffisants puisqu'on a assisté, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, à un quadruplement en dix ans des flux de stupéfiants, mouvement qui est confirmé par l'ensemble des moyens d'observation disponibles.

A - L'ampleur des moyens de lutte

1. Les moyens juridiques

L'ensemble des Etats parties à la convention, à savoir la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Benelux, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, ainsi que la Grèce depuis le 6 novembre 1992, ont mis en place un arsenal impressionnant de moyens législatifs, réglementaires et techniques.

Tous les Etats parties ont signé la Convention de 1961, les Pays-Bas l'ayant ratifiée en 1990 et le Luxembourg en 1991. L'Espagne a ratifié en 1990 la Convention des Nations-Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, la France et l'Italie en 1991, tandis que la Communauté économique européenne s'est déclarée compétente en ce qui concerne l'article 12.

La coopération bilatérale et multilatérale est étroite entre l'ensemble des Etats de l'accord de Schengen, que celle-ci s'exerce au sein du groupe Pompidou dans le cadre du Conseil de l'Europe, ou au sein du Comité européen de lutte anti-drogue (CELAD), créé par les douze pays de la Communauté économique européenne, afin d'agir sur la réduction de la demande.

La Communauté économique européenne a en outre adopté une réglementation demandant l'adoption, dans chaque Etat membre, d'une loi concernant la surveillance des précurseurs chimiques utilisés dans la fabrication des drogues dures et qui prévoit notamment un mécanisme de notification de pré-exportation de ces produits pour les pays dans lesquels la cocaïne et l'héroïne sont fabriquées de manière illicite.

Les Etats membres ont en outre été invités, conformément aux directives adoptées en juin 1991 par le Conseil de l'Europe, à prendre, d'ici au 1er janvier 1993, des mesures contre le blanchiment des gains illicites. La France a adopté une législation dans ce sens avec la loi du 12 juillet 1990. Le gouvernement néerlandais vient de déposer un projet de loi. En Allemagne, le Bundestag est saisi d'un projet de loi sur la levée du secret bancaire qui prévoit la conservation pendant six ans d'archives sur les transactions bancaires ainsi que l'identification de clients déposant ou prélevant sur leur compte des sommes en numéraire supérieures à 50.000 DM (350.000 F) ou des personnes se livrant à des transactions à vue pour un montant supérieur à 20.000 DM (70.000 F).

Comme le résume le tableau fourni ci-après, l'ensemble des pays adhérant à l'espace Schengen réprime ainsi le trafic de stupéfiants, la cession de stupéfiants en vue de son usage et la détention de stupéfiants en général. Les peines correspondantes sont variables selon les législations et vont de un à vingt ans d'emprisonnement. En revanche, les différences sont plus sensibles en matière de possession de stupéfiants en vue de l'usage, l'usage des stupéfiants ne faisant pas l'objet d'incriminations en Allemagne, en Grèce, aux Pays-Bas et au Portugal.

Les différences sont encore plus importantes en matière de pratique judiciaire. Mais, d'ores et déjà, l'Allemagne vient

de renforcer sa législation pénale de lutte contre le crime organisé par une loi du 22 septembre 1992. Cette loi prévoit notamment (voir résumé en annexe) des condamnations pouvant impliquer la saisie du patrimoine, le délit de "blanchiment de l'argent", l'utilisation de moyens de surveillance optique et acoustique, une amélioration de la protection des témoins, un élargissement partiel de l'utilisation de données nominatives, le contrôle de la circulation des matières premières nécessaires à la fabrication des stupéfiants.

ETAT DE LA LEGISLATION SUR LES STUPEFIANTS DANS L'ESPACE SCHENGEN

	ALLEMAGNE (1973 ET 1981)	BELGIQUE (1981 ET 1975)	ESPAGNE (1983, 1988 ET 1989)	FRANCE (1976 ET 1987)	GRECE (1978 ET 1988)	ITALIE (1978 ET 1988)	LUXEMBOURG (1973 ET 1988)	PAYS-BAS (1988 ET 1978)	PORTUGAL (1983)
CLASSEMENT DES STUPEFIANTS	Pas de distinction entre del. drogues	Pas de distinction entre del. drogues	Pas de distinction entre del. drogues	Pas de distinction entre del. drogues	Pas de distinction entre del. drogues	Distinct. entre cannabis et autres	Pas de distinction entre del. drogues	Distinct. entre cannabis et autres	Pas de distinction entre del. drogues
USAGE DE STUPEFIANTS	Non incriminé	Repression de l'usage collectif 3 mois à 5 ans	incrimination de la détention et de l'usage	Repression de tout usage 2 mois à 1 an	Non incriminé	Interdit dans son usage	Interd. 3 mois à 3 ans collectif 1 à 5 ans	Non incriminé	Non incriminé
SENALEMENT OU IMMATRICU- LATION DES USAGERS	N'existe pas	N'existe pas	Appartient au del. le dangereux social	Signalement à l'autorité compétente	N'existe pas	Signalement à l'autorité compétente	Précis à cette occasion détention	N'existe pas	N'existe pas
ARTICULATION LEGALE, BONNE REPRESSION	Trait. incrim. en substance à peine inf. à 2 ans	Pas de dispositions spécifiques	Traitements volontaires incriminés et même forces	Traitements volontaires incriminés et même forces	Traitements volontaires incriminés et même forces	Traitements volontaires incriminés et même forces	Traitements volontaires incriminés et même forces	Traitements volontaires incriminés et même forces	Traitements volontaires incriminés et même forces
POSSESSION DE STUPEFIANTS EN VUE DE L'USAGE	1 à 4 ans d'emprisonnement	Est assimilé au trafic de stupéfiants	Amendes variables selon situation légère, grave, très grave	En théorie est assimilé au trafic de stupéfiants	Repression sur les sans distinction 2 à 5 ans	1° overtuurdeland 2° parkeerdeland 3° parkeerdeland	Amendes et détention pour usage jusqu'à 5 ans	4 jusqu'à 3 ans D jusqu'à un an	Jusqu'à un an d'emprisonnement
DETENTION DE STUPEFIANTS EN GENERAL	1 à 15 ans d'emprisonnement à grande quotité	3 mois à 5 ans d'emprisonnement	Amendes variables selon situation légère, grave, très grave	2 à 10 ans d'emprisonnement	5 à 20 ans d'emprisonnement	4 2 à 6 ans D 4 à 15 ans d'emprisonnement	1 à 5 ans d'emprisonnement	Jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	1 à 4 ans d'emprisonnement
CESSON DE STUPEFIANTS A DES USAGERS	1 à 4 ans 1 à 15 ans d'emprisonnement	3 mois à 5 ans 10 à 20 ans d'emprisonnement	Amendes variables selon situation légère, grave, très grave	1 à 5 ans d'emprisonnement	5 à 20 ans d'emprisonnement Perpétuelle	4 à 15 ans aggravation 10 d'emprisonnement	1 à 5 ans d'emprisonnement Perpétuelle	4 jusqu'à 3 ans D jusqu'à 5 ans maximum	6 à 12 ans d'emprisonnement
TRAFIC DE STUPEFIANTS	1 à 14 ans 1 à 15 ans d'emprisonnement	3 mois à 5 ans d'emprisonnement	Amendes variables selon situation légère, grave, très grave	2 à 10 ans ou 10 à 20 ans d'emprisonnement	5 à 20 ans d'emprisonnement Perpétuelle	4 à 5 ans 20 ans maximum d'emprisonnement	1 à 5 ans d'emprisonnement	4 jusqu'à 6 ans D jusqu'à 12 ans maximum	12 à 16 ans d'emprisonnement

Source "L'Europe des Douze face à la demande de stupéfiants" Etude réalisée par
M Bernard Lenoir, expert, conseiller juridique à la Division des Stupéfiants UNL, actualisée par le
rapport d'information de l'Etat

Le Royaume d'Espagne, dont la législation n'incriminait pas, jusqu'à présent, l'usage de stupéfiants, a modifié cette année sa législation par l'adoption, le 21 février 1992, d'une loi organique sur la protection de la sécurité civile qui réprime le fait de tolérer la consommation illégale ou le trafic de drogue, de stupéfiants ou de substances psychotropes dans les lieux publics, sur la voie publique, dans des établissements ou dans les transports publics, ainsi que *"la détention illégale, même si elle n'est pas destinée au trafic"*. Les principales dispositions de cette loi, dite *"loi Corcuera"* du nom du ministre de l'Intérieur d'Espagne, sont fournies en annexe.

2. Les moyens de police judiciaire

Les moyens administratifs mis en oeuvre pour lutter contre le trafic de drogue et de stupéfiants dans l'ensemble de l'espace Schengen sont considérables, qu'il s'agisse des moyens à la disposition des douanes ou des ministères de l'Intérieur. Pour renforcer l'efficacité de ces moyens, chaque Etat a, en outre, mis en place des structures de coordination associant les différents services concernés (douane, police, finances, affaires sociales, santé, justice).

Ainsi, en France, l'ensemble des actions menées et coordonnées par la Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT), placée sous l'autorité du Premier ministre, est relayée par les Préfets commissaires de la République et les Comités départementaux de lutte contre la toxicomanie. L'action des services répressifs met en oeuvre, sous le contrôle des procureurs de la République, la Direction centrale de la police judiciaire -notamment l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS)-, dont l'action est relayée par les services régionaux de police judiciaire (DRPJ), et la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). A cette action répressive s'ajoute l'action menée, sur le plan financier, par le service du Tracfin créé par la loi du 12 juillet 1990, compétent en matière de lutte contre le blanchiment de l'argent illicite, ainsi que par la Commission des opérations de bourse (COB).

En Allemagne, le Secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur, M. Lindtner, a été chargé de coordonner la lutte contre le trafic des stupéfiants. Il peut de ce fait actionner les services d'autres ministères (les douanes par exemple). Pour sa part, le service de renseignement extérieur (BND) a été chargé par la chancellerie fédérale de détecter à l'étranger les filières de blanchiment de l'argent de la drogue.

Dans les faits, les différentes administrations fédérales et régionales se montrent très jalouses de leurs prérogatives et sont peu enclines à travailler en symbiose. Elles y sont encouragées dans la mesure où le Bundeskriminalamt (BKA) ne dispose pas de moyens suffisants pour assurer le suivi de toutes les opérations menées en RFA. Un fichier central des personnes physiques ou morales liées au crime organisé existe néanmoins au BKA. Ne sont interdites de marchés publics que les entreprises dont la compromission avec les milieux du crime organisé est avérée.

3. Les moyens douaniers

Les services douaniers, dans l'espace Schengen, disposent, au moins en apparence, des moyens en personnel et en matériel nécessaires à l'exercice de leur mission.

Les seuls services de la douane française disposent d'importants moyens matériels : 2.392 véhicules, 19 avions, 5 hélicoptères, 66 vedettes garde-côtes, 100 appareils de détection à rayons X, une centaine d'équipes maîtres chiens anti-drogue. La carte fournie en annexe résume le dispositif de surveillance navale et aérienne des douanes françaises.

Les moyens de la douane espagnole sont du même ordre : 6 avions, 45 bateaux, 329 véhicules, des moyens de surveillance radars et de communications spécialisés. La douane portugaise a été équipée grâce à un financement communautaire. Les douanes allemande (Bundesgrenzschutz) et néerlandaise semblent au moins aussi bien équipées.

B- Le trafic de la drogue progresse dans l'espace Schengen

Malgré l'ampleur des moyens de lutte engagés, on constate que, en fait, loin de se ralentir, le mouvement de développement de la toxicomanie, commencé en Europe dans le milieu des années soixante, se poursuit, le nombre de toxicomanes dans l'espace Schengen pouvant être évalué à environ 800.000 personnes, dont 120.000 en France. L'ensemble des observations

(interpellations de trafiquants, saisies de stupéfiants, nombre d'overdoses) confirment la progression des trafics.

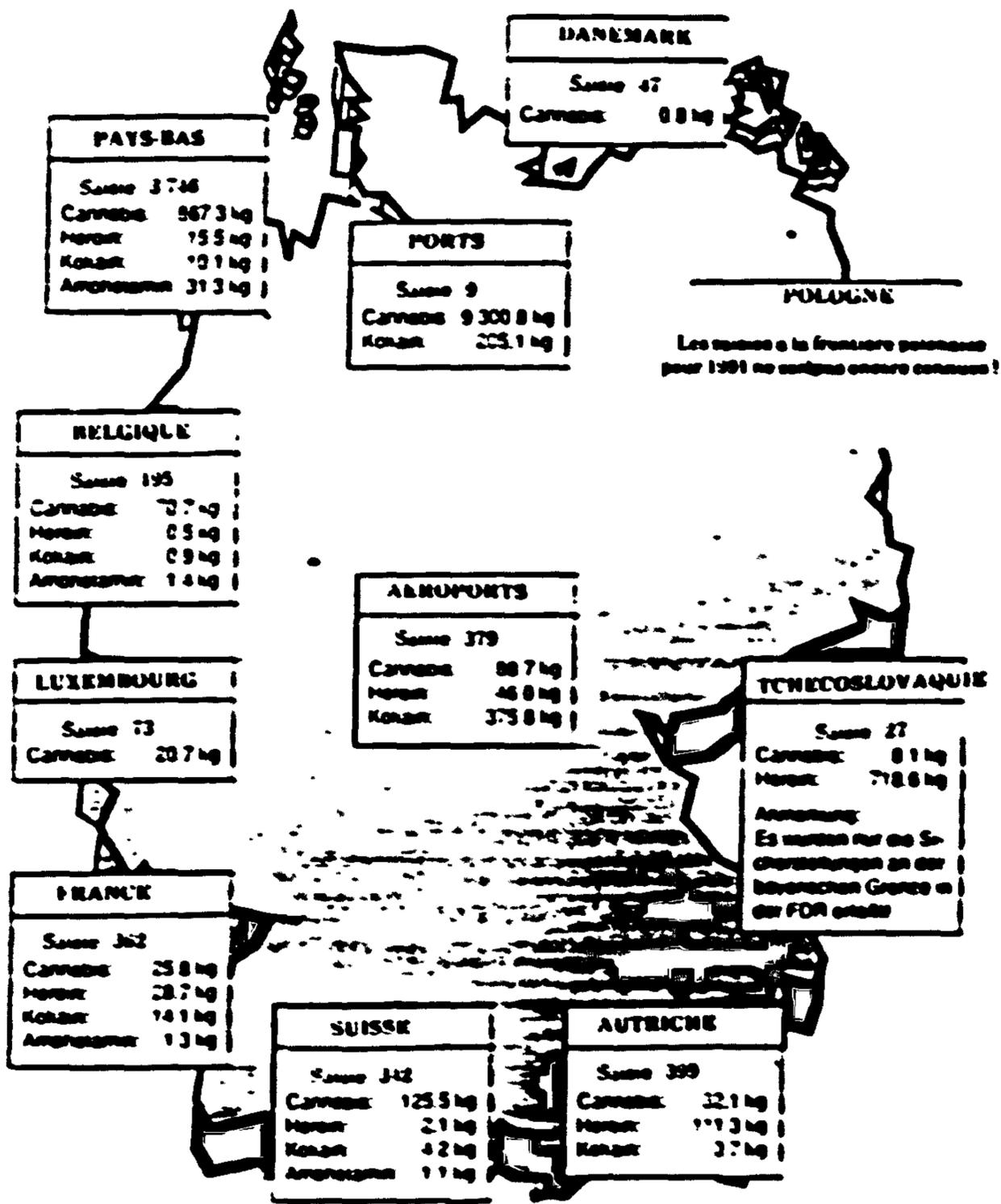
1. L'estimation sur la base des saisies de stupéfiants

Selon l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants de Vienne, qui dépend de l'O.N.U., la progression est uniforme dans l'ensemble des pays de l'espace Schengen, comme l'indique le tableau figurant plus loin de la statistique européenne des saisies d'héroïne, de cocaïne et de cannabis entre 1973 et 1991 tenue par le secrétariat général d'Interpol. Dans la mesure où les saisies correspondent, au mieux, à 10 % du commerce des stupéfiants, on peut donc considérer que les trafics de drogue dans l'espace Schengen portent sur 80 tonnes d'héroïne par an, 170 tonnes de cocaïne et plus de 3.000 tonnes de cannabis.

Les saisies de drogue aux frontières intérieures de l'espace Schengen sont de plus en plus importantes et conformes à la progression du trafic de stupéfiants dans les derniers mois. Plus de 6 tonnes de drogue ont été saisies au Pays Basque au cours des dix premiers mois de l'année 1992. Au mois d'octobre 1992, la police espagnole a saisi une tonne de cocaïne dans la banlieue de Madrid et démantelé un réseau de distribution probablement lié au cartel de Cali. Il s'agit de la plus importante saisie de cocaïne en Espagne après celle réalisée en février 1991. Selon les informations fournies par la police, la drogue, dissimulée dans une caravane immatriculée en Allemagne, représentait 77 millions de doses, d'une valeur marchande de 3,5 milliards de pesetas (1,6 milliard de francs).

Le graphique ci-après illustre les saisies de drogues effectuées aux frontières allemandes en 1991; il permet de confirmer la nocivité de la politique néerlandaise de tolérance pour les drogues dites douces, puisque les saisies y ont été dix fois plus importantes qu'à la frontière française (3.746 contre 362), notamment pour le cannabis (35 fois plus importantes avec 867 kg contre 25 kg). Cela étant, ces saisies sont minimales par rapport aux saisies effectuées dans les ports allemands (9,3 tonnes).

SAISIES AUX FRONTIERES DE L'ALLEMAGNE EN 1991



Les quantités d'héroïne saisies progressent aussi (plus de 8 tonnes en 1991 contre seulement 125 kg en 1973), tandis que la qualité s'améliore. Un laboratoire clandestin de fabrication d'héroïne a été démantelé en France en 1991. Les saisies de cocaïne ont plus que doublé en 1990, atteignant 16 tonnes contre 8 l'année précédente. Les quantités d'amphétamines ont plus que doublé, atteignant 380 kg, 26 laboratoires clandestins étant démantelés. 310 tonnes de cannabis ont été saisies en 1991 contre 269 en 1990.

SAISIES DE STUPEFIANTS EN EUROPE

(en kg)

Année	Héroïne	Cocaïne	Cannabis
1973	125	23	
1974	146	20	24.975
1975	283	45	30.887
1976	639	47	33.469
1977	529	59	70.450
1978	576	155	46.539
1979	666	149	58.524
1980	1.097	240	73.743
1981	885	259	82.380
1982	1.131	398	74.816
1983	1.608	1.026	112.430
1984	1.770	891	113.638
1985	1.837	913	144.275
1986	2.036	1.913	143.056
1987	3.693	3.688	178.948
1988	4.022	6.962	291.115
1989	4.909	8.078	233.949
1990	6.084	16.032	269.001
1991	8.325	16.874	310.955

(Source : Interpol)

2. L'évolution des décès par surdoses

Le nombre de décès dus à la drogue, la plupart mettant en cause des polytoxicomanes, continue à s'accroître dans la plupart des pays européens : 2.125 en Allemagne en 1991, 411 en France alors qu'on n'en comptait que 172 en 1980. Le

Luxembourg, à quelques kilomètres de la ville symbole de Schengen, détient le record d'Europe de décès par overdose rapportés à la population (7,1 pour 100.000 en progression de 80 % en 1991 par rapport à 1990), devant l'Allemagne (1,7), l'Italie (2,2) et l'Espagne (2,1).

Le tableau ci-après fournit la statistique des décès par surdoses pour l'ensemble des Etats Schengen sur la période 1980-1991.

DECÈS PAR SURDOSES DANS L'ESPACE SCHENGEN

Land	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total Schengen	1 034	902	940	1022	1284	899	1033	1446	2054	2950	3855	4843
Belgique	31	30	19	29	32	12	20	17	21	48	91	-
Italie	206	237	252	257	352	238	280	505	786	970	1152	1279
France	172	141	164	190	237	172	185	228	236	318	350	411
Espagne	27	40	61	93	170	143	189	189	271	599	690	813
Grèce	5	10	17	9	12	10	28	56	62	61	66	-
Pays-Bas	95	84	61	94	73	-	-	-	-	-	-	-
Luxembourg	4	4	2	5	7	1	3	9	8	11	15	27
Allemagne	494	360	383	472	361	324	348	442	670	991	1491	2125

Sources : Statistiques nationales Interpol Lyon

3. L'évolution des interpellations pour trafic de drogue

En 1991, 45.000 personnes ont été interpellées en France pour infraction à la législation sur les stupéfiants, soit une progression globale de 32 % par rapport à 1990. Les interpellations de trafiquants, au nombre de 5300, ont progressé de 2 % par rapport à 1990 et celles des usagers et usagers-revendeurs, pour un total de 39.760, ont augmenté de 37 % au regard de l'année précédente.

Le tableau ci-après résume les résultats obtenus en 1991 en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants en France.

**EVOLUTION DES INTERPELLATIONS ET DES SAISIES
DE STUPEFIANTS EN FRANCE**

	1990	1991	Evolution en %
Interpellations, dont :			
Trafiquants	5 198	5 303	+ 2,02
Usagers-trafiquants	4 159	5 449	+ 31,01
Usagers	24 856	34 311	+ 38,05
Saisies (en kg)			
Héroïne	405	561	+ 38,51
Cocaïne	1 844	832	- 54,8
Cannabis	21 752	33 120	+ 52,26

Comme le confirme le rapport de l'Office central pour la suppression du trafic illicite de stupéfiants (O.C.R.T.I.S.) pour l'année 1990, *"les faits de trafic constatés sont en augmentation. Les données non chiffrées qui s'ajoutent à la comptabilisation des affaires traitées laissent à penser que cette progression tient non seulement à une réussite accrue des services répressifs, mais aussi à une pression très forte des grands trafiquants internationaux qui organisent une offre toujours croissante des drogues les plus courantes : cannabis, héroïne et cocaïne."*

Conséquence de cette progression des trafics et du nombre d'arrestations de trafiquants : plus de la moitié des arrestations dans l'espace Schengen sont liées à la drogue et l'insécurité due à la petite délinquance augmente.

L'exemple de la ville de Francfort sur le Main, en Allemagne, montre que dans cette conurbation vivent ou s'y procurent de la drogue, 6 à 8.000 drogués. Ceux-ci se concentrent dans le quartier de la gare où leur présence pose des problèmes multiples pour la population, le lien entre consommation et trafic de drogue et des formes de criminalité organisée étant largement démontré. Ce lien est très net pour l'héroïne, mais il existe aussi pour le hachisch et la cocaïne ; le crime organisé s'organise également sur la base de la prostitution, du racket et du cambriolage.

Les drogués organisent eux-mêmes une petite délinquance du type prostitution occasionnelle ou petits larcins. Les revendeurs non encore dépendants sont composés de Marocains, d'Africains et de Yougoslaves très mobiles. 80 % de la population carcérale de la ville de Francfort est droguée. Au total, le coût de la politique de la drogue pour la ville de Francfort (gestion des centres de crise, des centres d'aide à l'abandon de la drogue par l'utilisation de la métadone et des centres de thérapie) s'élève à 20 millions de DM, soit 70 millions de francs par an.

Cette description peut être étendue à l'ensemble des grandes villes de l'Europe de Schengen : Rotterdam (qu'a visité votre rapporteur et notamment sa gare principale et son lieu de rassemblement des grands drogués), Hambourg, Munich, Lille, Marseille, Madrid, Milan...

*

* *

II - L'EXPLICATION : DANS UN CONTEXTE MARQUE PAR DE GRAVES DESEQUILIBRES, LA REALISATION DU GRAND MARCHE SANS FRONTIERES INTERIEURES S'EFFECTUE SANS MESURES COMPENSATOIRES ADAPTEES

A - Un contexte marqué par de graves déséquilibres socio-politiques

La progression des trafics de stupéfiants ne peut s'expliquer sans que soit pris en considération l'ensemble des facteurs qui créent un terrain favorable à la demande de stupéfiants à l'intérieur de l'espace Schengen.

1. Le déséquilibre de la richesse et de la pauvreté

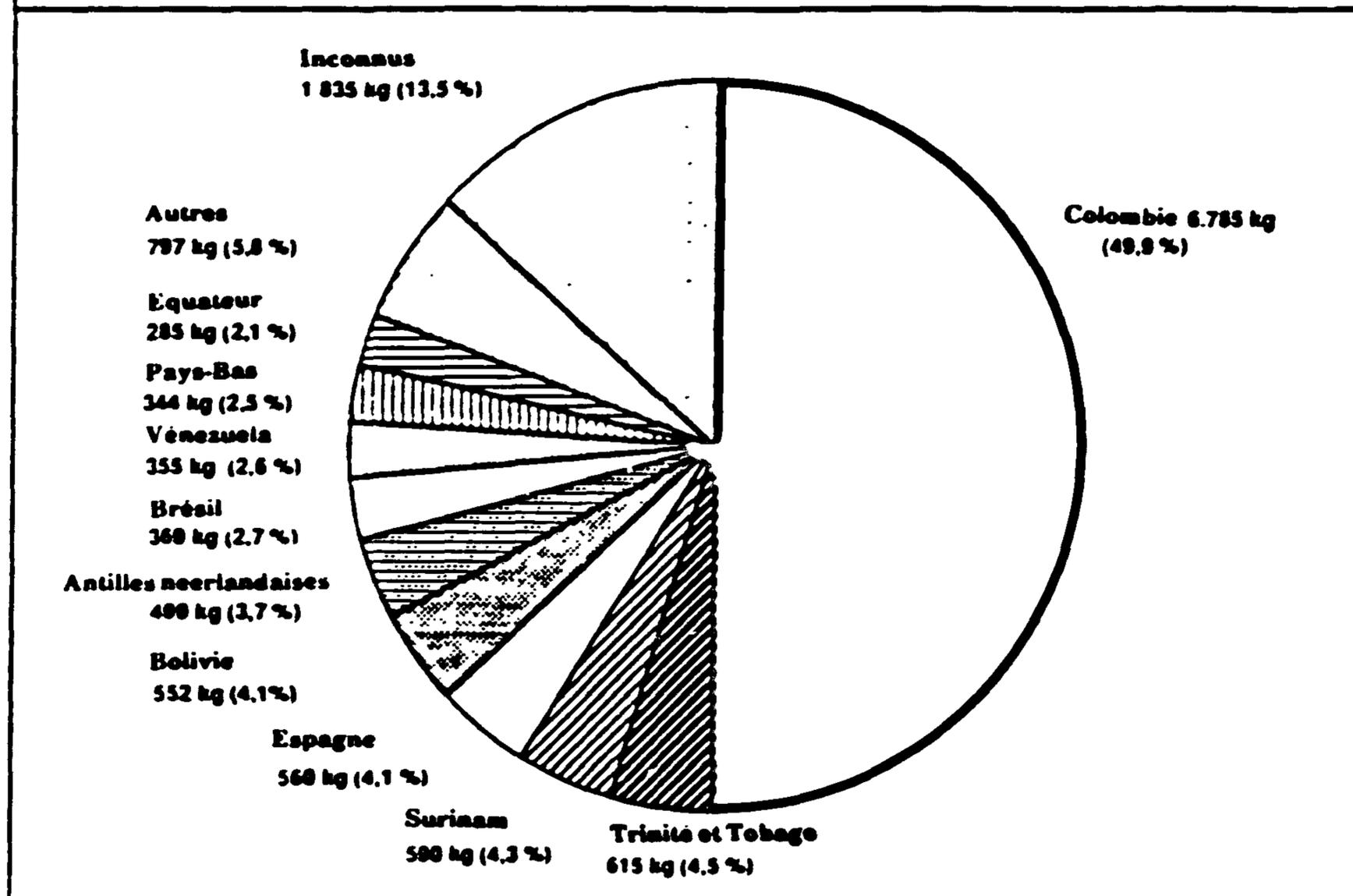
Le premier déséquilibre est celui de la richesse et de la pauvreté. Il est frappant de constater que les principaux producteurs de drogue sont des pays agricoles du sud : Colombie, Bolivie, Pérou, Nigéria, Ghana, Rwanda, Zaïre, Zambie, Maroc, Liban, Ethiopie, Kenya, Thaïlande, Chine, Birmanie, Pakistan, Népal, Turquie.

La dégradation constante des termes des échanges commerciaux entre les pays producteurs de matières premières du sud et les pays industrialisés du nord, est l'une des causes du phénomène, le cocaier remplaçant nécessairement le caféier.

A titre d'illustration, la Colombie, grand fournisseur de café de l'Europe, lui fournit également 62 % de sa consommation de cocaïne. Mais la progression de la cocaïne aux dépens du café peut mieux se comprendre si on voit que, en huit ans, les cours mondiaux du café ont baissé de 80 % et que cette chute s'est accélérée après la suspension, le 4 juillet 1989, des clauses de l'accord international du café.

Le graphique ci-après de la provenance des saisies de cocaïne effectuées en Europe en 1991 illustre parfaitement le transfert des cultures traditionnelles vers les cultures toxicomanogènes dans le tiers-monde.

PROVENANCE DES SAISIES DE COCAÏNE effectuées en EUROPE en 1991 (source Interpol)



2. Le déséquilibre démographique mondial

Les mouvements de population entre les pays dits pauvres et les pays dits riches contribuent à mettre en place les filières de transport et de distribution des trafics de la drogue qui aboutissent dans l'espace Schengen.

L'immigration clandestine se décline presque nécessairement avec trafic de stupéfiants : aux Pays-Bas, les trafics de distribution mettent en cause des Marocains ou des

Surinamiens ; en Allemagne, des Marocains, des Africains, des Turcs ou des Yougoslaves ; en Espagne, des Colombiens et des Brésiliens ; en France, des Africains et des Maghrébins, etc ...

Ces réseaux servent à la livraison et à la distribution de l'héroïne, de la cocaïne, du cannabis et en général de toutes les drogues.

A titre d'exemple, le trafic de transit de l'héroïne en provenance de l'Asie du sud-ouest met en cause les ressortissants du Nigéria, du Ghana et du Tchad, plaque tournante de l'exportation vers l'Europe et l'Amérique du Nord.

Le trafic de transit de l'héroïne de l'Asie du sud-est s'appuie sur les réseaux d'immigration illégale de la route des Balkans et qui met en cause les Etats de l'ex-Yougoslavie, le Kosovo, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie. La poursuite de certaines guerres civiles peut en définitive s'expliquer par leur financement interlope.

Le trafic de transit de la cocaïne à destination de l'Europe s'appuie sur les lignes aériennes commerciales reliant l'Amérique du sud à Casablanca, Dakar, Lagos ou Abidjan.

Le tableau ci-après de la répartition, par nationalité, en Allemagne et en 1991, des trafiquants de drogue, illustre le lien entre réseaux criminels, immigration clandestine et pression démographique mondiale (source : police allemande).

**REPARTITION DES TRAFIQUANTS DE DROGUE,
EN ALLEMAGNE EN 1991, PAR NATIONALITES**

Pays	Nombre des suspects interpellés
Allemagne	5.169
Turquie	662
Italie	401
Gambie	230
Yougoslavie	154
Colombie	136
Grèce	113
Etats-Unis	96
Maroc	96
Liban	62
Pays-Bas	60
N.géria	57

3. Le déséquilibre intérieur des Etats européens

A ces déséquilibres planétaires s'ajoute le déséquilibre intérieur des États de l'espace Schengen, fortement fragilisés par une crise économique qui induit le plus important niveau de chômage qu'aient connu ces pays depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

"Le mal vivre" d'une société piégée par une culture médiatique où le gain facile et le besoin d'excitation physique sont synonymes de bonheur crée le terreau favorable au développement de la demande de stimulants à base de narcotiques.

Le malaise des banlieues traduit ce climat favorable aux ramifications du trafic de stupéfiants : "la toxicomanie et les trafics auxquels elle donne lieu ont fondamentalement changé de nature et d'échelle dans les dernières années, voire ces derniers mois.

Des groupes locaux s'organisent, se partagent parfois violemment des marchés et des territoires et s'entourent d'un maximum de discrétion. Peu à peu, un petit milieu aux caractéristiques fortement mafieuses s'organise, se structure et investit dans les secteurs économiques légaux les bénéfiques dégagés. Ainsi, l'économie de la drogue est en train de pourrir un certain nombre de quartiers ... Nous ne sommes qu'au début du développement de ce phénomène qui transforme les approches à l'égard de la toxicomanie". (Banlieues : les nouvelles frontières intérieures : rapport de l'Institut Banlieuescopie).

B. Le grand marché sans frontières intérieures s'effectue sans mesures compensatoires adaptées

L'objectif de l'Acte unique de 1987, à savoir la réalisation, au 1er janvier 1993, d'un grand marché en Europe sans frontières intérieures a donc lieu dans un contexte international particulièrement défavorable pour la sécurité publique.

1. La politique de dérégulation communautaire

Cet aspect avait déjà été souligné par la commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen. La commission avait alors marqué son étonnement devant la position du gouvernement français qui lui avait indiqué, à l'époque, que "la libéralisation des échanges poursuivie au plan mondial (GATT) ou régional (CEE, AELE), le développement économique des nations industrialisées, la facilité de communication et de déplacement apportée par des moyens de transport rapides et de masse (avions) ou standardisés (conteneurs) ont suscité un accroissement considérable des flux internationaux de personnes et de marchandises. Ces phénomènes se sont accompagnés d'un allègement progressif de la part relative des missions spécifiquement économiques et fiscales dans l'activité des services de surveillance douaniers".

La pression a été extrêmement forte depuis quelques années, en particulier à l'initiative de la Commission des Communautés européennes, avec l'accord du Conseil et des administrations nationales, pour que soit levé le maximum de contrôles dans les échanges intra-communautaires (1).

On peut citer notamment le règlement CEE 4283/88 du 21 décembre 1988 relatif à la banalisation des postes frontières, le règlement CEE n° 4060/89 du Conseil du 21 décembre 1989 concernant l'élimination des contrôles aux frontières dans le domaine des transports par route et par voies navigables, le règlement CEE n° 3925/91 du Conseil du 19 décembre 1991 relatif à la suppression des contrôles et formalités applicables aux bagages à main et aux bagages de soute des personnes effectuant un vol intracommunautaire ainsi qu'aux bagages des personnes effectuant une traversée maritime intracommunautaire, la directive 91/477 CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

La Commission, en plus des mesures fiscales d'harmonisation, a supprimé, cette année, la plupart des mesures de surveillance ou restrictions fondées sur l'article 115 du traité CEE, qui permet à celle-ci d'autoriser un Etat membre à appliquer des restrictions aux importations indirectes, c'est-à-dire les importations de produits originaires d'un pays tiers mis en libre pratique dans un autre Etat membre.

Ces dispositions du traité de Rome avaient pour objectif d'éviter les distorsions de trafic provoquées par les différences dans les politiques commerciales des Douze ; la Commission a estimé que cette possibilité devait disparaître au moment où la politique commerciale devait devenir totalement "commune" et les contrôles aux frontières intra-communautaires disparaître. Cette politique a été menée jusqu'à son extrême limite et on ne peut que s'étonner, à quelques semaines de la date du 1er janvier 1993, de l'absence de mesures pour les contrôles des mouvements de produits dits sensibles (par exemple, les oeuvres d'art, les déchets dangereux, les matières fissiles, les produits stratégiques).

Dans le même sens, la mise en oeuvre, au 1er janvier 1993, d'un nouveau système de TVA, dit TVA communautaire, procède de cette même stratégie, de telle sorte que l'impôt qui a été payé à la frontière dans le pays d'exportation sera dorénavant payé par l'importateur en fonction de la déclaration effectuée par l'exportateur. La fraude, pour être décelée, suppose donc la collaboration parfaite des administrations des

(1) Voir en annexe les fiches correspondantes

deux pays concernés ; la détection des trafics illicites repose sur la mise en oeuvre d'une base de données commune aux douze Etats de la Communauté ; or, il semble bien que le fonctionnement effectif du système informatique douanier (SID) n'interviendra que tardivement dans l'année 1993.

On peut donc craindre une progression importante de la fraude à la TVA communautaire. Les services de douane espagnole ont indiqué à votre rapporteur qu'ils craignent qu'elle soit, en 1993, de l'ordre de 20 % ; une fraude émanant des partenaires commerciaux de la France, si elle n'était par exemple que de 10 %, coûterait ainsi à l'Etat français environ 35 milliards de francs par an. La fraude à la TVA communautaire n'est pas en elle-même directement en relation avec le problème du trafic de la drogue dans l'espace Schengen. En revanche, la suppression, dès le 1er janvier 1993, des éléments de contrôle sur les mouvements de marchandises (bordereau de transport, document administratif unique -DAU-, contrôle des déclarations et des marchandises dans les centres de dédouanement) feront tomber un obstacle supplémentaire qui s'opposait à d'autres formes de trafics illicites.

Ce phénomène risque en outre d'être aggravé par les gains illicites de la fraude fiscale qui souvent ne peuvent se réinvestir que dans d'autres trafics illicites. C'est le phénomène déjà observé par toutes les polices de l'espace Schengen qui lie la petite délinquance à la grande criminalité, au trafic de stupéfiants et au trafic d'armes. C'est bien pour faire face à ce déficit, réel ou supposé, de sécurité, que des mesures compensatoires avaient été envisagées, dès 1985, dans les cercles Trévi ou Schengen.

C'est ainsi que, dans la convention d'application de l'accord du 14 juin 1985, les dispositions du chapitre VI sur les stupéfiants portaient sur la création d'un groupe de travail permanent chargé d'examiner des problèmes communs concernant la répression de la criminalité en matière de stupéfiants (article 70), la mise en oeuvre de mesures administratives et pénales permettant de prévenir l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis (article 71 - paragraphe 2), le renforcement des contrôles de la circulation des personnes et des marchandises ainsi que des moyens de transport aux frontières extérieures (article 71 - paragraphe 3), la surveillance spécifique des lieux naturellement utilisés pour le trafic de drogue (article 71 - paragraphe 4), la confiscation des produits du trafic illicite de

stupéfiants (article 72), l'impossibilité d'autoriser les livraisons surveillées dans le trafic illicite des stupéfiants (article 73) (1).

Parmi les mesures compensatoires non directement liées à la répression du trafic illicite de stupéfiants, les accords comportaient d'autres mesures compensatoires destinées, entre autres, au contrôle des étrangers extérieurs à l'espace Schengen, lors du franchissement d'une frontière intérieure, à l'aménagement des aéroports, à la création d'un système informatique de signalement des personnes recherchées (S.I.S.). A ces dispositions s'est ajoutée, dans le cadre du traité signé à Maastricht le 7 février 1992, la mise en place d'une police européenne (Europol).

2. Des mesures compensatoires insuffisantes

Or, qu'il s'agisse des dispositions de la Convention de Schengen ou du Traité de Maastricht, force est de constater que les mesures compensatoires sont, soit inadaptées, soit non réalisées.

Au titre des mesures inadaptées, on peut d'abord citer le paragraphe 2 de l'article 71 destiné à permettre à un Etat membre de se protéger des réexportations illicites de stupéfiants en provenance d'un autre Etat partie à la Convention. Dès lors que les contrôles fixes douaniers sont supprimés, qu'en outre les contrôles de bagages à main doivent être supprimés à l'intérieur de la Communauté européenne au 1er janvier 1993, en application du règlement CEE du 18 décembre 1991, on ne peut que constater que cette disposition est totalement inadaptée par insuffisance.

Parmi les mesures non réalisées figurent également le contrôle des étrangers extérieurs à l'espace Schengen franchissant une frontière intérieure ainsi que l'aménagement des aéroports en Europe devant permettre de séparer les flux de passagers en provenance de l'espace Schengen des flux de passagers en provenance d'un vol extérieur à l'espace Schengen. Au mieux, les aménagements seront pris pour le 1er décembre 1993, au pire en 1997, d'après les informations recueillies par la mission d'information du Sénat. On sait d'ailleurs que l'association européenne des aéroports s'est

(1) Voir en annexe le texte complet du chapitre VI de la convention d'application de l'accord de Schengen.

prononcée pour la date de 1995, excipant en cela de la date envisagée de mise en oeuvre de la convention à douze sur le franchissement des frontières extérieures, toujours bloquée à la signature du fait du différend entre le Royaume Uni et le Royaume d'Espagne sur le cas de Gibraltar.

Pour ce qui est de la police communautaire Europol, sa mise en place, à titre expérimental, dans un faubourg de Strasbourg ne laisse pas de laisser perplexe si on en juge par la lecture d'un article de presse joint en annexe. Comme l'a indiqué le chef du Bundeskriminalamt *"les différences de prestations du point de vue technique, professionnel et organisationnel"* de l'Europe constitueront autant d'obstacles pour l'action de l'unité anti-drogue d'Europol, composée actuellement de 22 fonctionnaires.

Les autres obstacles tiennent au fait qu'Europol ne peut devenir opérationnelle qu'après signature et ratification d'une Convention non encore proposée aux Parlements des Etats-membres. En outre, le choix du siège de la police européenne n'est pas encore arrêté : *"Ni le siège du BKA à Wiesbaden, ni Lyon, où est installé Interpol, n'ont trouvé grâce aux yeux des douze ministres de la police. La Haye, qui a également été proposée, n'a pas été choisie à cause de la politique laxiste des Pays-Bas en matière de drogue et de la rigueur avec laquelle les autorités néerlandaises protègent leurs informations. La proposition faite par l'Italie d'installer le siège d'Europol à Rome a provoqué des sarcasmes : "Aussi bien nous installer à Palerme", a dit un des enquêteurs en chef."*

*

* * *

III- LE RISQUE : L'ÉNORMITÉ DES GAINS ILLICITES MET EN DANGER LA DÉMOCRATIE DANS L'ESPACE SCHENGEN

Le commerce illicite de stupéfiants fonctionne sensiblement selon les règles - ou plus exactement l'absence de règles - du capitalisme sauvage ; son seul objectif est l'optimisation du gain, sans préoccupation des individus. Ce commerce a, de plus, horreur du contrôle en général et de toutes les formes de réglementations. Sa logique conduit donc à privilégier la dérégulation. Mais son point faible tient au caractère illicite de son activité qui l'oblige, par tous les moyens, à réapparaître dans le circuit légal.

A - L'énormité des gains illicites explique la multiplication des méthodes de recyclage

1. L'énormité des gains illicites

Les gains résultant du commerce des stupéfiants sont considérables : les chiffres avancés tant par l'Organisation des Nations Unies que par le Groupe Anti-Fraude International (G.A.F.I.) sont les suivants : chiffre d'affaires mondial : 1.500 milliards de francs, c'est-à-dire un chiffre supérieur au budget de la France et représentant le deuxième commerce international après le commerce des armes et avant celui du pétrole ; profit annuel : 150 milliards de francs.

Les données précises fournies à la mission d'information du Sénat par la centrale néerlandaise des stupéfiants (C.R.I.) permettent d'obtenir une estimation du résultat des ventes et une estimation des bénéfices du commerce de la drogue aux Pays-Bas pour l'année 1989. Le calcul est fondé sur les quantités de stupéfiants saisies et connues de la centrale de renseignements néerlandaise ; ces quantités ont été converties en pourcentages de la quantité totale de stupéfiants entrée aux Pays-Bas, en distinguant trois pourcentages différents par type de drogue, minimum, probable, possible. A ces chiffres ont été ensuite appliqués les prix de vente connus des produits en cause. Bien qu'approximatifs, ces calculs

permettent de préciser le montant des ventes et des gains de la drogue dans un pays de l'espace Schengen de taille moyenne ; le chiffre d'affaires annuel possible est de l'ordre de 19,2 milliards de francs et le montant des sommes à blanchir de 8,4 milliards de francs.

RÉSULTAT DES VENTES DE DROGUE AUX PAYS-BAS EN 1989

(source CRI)

(en millions de Florins)

	Minimum	Probable	Possible
Héroïne	306	994	2 563
Cocaine	396	835	2 153
Hachisch	189	397	1 059
Marijuana	66	231	616
Amphétamines	4	10	30
TOTAL	961	2.467	6.422 (1)

(1) soit 19,2 milliards de francs

BÉNÉFICES DE LA DROGUE AUX PAYS-BAS EN 1989

(source CRI)

(en millions de Florins)

	Minimum	Probable	Possible
Héroïne	153	497	1 281
Cocaine	198	417	1 077
Hachisch	95	199	530
Marijuana	33	116	308
Amphétamines	2	5	15
Bénéfice total	480	1 234	3 211
Moins réinvestissement	48	124	321
A BLANCHIR	432	1.110	2.890 (1)

(1) soit 8,4 milliards de francs

Pour une population de 268 millions d'habitants, et en extrapolant les données néerlandaises, on arrive ainsi à un chiffre d'affaires du commerce de la drogue dans l'espace Schengen de 171,5 milliards de francs. Ce chiffre semble cohérent avec l'estimation des bénéfices du commerce de la drogue en France telle qu'elle est fournie par la délégation à la lutte contre la drogue et la toxicomanie et qui est de l'ordre de 12 milliards de francs.

2. La multiplication des méthodes de recyclage

Pour l'héroïne et la cocaïne, il semble que seul l'argent provenant du commerce de gros doit être blanchi. Le commerce de demi-gros n'est pas organisé et l'argent obtenu est immédiatement dépensé. Il semble en revanche que pour le commerce en demi-gros de produits dérivés du cannabis, commerce très organisé, l'ensemble de l'argent réalisé doit être recyclé d'où l'enjeu du débat sur la dépénalisation des drogues dites douces.

Les méthodes de recyclage des gains illicites sont très nombreuses et font appel aux subtilités des techniques financières ainsi qu'à la discrétion de la profession bancaire. L'essentiel de ces méthodes est de permettre la réinsertion dans le circuit légal des gains illicites tout en supprimant toute trace d'écritures de ces opérations.

Il s'agit donc, lors des opérations de transfert d'argent ou de valeurs, de supprimer les documents qui permettraient un éventuel contrôle ultérieur de ces transactions : bordereaux de versement, relevés bancaires, factures, quittances. Il est d'ailleurs symptomatique de noter que les grandes places financières correspondent, comme Francfort, Luxembourg ou Zurich, aux lieux d'implantation des plus fortes populations de toxicomanes. Sans entrer dans le détail de chacune des méthodes de recyclage, on peut néanmoins énumérer celles qui sont le plus utilisées dans l'espace Schengen.

Le transfert direct par l'intermédiaire des banques est la méthode la plus efficace, mais aussi celle qui nécessite l'existence de paradis fiscaux : l'Europe de Schengen n'en manque pas, ne serait-ce que celui de Luxembourg qui protège le secret bancaire. On cite également fréquemment les îles anglo-normandes, Gibraltar, Ceuta, Monaco, etc...

Lorsqu'une réglementation bancaire, comme par exemple la législation américaine de 1970, oblige les banques à

déclarer les transactions dépassant un certain montant, la méthode dite **Smurfing** ou **Schtroumpf** permet de diviser la transaction globale en autant de transactions dont le montant est inférieur au seuil de déclenchement de la déclaration. La **Bank of Credit and Commerce International (B.C.C.I.)**, domiciliée au Luxembourg, est célèbre pour avoir utilisé cette méthode pour le recyclage de l'argent du général **Noriega** au Panama ainsi que pour les opérations de l'homme d'affaires **Adnan Khashoggi**, impliqué dans l'affaire **Irangate** (livraisons d'armes à l'Iran).

A l'inverse de la technique **Smurfing**, la méthode des **virements électroniques** permet, grâce aux gestions informatisées de trésorerie, de répartir, dans un délai extrêmement bref, sur des dizaines, voire des centaines de comptes bancaires, dans différents pays, une ou plusieurs sommes d'un montant considérable. Cette opération, appelée "**layering**", rend extrêmement longue et compliquée l'opération de recherche consistant à suivre les traces d'écritures pour remonter au versement initial.

Une autre technique mettant en question la confidentialité bancaire est la méthode dite "**du compte intermédiaire**" grâce à laquelle une banque héberge une somme pendant un délai plus ou moins long, pour le compte d'un bénéficiaire qui ne détient pas de compte dans cette banque. Outre le Luxembourg, la Suisse est un paradis pour les opérations de recyclage - notamment des mafias italiennes - puisque, par la technique du compte intermédiaire, n'importe quelle banque suisse locale peut se charger de transférer un capital qu'elle a reçu en dépôt dans une banque à l'étranger.

Une technique italienne très éprouvée - et donc très utilisée par les mafias du sud - est celle de la **structure fiduciaire (fiduciaria)** qui fonctionne grâce à l'association d'un trust et d'une société d'investissement. La **fiduciaria** peut recevoir des versements d'entreprises, d'individus ou de groupes de familles et transférer légalement à l'étranger tout capital, quel que soit sa destination, opération impossible à réaliser individuellement.

D'autres techniques utilisent le **trafic de devises**, les **bureaux de change** ou les **circuits bancaires non officiels** gérés par des commerçants locaux comme par exemple les **boutiquiers** dans le monde asiatique (technique dite de **Hawala**), des **Hurdi** au Moyen-Orient, des **shop-bookings** en Chine et des **Stashouses** aux Etats-Unis.

Parallèlement aux techniques bancaires, la remise en circulation des sommes recyclées exige des opérations de réinsertion dans l'activité de production. C'est la méthode dite de "**loan-back**". Grâce à un emprunt auprès de la banque dépositaire d'un capital illicite, l'emprunteur, qui ne respecte pas ses obligations, utilise

comme intermédiaire de recyclage la banque de souscription de l'emprunt. L'emprunt, parfaitement légal, permet ainsi de développer des opérations qui ne peuvent être suspectées. Ce système, qui fait intervenir les prêts hypothécaires, pourrait être très directement à l'origine de l'effondrement du marché de l'immobilier de bureaux en Europe, pour lequel les banques de la place de Paris sont "collées" pour 500 milliards de francs.

En effet, la rationalité de l'opération de recyclage ne correspond pas nécessairement à une rationalité économique et l'investissement dans le marché de l'immobilier de bureaux a sans doute été une formule trop largement utilisée par les recycleurs, le poids des sommes en question provoquant ainsi l'effondrement du marché ; comme cela a sans doute été également le cas avec les organisations mafieuses japonaises pour le marché de l'art.

L'exemple du marché de l'immobilier de bureaux comme technique de recyclage de l'argent issu des trafics illicites de stupéfiants montre à quel point le commerce de la drogue dans l'espace Schengen met en danger la santé économique de ces Etats. Il risque également de tarir leurs recettes fiscales par les évasions d'activités légales et par les pertes de richesses dues aux arbitrages des organisations mafieuses faites en fonction de rationalités autres qu'économiques. Il menace enfin la démocratie par le jeu cumulatif des compromissions inéluctables entre milieux économiques, milieux mafieux et milieux politiques.

Face à l'énormité de ces gains illicites, les résultats obtenus par les dispositifs de lutte contre les circuits financiers clandestins, décidés lors du sommet de l'Arche en 1989, semblent bien modestes. Créée par la loi du 12 juillet 1990, la cellule de coordination du Ministère français de l'Économie et des Finances, baptisée TRACFIN, n'a jusqu'à ce jour permis de détecter que 13 affaires mettant en jeu une centaine de millions de francs de gains illicites (à rapprocher des 14 milliards de francs de chiffre d'affaires annuel du commerce de la drogue en France, soit un taux d'efficacité de l'ordre de 1 %).

Sept affaires concernaient des présomptions de blanchiment de la drogue ; deux affaires ont permis les saisies en France de fonds appartenant à des trafiquants de drogue ; quatre affaires concernaient des infractions autres que le blanchiment. Parmi les affaires les plus marquantes, on peut citer une affaire d'achat de titres, en France, avec des fonds susceptibles de provenir d'un important trafic de drogue aux Etats-Unis ; deux affaires de transferts de fonds paraissant provenir du trafic de stupéfiants à l'étranger suivi d'investissements immobiliers et de dépôts sur des

comptes bancaires en France ; une affaire d'importation de numéraire susceptible de provenir de la vente d'héroïne dans un pays européen.

B - La mise en danger de la démocratie

Par l'ampleur même des profits réalisés dans le commerce de la drogue, les organisations criminelles mettent effectivement en danger de différentes manières les populations et les Etats de l'espace Schengen.

1. Les menaces pour les populations

Grâce à l'enquête du service Euro-baromètre de la Commission des Communautés européennes, on sait depuis peu que plus de 3,5 millions de jeunes se sont déjà vu offrir de la drogue avant l'âge de 19 ans en Europe, dont plus de 500.000 avant l'âge de 15 ans.

Le rapport de Banlieuscopie transmis récemment au Secrétaire d'état à la Ville confirme la progression des activités mafieuses qui s'appuient en France sur le trafic de la drogue : *"Le rachat de certains commerces, restaurants et autres activités tertiaires par des personnes n'ayant pas, a priori les connaissances nécessaires pour de telles opérations sent le blanchiment à plein nez. L'économie de la drogue est en train de pourrir un certain nombre de quartiers avec parfois, ce qui est plus inquiétant et de plus en plus fréquent, la complicité de certains parents qui ont perdu tout repère et finissent par servir de boîtes aux lettres, grassement rémunérés"*.

2. Les risques de démobilisation des autorités publiques

Face à cette situation, les autorités de police et les autorités judiciaires semblent de plus en plus impuissantes. La mission d'information du Sénat a recueilli des informations concordantes et non équivoques aussi bien aux Pays-Bas, qu'en Allemagne et en Espagne, voire en France, sur la démoralisation de

certains corps de police, alors même qu'on parle ouvertement de corruption.

Le démantèlement des filières de transport et de distribution de la drogue n'est jamais qu'un succès précaire, car les réseaux sont très rapidement reconstitués grâce aux légions de jeunes marqués par le désœuvrement du chômage. Les grandes organisations ne craignent absolument pas les opérations de démantèlement des petits trafics qui assainissent plutôt le marché et protègent leur pouvoir. Selon l'expression fort imagée d'un haut responsable français de la lutte contre les trafics de stupéfiants, "c'est comme vider une piscine avec une petite cuillère sous une pluie battante"!

Le système fonctionne en réalité selon les règles de la destruction créative du capitalisme ultralibéral. Le meilleur indicateur de l'échec des politiques policières et de la guerre à la drogue, telle que l'ont menée depuis une décennie les services américains, tient au constat déjà fait plus haut de la progression de la consommation et de la baisse des prix, alors même que la qualité de la marchandise s'améliore.

Lors d'une opération menée en Espagne en octobre 1992, on a constaté que, parmi les 93 personnes du réseau arrêtées dans la région de Séville, se trouvaient quatre gardes civils et deux policiers. L'organisation avait introduit 300 tonnes de hachisch en provenance du Maroc en huit ans et avait blanchi 8 milliards de pesetas en un an (au moment de l'exposition de Séville). On apprend à la lecture des articles de presse qui sont joints au rapport, que la mafia calabraise, qui dirigeait ce réseau à partir de l'Italie, avait remis 68 millions de pesetas pour acheter cinq gardes civils ; un garde civil coûterait donc 680.000 F !

La gravité de la situation est confirmée par une note remise par le Ministre de la justice et le Ministre de l'intérieur des Pays-Bas au Parlement néerlandais à l'occasion de la mise en place d'équipes de police judiciaire multidisciplinaires affectées aux opérations supra-internationales et internationales. Des procureurs spécialisés vont être affectés dans la plupart des parquets des tribunaux de grande instance. Le nombre de juges d'instruction va augmenter et la surveillance préventive des sociétés anonymes sera renforcée par le Ministère de la justice et le Service des impôts en raison des abus des organisations criminelles.

Selon une fiche de presse officielle du Ministère de la justice néerlandaise qui est jointe en annexe : "Les ministres affirment que le crime organisé constitue une menace sérieuse pour l'État de droit et la qualité de l'Administration des Pays-Bas. Leur politique vise des mesures préventives et une plus grande résistance morale du

monde légal... Un groupe de travail permanent rendra compte des secteurs vulnérables de la société. La recherche scientifique portant sur les structures sociales et administratives qui donnent aux organisations criminelles la possibilité d'exercer des formes lucratives de criminalité, sera fortement stimulée. En outre, la résistance morale du personnel de la fonction publique sera améliorée... Un groupe de concertation, auquel les entreprises participent également, va étudier si la résistance morale des entreprises peut être accrue, à l'encontre des organisations criminelles, par la fixation de codes éthiques pour l'industrie et le commerce".

Dans leur rapport présenté le 25 novembre 1992, les deux ministres ont encore indiqué que le gouvernement allait engager 230 millions de florins pour l'action contre le crime organisé, le rapport mettant l'accent sur la gravité de la menace constituée par des bandes de criminels néerlandais, turcs, surinamiens, antillais et italiens. Les ministres ont en outre déclaré qu'ils étaient très préoccupés par la pénétration progressive d'organisations criminelles dans les institutions financières, fiscales et légales qui sont souvent inconscientes du fait qu'elles traitent avec le milieu mafieux.

Des renseignements recueillis en Allemagne, il ressort que les activités mafieuses sont très présentes, qu'il s'agisse des "Pizza Connection" en provenance des mafias italiennes ou les trafics illicites menés par les mafias russe, polonaise ou tchécoslovaque. La démoralisation des policiers allemands est sensible, certains préférant, à l'instar de leurs homologues des pays d'Europe centrale, créer des sociétés de gardiennage où leur liberté d'action semble plus large que celle dont ils pouvaient bénéficier au service des Länder.

La mission d'information du Sénat n'a pas cru utile pour l'heure de se préoccuper du développement des organisations mafieuses en Italie, les assassinats des juges Giovanni Falcone et Paolo Borsellino étant la manifestation la plus évidente de l'infiltration des milieux de sécurité italiens par des cartels mafieux. L'assassinat, pendant la campagne législative de cette année, de M. Salvo Lima, député européen proche de la présidence du Conseil italien, a confirmé la dépendance de certains hommes politiques italiens des milieux mafieux, comme certains articles de presse le laissent à penser (voir annexe).

Pour ce qui est de la France, où le chiffre d'affaires du commerce des stupéfiants est de 14 milliards de francs, selon la délégation générale à la lutte contre la toxicomanie, l'emprise des milieux mafieux n'est pas prouvée, mais le doute subsiste, si on en juge par le propos d'un haut fonctionnaire de police de l'équipe

d'Europol : "Nous ne savons pas ce que fabrique la mafia sur la Côte d'azur". La menace la plus sérieuse qui pèserait sur le monde politique français serait, à l'identique des pratiques connues dans d'autres pays de l'espace Schengen, celle du marquage mafieux, technique consistant à faire bénéficier un homme politique, ou son entourage, d'un profit illicite, profit qui l'empêchera ultérieurement d'agir lorsque cela s'avèrera nécessaire, vu sous l'angle des organisations criminelles.

*
* *

IV - LES PROPOSITIONS DE LA MISSION DU SENAT

En raison de sa diversité, le phénomène de la drogue ne peut recevoir de solution unique. *"Engager la guerre à la drogue"* est une formule percutante, mais sans réelle vertu opératoire. Pour définir une politique globale de lutte des Etats de l'espace Schengen, il faut d'abord se fixer un objectif prioritaire : la défense du système démocratique gravement en danger. Le second objectif est celui de la protection sanitaire et sociale des populations et particulièrement de la jeunesse. Le dernier, mais non le moindre, reste la préservation de l'idéal européen dans l'esprit des opinions publiques.

Pour atteindre ces trois objectifs, et en allant du plus urgent au plus lointain, trois ensembles de propositions peuvent être avancés :

- tout d'abord, redéfinir la stratégie d'ouverture des frontières intérieures en Europe ;

- ensuite, prendre conscience d'une responsabilité commune de chaque Etat dans l'espace Schengen ;

- enfin, lutter en commun contre l'ensemble des déséquilibres socio-politiques qui favorisent les trafics illicites de stupéfiants.

A - Redéfinir la stratégie d'ouverture des frontières intérieures en Europe

L'Acte unique européen de 1987 a fixé aux douze Etats-membres un objectif, celui de l'article 8A du traité CE, à savoir : *"Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité"*. Mais les douze Etats, dans la déclaration relative à l'article 8A ont également précisé que *"la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques"*. La base juridique existe donc pour redéfinir une stratégie d'ouverture des frontières qui permettrait de rattraper les déficits de sécurité

par lesquels ont commencé à s'engouffrer les trafics illicites, du fait du déséquilibre entre l'état du dispositif de contrôle des marchandises de celui de contrôle des personnes même si cette interprétation est fortement controversée (1).

1. Les faiblesses du dispositif

En effet, si les gouvernements des Etats signataires de la convention de Schengen ont reconnu que la suppression, dès le 1er janvier 1993, des dispositifs de contrôle des personnes risquerait d'engendrer des problèmes de sécurité, en raison de la non-application d'un certain nombre de conditions préalables qui ont été retenues lors de la réunion, le 18 juin 1992, à Luxembourg, du groupe central de négociation Schengen, en revanche, la décision de lever la totalité des contrôles sur les marchandises sera, elle, effective dès le 1er janvier 1993, par application du nouveau système de TVA communautaire.

La France s'est engagée dans ce dispositif par sa loi du 17 janvier 1992 qui a modifié le régime interne de la TVA. Or, le démantèlement des méthodes de contrôle douanier aux frontières intérieures, par le jeu des redéploiements de personnel, de suppression de postes budgétaires et de suppression des centres de dédouanement - déjà largement engagé depuis un certain nombre de mois - ne peut être séparé des dispositifs de contrôle des personnes. Il suffit pour s'en convaincre de prendre l'exemple d'un passager d'un vol intra-Schengen dans un aéroport non encore aménagé et dans l'hypothèse où la convention d'application de l'accord de Schengen ne serait pas encore en vigueur : dès le 1er janvier 1993, le bagage à main ne devra plus être contrôlé, mais la personne, elle, pourrait l'être encore.

La suppression des contrôles de marchandises au 1er janvier 1993, qui sera vraisemblablement à l'origine d'une progression sans doute importante de la fraude à la TVA, ne fait d'ailleurs que prolonger un abaissement sensible des mesures de contrôle des trafics illicites à la suite de la mise en oeuvre, depuis le

(1) Voir en annexe, un éditorial de la revue du Marché Unique Européen, et un article de M. Fernand Schockweiler, juge à la Cour de justice des Communautés européennes, intitulé "Les conséquences de l'expiration du délai imparti pour l'établissement du marché intérieur" in RMC 1991, page 882 et suivantes.

1er juillet 1990, de la première phase de l'Union économique et monétaire (UEM).

La faiblesse du dispositif ne peut donc être compensée par le seul report de la mise en application des accords de Schengen, comme l'ont indiqué les ministres réunis le 6 novembre 1992 à Madrid, et dont leur porte-parole, M. Carlos Westendorp, Secrétaire d'Etat espagnol pour les affaires européennes, a reconnu "qu'il reste beaucoup de choses à faire et non des moindres, pour atteindre l'objectif d'un espace sans frontières intérieures".

La commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 avait, dans son rapport n° 167 (1991-1992), énuméré les trente conditions qui lui paraissaient des préalables indispensables à l'entrée en vigueur du document. Au cours d'une réunion de la mission d'information du Sénat, tenue le 17 novembre 1992, Mme Elisabeth Guigou, Ministre délégué aux Affaires européennes, a confirmé que la mise en application de la convention ne pourra intervenir avant que l'ensemble des conditions préalables, telles qu'elles ont été présentées à la réunion ministérielle de Luxembourg, le 19 juin 1992, ne soient réalisées.

Il s'agit de l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures, de la mise en place d'un visa commun, de la réalisation du système d'information Schengen (S.I.S.) dans le respect des droits des individus, de l'adoption des mesures compensatoires permettant la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, enfin de la réalisation d'un régime de double flux des passagers dans les aéroports de l'espace Schengen.

Mme Guigou a encore reconnu, lors de cette réunion, que "beaucoup reste à faire" : des délais supplémentaires sont nécessaires pour la mise en fonctionnement du Système d'Information Schengen du fait de l'impossibilité pour la société maître d'ouvrage de l'opération de respecter ses délais ; des garanties supplémentaires doivent en outre être obtenues en matière de lutte contre les trafics illicites de stupéfiants.

2. Les hésitations entre la stratégie d'ouverture et la stratégie de sécurité

L'ambiguïté est d'ailleurs totale puisque, dans un cas, le gouvernement de la France affiche un discours sécuritaire et dans l'autre, un discours d'ouverture.

Dans une réponse à une question écrite relative à l'opportunité de mise en application immédiate dans le système d'information Schengen des informations judiciaires et policières concernant le crime organisé (1), M. le Premier Ministre répond par exemple que *"la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne signifie ni l'abandon de tout contrôle - bien au contraire les contrôles mobiles seront renforcés - ni la suppression des frontières, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 27 juillet 1991. Enfin, la libre circulation des personnes est assortie, outre des mesures compensatoires décrites ci-dessus, d'une clause de sauvegarde puisque, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 2 de la convention d'application, "chaque Etat peut rétablir les contrôles à ses frontières lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige"*.

Dans le même sens, et sous la signature du Ministre de l'Intérieur, M. Paul Quilès, on trouve une déclaration publiée par le journal "Le Figaro" du 19 août 1992, en faveur d'une meilleure sécurité pour la France et à l'intérieur de la Communauté. Pour ce qui est des contrôles des frontières intérieures, on note dans cet article que *"les non-ressortissants de la Communauté européenne soumis à visa devront, à tout poste frontière français, remettre une déclaration obligatoire aux frontières... Les policiers pourront effectuer une surveillance et des contrôles d'identité par sondage autour des différents points d'accès au territoire, et même systématique, si les agents ont des doutes sur les nationalités des arrivants"*.

Le contenu de cet article ne correspond cependant pas exactement au contenu d'une autre déclaration, faite par le même Ministre de l'Intérieur, au 2ème Congrès du Conseil européen des syndicats de police, tenu à Strasbourg du 2 au 6 novembre 1992, et auquel il a déclaré : *"L'Europe est le fruit d'une démarche libre et volontaire des hommes qui ont décidé de surmonter leurs différents pour créer un nouvel ensemble de 340 millions d'habitants. Pour cela, il fallait abolir les frontières. Ce sera fait au 1er janvier 1993 avec l'entrée en application des accords signés à Schengen qui défini: les conditions de libre circulation des personnes et les moyens de garantir*

(1) J O questions Senat du 22 octobre 1992, page 2385.

leur sécurité. L'extension de ces libertés permettra de développer un véritable sentiment d'appartenance à un espace unique ainsi qu'une identité et une citoyenneté européennes".

Outre le fait que l'espace Schengen ne concerne pas 340 millions d'habitants mais 268 millions, que par ailleurs les accords de Schengen n'entreront vraisemblablement pas en application au 1er janvier 1993, cette déclaration comporte une autre inexactitude, celle de l'abolition des frontières, puisque, comme l'indiquait la réponse de M. le Premier Ministre à la question écrite citée plus haut, *"la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne signifie pas... la suppression des frontières, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 27 juillet 1991"*.

Pour reprendre un autre propos tenu par M. Jacques Delors, Président de la Commission européenne, lors d'un colloque organisé par la Commission des Affaires économiques du Sénat, les 19 et 20 octobre 1988, *"la suppression des frontières physiques a donc été décidée et, pour ce faire, deux conditions doivent être remplies (si j'excepte une troisième qui est proprement insulaire - à savoir le système phytosanitaire applicable à la Grande-Bretagne et à l'Irlande : ce n'est pas demain que vous pourrez aller à Londres avec votre chat, mais cela est quand même secondaire par rapport aux performances attendues du grand marché sans frontières)"*.

La première de ces conditions est qu'on ne considère plus la frontière physique comme l'élément essentiel pour le contrôle de la politique de l'immigration ou la politique de sécurité. On a d'ailleurs arrêté très peu de terroristes ou de vendeurs de drogue en pratiquant les contrôles habituels aux frontières. Les chefs de gouvernements ont donc demandé - ce n'est pas de la compétence de la Commission - à leurs Ministres de l'Intérieur de se réunir en général : drogue, terrorisme, etc... S'ils n'y parviennent pas, les frontières physiques seront maintenues et il faudra que les chefs de gouvernement le disent à un Conseil européen et expliquent aux citoyens européens qu'ils n'y sont pas arrivés et que le réalisme commande de maintenir les frontières physiques".

3. La redéfinition de la stratégie d'ouverture des frontières

Redéfinir la stratégie d'ouverture des frontières, c'est donc d'abord reprendre en mains le dispositif de contrôle des marchandises, afin de lutter contre les trafics illicites, en particulier de stupéfiants, mais également pour lutter contre la fraude fiscale qui diminuera d'autant les moyens d'intervention des États.

C'est ensuite, et lorsque le dispositif sur le contrôle des personnes sera à niveau, reprendre la stratégie d'ouverture des frontières en faisant avancer, ensemble et simultanément, la stratégie sur les marchandises d'une part et la stratégie sur les personnes d'autre part. Peut-être faudra-t-il s'opposer à l'interprétation de l'article 8A par la Commission européenne, mais il en va de la sécurité des citoyens de l'espace Schengen, et nul n'a semble-t-il l'intention de privilégier une interprétation juridique aux dépens de la sécurité publique.

Il semble particulièrement important à la mission d'information du Sénat de ne faire avancer la stratégie d'ensemble qu'en fonction des progrès réalisés sur les mesures compensatoires au déficit réel ou présumé de sécurité.

Il faut en particulier améliorer le contrôle de l'immigration clandestine aux frontières extérieures notamment par la constitution d'équipes mixtes (1) ; il faut également mettre en place le contrôle des mouvements d'étrangers extérieurs à l'espace Schengen par des dispositifs intra-communautaires assurant une protection satisfaisante de la pénétration dans chaque territoire national de ces étrangers ; il faut enfin et surtout que

(1) Voir les propositions de la Commission de contrôle du Sénat. Rapport n° 67, 1991/1992 du 12 décembre 1991.

l'ensemble des Etats parties harmonisent leurs pratiques de la maîtrise des mouvements migratoires.

Lutter contre les trafics de drogue revient sur ce point à lutter en fait contre les filières d'immigration clandestine. Les Etats-parties à l'Accord de Schengen doivent nécessairement harmoniser leurs politiques de l'immigration et du droit d'asile, comme la commission de contrôle du Sénat l'avait déjà souligné en 1991. La France, sur ce point, doit en particulier appliquer strictement sa réglementation sur les étrangers : reconduite effective à la frontière intérieure des clandestins dans le cadre des accords de réadmission comme le pratiquent nos partenaires néerlandais et allemands notamment vis-à-vis de la Pologne, arrêt des procédures de régularisation de travailleurs clandestins, expulsion de tout étranger délinquant légalement expulsable, la pratique des contrôles d'identité permettant l'effectivité de cette politique.

On ne peut en effet se contenter, par exemple pour les contrôles aux frontières extérieures, de commissions d'évaluation par contrôles mutuels et croisés, ou d'un simple engagement non contraignant des exploitants d'aéroports pour la réalisation des travaux rendus indispensables pour le contrôle des flux de passagers. Les décisions, sur ces points, des Ministres Schengen, pèchent par angélisme. De même, on ne peut se satisfaire des seules dispositions de l'article 71-2 de la convention d'application de Schengen pour se prémunir contre le rôle de plaque-tournante dans la redistribution des stupéfiants qu'exercent certains Etats de pays membres. L'enjeu est suffisamment grave pour que le signal politique que constituait l'objectif du 1er janvier 1993 ne l'emporte pas sur les exigences de la sécurité publique.

B - Prendre conscience d'une responsabilité commune de chaque Etat dans l'espace Schengen

1. Des convergences législatives urgentes

Il est certain que l'absence de convergence des politiques nationales des signataires de l'Accord de Schengen sur un certain nombre de questions sensibles, comme le droit d'asile, l'immigration, les modalités pratiques de contrôle aux frontières extérieures, les pratiques judiciaires et pénales, les

pratiques bancaires ou les politiques sanitaires sont des obstacles à la réalisation de l'Europe.

En effet, autour de la notion mythique de frontière, les opinions publiques, confrontées au problème du chômage et de la pression migratoire clandestine, ne peuvent se satisfaire de déclarations de principe. Chaque Etat doit prouver, par ses actes, qu'il souhaite la réussite de la lutte contre les trafics illicites de stupéfiants, contre les filières de blanchiment des gains illicites ou contre le développement des pratiques mafieuses.

La mission d'information du Sénat propose en conséquence que l'ensemble des Etats parties dans le respect de la souveraineté s'orientent progressivement vers des dispositifs communs dans les principaux domaines d'action contre la délinquance et la criminalité organisées (par exemple la définition des crimes et délits).

La première harmonisation doit porter sur les législations relatives à l'usage des stupéfiants. La tolérance néerlandaise encourage la mise sur le marché de quantités importantes de drogues dites douces, qui attirent les jeunes étrangers dans le cadre d'un "tourisme de la drogue", mais aussi de drogues dites dures qui contribuent au développement d'un système mafieux transfrontière.

Le Luxembourg, qui maintient avec acharnement, malgré l'entrée en phase I de l'Union économique et monétaire, la protection du secret bancaire sur son territoire, participe du système de lavage automatique à grande échelle des profits illicites du commerce international de stupéfiants.

2. La moralisation des pratiques financières et bancaires

La responsabilité de la profession bancaire doit être engagée, car la tolérance de certaines pratiques financières, sous prétexte de bénéfiques pour l'activité économique, joue en définitive contre la richesse des Nations ; en effet, la logique économique des méthodes de recyclage des gains illicites n'est pas identique à celle de la production traditionnelle.

Lorsque l'économie souterraine, qui résulte de l'ensemble des trafics criminels atteint, comme cela semble être le cas, environ 10 % du produit national brut des économies de l'espace Schengen, les États doivent réagir en élargissant les cas d'infraction de blanchiment de l'argent illicite et en assurant la saisie des contre-valeurs des activités illicites ou criminelles réalisées dans un autre État membre.

La bonne santé économique de l'Europe exige qu'à très bref délai des méthodes fiscales transfrontières adéquates soient mises en place afin, notamment, de neutraliser, dans les secteurs économiques menacés, les tactiques qui s'appuient sur l'utilisation des plus-values latentes comme méthode privilégiée de réintroduction des profits illicites dans le circuit légal, car, en définitive, sur le long terme, ces tactiques sont destructives de richesse comme on le voit lorsqu'un marché, comme celui de l'immobilier, se retourne par utilisation excessive des techniques de blanchiment.

En France, le fonctionnement des sociétés civiles immobilières devrait sans doute être revu. Indépendamment des précautions à prendre lors de leur constitution (origine des fonds, qualité des fondateurs et des gérants), il conviendrait à tout le moins d'instaurer une déclaration nominative des transferts de parts, notamment pour maîtriser le phénomène du blanchiment de gains illicites aux moyens des plus-values latentes.

3. L'homogénéisation des moyens de lutte dans l'espace Schengen

On est tout d'abord étonné d'apprendre qu'après tant d'années de coopération policière dans les cercles Interpol, Trévi, Schengen et autres coexistent encore en Europe trois systèmes incompatibles de reconnaissance des empreintes digitales. Une homogénéisation des méthodes de police judiciaire s'avère donc prioritaire.

Les structures de lutte contre les trafics doivent elles-mêmes être repensées dans l'optique de l'ouverture des frontières. La coordination des différents moyens de lutte dans chaque pays doit

sans doute être renforcée (douane, police, brigade fiscale), à l'exemple de la D.I.A. italienne, qui associe la Guardia di Finanzia, les carabinieri et les douaniers. Au sein même des douanes en Europe, les méthodes doivent être harmonisées ; dans les ports notamment, l'implantation des scanners de conteneurs (coût : 70 millions de francs l'unité) doit faire l'objet de décisions communes, faute de quoi on peut craindre des détournements de trafics qui pénaliseront les ports les mieux surveillés (par exemple Le Havre ou Marseille, au profit de Rotterdam, si ce dernier ne s'équipait pas et alors même qu'il reçoit chaque année 3 millions de conteneurs contre 1 million pour Le Havre (1)).

En France, le rapprochement du service Tracfin dépendant du ministère des Finances et de l'Office central de répression de la criminalité financière dépendant du ministère de l'Intérieur renforcerait l'efficacité de l'administration française dans la recherche de la délinquance financière.

Cette centralisation du renseignement financier permettrait en particulier de mieux cerner l'implantation de la mafia italienne en France, car le rapprochement des informations financières et des informations criminelles semble indispensable pour atteindre les organisations italiennes qui considèrent la France, non comme un terrain d'activité, mais comme une base arrière pour sa logistique et pour l'investissement de ses gains préalablement recyclés dans chaque Etat voisin.

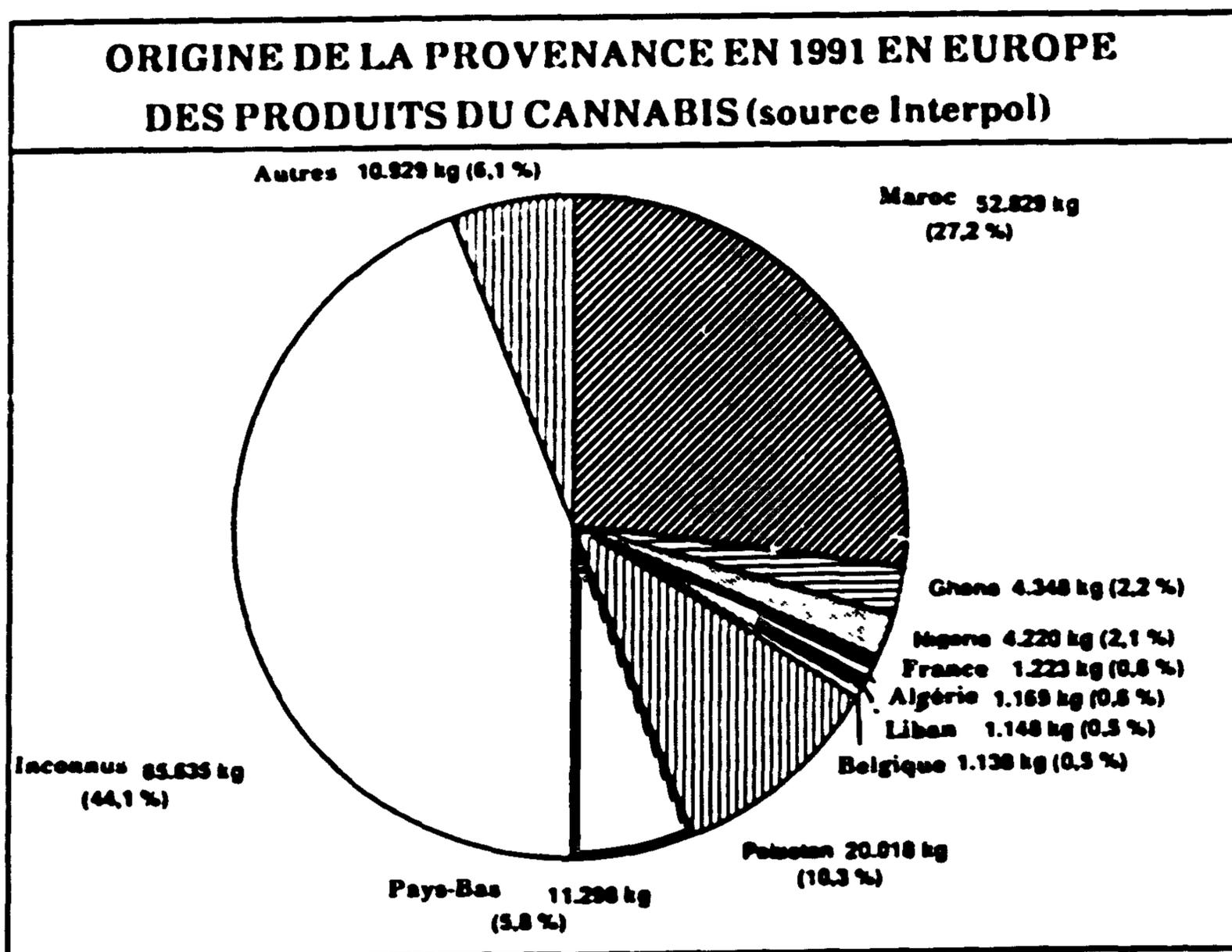
Peut-être assistera-t-on à nouveau à la lutte des grands fauves administratifs à l'occasion de la mise en oeuvre de cette réforme ; mais l'enjeu en vaut la peine et il convient, de manière urgente, que ces deux services soient dirigés par une délégation générale dépendant directement du Premier ministre.

(1) A noter que sur 300 bateaux qui accostent quotidiennement à Rotterdam, seuls 6 font l'objet d'une fouille approfondie : c'est dire la marge de manoeuvre des narco-trafiquants.

C- Lutter en commun contre l'ensemble des déséquilibres socio-politiques qui favorisent les trafics illicites de stupéfiants

1. L'ensemble des Etats parties à l'espace Schengen doivent agir sur l'offre de drogue dans le cadre des négociations internationales.

On est particulièrement heureux d'apprendre que le Parlement européen a approuvé, le 28 octobre 1992, par 276 voix contre 94 et 13 abstentions, le quatrième protocole de coopération financière et technique entre la Communauté économique européenne et le Maroc. Ce protocole prévoit que la Communauté européenne pourra engager, d'ici à la fin de 1996, 463 millions d'écus, soit 3 milliards de francs, en faveur de la coopération avec le Maroc. Certes, l'inter-groupe "Paix pour le peuple sahraoui" a maintenu sa position hostile à l'approbation du protocole entre la Communauté européenne et le Maroc, sous le prétexte "que le gouvernement marocain continue à bafouer les droits de l'homme tant qu'il bloque l'application du plan de paix de l'ONU au Sahara". En revanche, aucune voix ne s'est élevée pour dénoncer la culture de plans de cannabis sur 40.000 hectares dans le Rif marocain, culture qui assure près du tiers de l'approvisionnement de l'Europe, comme l'indique le graphique ci-dessous de source Interpol.



Selon l'Ambassadeur de France à Rabat, le Ministre de l'Intérieur du Royaume du Maroc, lors d'un entretien, le 23 septembre 1992, avec les Ambassadeurs des douze pays de la Communauté européenne, aurait critiqué les pratiques du programme des Nations-Unies contre les trafics illicites de stupéfiants qui *"selon lui, tendraient à vouloir jouer les ministres marocains (Intérieur, Agriculture, Santé...) les uns contre les autres"*.

Au regard des livraisons contrôlées, le Ministre aurait encore considéré que *"la demande européenne pourrait conduire à une violation de la souveraineté marocaine en faisant référence au groupe de Trévi. Il s'est par ailleurs plaint de ne pas obtenir de certains pays européens toutes les précisions nécessaires au sujet des points de départ, réseaux et résultats des enquêtes diverses menées par les polices européennes sur les trafics de drogue"*.

Comme le souligne notre diplomatie (1), *"il ressort de cette rencontre que les autorités marocaines lient toujours l'aide financière internationale à toute action d'éradication de la culture du cannabis. Il est dans ces conditions à craindre qu'un développement de la coopération dans le domaine de la lutte anti-drogue en soit entravé"*. Comme l'aurait indiqué le Ministre de l'Intérieur marocain *"si un plein soutien est accordé au Maroc, l'éradication peut se faire en cinq ou dix ans. Si le Maroc ne doit compter que sur lui-même, cette éradication pourra prendre 100 ans car le Maroc a des priorités internes qu'il doit satisfaire"*.

Ce point de vue du gouvernement marocain n'est pas acceptable dans le cadre d'un accord de partenariat européen. En effet, l'exemple du Liban, sans doute pour satisfaire à certaines exigences internationales de respectabilité, montre qu'une campagne d'éradication peut être relativement efficace dès la première saison de culture. Les Etats Schengen ne peuvent attendre l'an 2000 pour voir se modifier la situation.

A tout le moins, alors même que l'aide française au Maroc a atteint, en 1991, 1,1 milliard de francs en progression de 6 % par rapport à 1990, s'ajoutant à l'aide à la balance des paiements de 371,5 milliards de francs, en hausse de 43,6 % en 1991 par rapport à 1990, on peut considérer que la France et ses partenaires européens disposent des moyens d'obtenir du gouvernement marocain les mesures dont l'efficacité ne peut être mise en doute compte tenu de la qualité de l'organisation administrative de ce pays. Un accord équilibré de partenariat doit certainement pouvoir être conclu, dont le

(1) Voir telegramme diplomatique en annexe.

respect pourrait être assuré, sans mise en cause de la souveraineté marocaine, par des commissions mixtes de contrôle.

Cet accord entre l'Europe de Schengen et un pays du Maghreb pourrait ainsi servir d'exemple pour d'autres pays soumis à l'inquiétante progression des cultures toxicomanogènes qui mettent en péril, non seulement les populations du nord, mais aussi les populations de ces pays eux-mêmes, les pays de producteurs devenant inéluctablement après quelques années des pays de consommateurs.

La culture de la drogue ne peut être une alternative au sous-développement.

2. Supprimer la culture de la drogue dans l'espace Schengen

Cultiver la drogue au sein de l'espace Schengen semble encore plus simple et aussi plus lucratif que d'en assurer l'importation en provenance d'Amérique du Sud, d'Afrique ou d'Asie du Sud-Est.

Comme l'indique une dépêche néerlandaise du 20 août 1992 et qui fait état d'informations fournies par le service national néerlandais d'information sur la criminologie (CRI), "les agriculteurs néerlandais déjà passés maîtres dans l'art de cultiver les tulipes, commencent à s'intéresser à la marijuana avec des succès spectaculaires. La presse agricole affirme qu'aux Pays-Bas la marijuana se place maintenant en 6ème position parmi les cultures de serre après les tomates. Grâce à de meilleures variétés et à l'utilisation des serres, la qualité de la Nederweed a considérablement augmenté. Elle contiendrait maintenant, d'après le CRI, de 9 à 27 % de tetrahydrocannabinol (THC) qui est sa substance active, contre seulement 0,5 à 1,4 % dans les variétés importées".

Alors que, en 1990, la police avait découvert et démantelé cinq pépinières de marijuana, en 1991 le nombre de sites est passé à 54 avec une production ayant une valeur estimée sur le marché de plus de 200 millions de florins, soit 600 millions de francs. Devra-t-on attendre que les agriculteurs français victimes des négociations du GATT ne se lancent dans la production de marijuana pour qu'on interdise enfin la culture des cannabis sous serre dans

l'espace Schengen ? Ou bien, faudra-t-il mettre en place une politique commune de la drogue (PCD) qui assurera de substantiels revenus aux agriculteurs européens ? La question vaut d'être posée d'autant plus que, du fait de leur taux de concentration en tetrahydrocannabinol, les huiles de marijuana néerlandaise s'apparentent à des drogues dites dures lorsqu'elles sont injectées.

La dépêche néerlandaise qui est jointe en annexe au présent rapport confirme l'inquiétude des milieux policiers, qui *"se plaignent d'être gênés dans leur lutte contre la drogue par des lois laxistes qui permettent le libre commerce des semences de marijuana et autorisent les agriculteurs à cultiver la drogue pour obtenir des graines pour oiseaux ou des fibres mais toute tentative de répression serait combattue par le puissant lobby en faveur de la libéralisation des drogues qui considère qu'il est logique de décriminaliser l'usage de la drogue"*.

3. Déjouer le piège de la dépénalisation

Face à l'ampleur des délits, des surdoses et de la consommation, certains proposent de lever la prohibition sur l'usage et le commerce des stupéfiants.

Un des principaux mouvements en ce sens est la ligue internationale anti-prohibitionniste (LIA) qui a présenté publiquement, le 10 novembre 1992, à Bruxelles, au cours d'une conférence de presse, son programme d'action politique et ses objectifs. Cette association compterait quelques 250 spécialistes dans les domaines juridique, médical et économique de 24 pays qui se sont unis *"pour lutter contre la prohibition des drogues telle qu'elle existe depuis 30 ans en Europe et aux Etats-Unis"*. Son trésorier est un industriel italien, M. Antonio Contardo qui, partant du constat que les deux tiers de la petite criminalité sont induits par l'usage de la drogue et que la prohibition constitue une source économique fondamentale pour les grandes organisations criminelles multinationales, développe comme solution la levée des sanctions applicables au commerce de la drogue.

La ligue internationale anti-prohibitionniste a comme objectif de publier un rapport annuel analogue à celui d'Amnesty International, ainsi qu'une revue hebdomadaire de presse pour *"élargir le débat sur les liens entre la prohibition de la drogue et le marché incontrôlable qu'elle représente"*. Un député européen italien, membre du groupe des Verts du Parlement européen, membre de la Commission anti-mafia du Parlement européen et Secrétaire exécutif

de la ligue internationale anti-prohibitionniste, M. Marco Paradash, résume cette politique : *"La suppression des frontières au début de 1993 ne modifiera pas la situation car l'intégration de la mafia en Europe est déjà très avancée. Ce n'est pas une question de frontière, c'est une question de marché ; il est actuellement trop fort pour être contrôlé par la police"*. Cette position est relayée par le radical italien, M. Marco Pannella et par un autre député européen, le Professeur Léon Schwarzenberg, qui, lui, compare le chiffre des 200.000 morts annuels dus à l'alcoolisme aux 4.000 morts annuels par toxicomanie, oubliant de prendre en compte, à l'occasion de sa démonstration, le rapport de consommation entre les deux types de produits.

Comme le soulignait, dès 1989, le rapport présenté au nom du Conseil économique et social par Mme Evelyne Sullerot : *"La responsabilité d'un Etat qui légaliserait les drogues serait lourdement aggravée, au regard de la santé publique, par le fait que la proportion des simples consommateurs occasionnels des drogues illicites qui deviennent toxicomanes est, selon les produits, deux à dix fois supérieure à la proportion des consommateurs d'alcool qui deviennent alcooliques. L'accoutumance qui favorise l'escalade des doses ou le rapprochement des prises est beaucoup plus rapide"*.

Ces positions montrent l'ampleur de la campagne engagée actuellement en Europe en faveur de la dépénalisation du commerce de stupéfiants. Comme on le lit dans un journal de programmes télévisés belge récent (1) *"l'interdiction de la drogue ne fait que stimuler le développement d'un commerce illicite, véritable encouragement à la constitution d'organisations criminelles. Permettre au consommateur de drogue de s'en procurer légalement couperait l'herbe sous le pied aux trafiquants. Le coût énorme de la lutte anti-drogue s'en trouverait considérablement allégé. Des moyens sérieux pourraient enfin être engagés pour aider les toxicomanes à se réinsérer socialement. La solution préconisée paraît à beaucoup hasardeuse, encore que le propos des anti-prohibitionnistes a le mérite de faire bouger les esprits"*.

Les promoteurs de cette solution miracle oublient de souligner que les expériences menées dans ce sens dans le passé, par exemple en Espagne, se sont révélées totalement négatives, que les pays qui se sont engagés dans cette voie ont dû revenir sur leur politique de libéralisation (on trouvera en annexe les principales dispositions de la loi Corcuera qui réprime dorénavant en Espagne la possession de drogue et de trafic des stupéfiants). Cette position est en réalité conforme aux intérêts du capitalisme ultra-libéral des

(1) *Tele Moustique* du 15 novembre 1992

commerçants de la drogue pour lesquels toute entrave à leur activité doit être éliminée afin de permettre une optimisation et un réinvestissement très rapide de leurs gains.

Mais il se peut aussi que leur position résulte d'une autre stratégie plus subtile que dénonçait, dès 1989, Mme Evelyne Sullerot : *"Pourquoi les trafiquants encouragent-ils les mouvements d'opinion en faveur de la légalisation qui leur volerait leur marché ? Parce qu'ils savent bien qu'après une année à peine, le bilan serait si catastrophique que les Etats reviendraient à l'interdiction stricte, et leur légueraient une clientèle élargie, à la recherche de drogues à n'importe quel prix. Toute campagne conduisant à l'indulgence pour les produits est suspecte et ne participe en rien de la générosité envers les hommes"*.

Il va sans dire que, aborder le problème sous l'angle de la prohibition ne prend absolument pas en compte la fragilité d'une jeunesse qui, dans l'état de désarroi actuel de la société occidentale, considérera avant tout la levée des interdits comme un signal d'encouragement à la consommation, alors même que le produit, dont le prix aura fortement baissé, sera très facilement accessible.

"La drogue en toute liberté, ce serait partout la délinquance, la violence, la destruction des familles, la remise en cause du niveau de santé général, l'explosion des maladies mentales, la multiplication des décès, la dégénérescence de la population et un péril mortel pour notre culture et notre civilisation... A ceux qui rétorquent qu'il ne s'agit là que d'affirmations hypothétiques, nous répondons : peut-on jouer, à la roulette russe, l'avenir de notre jeunesse et de notre société ?" (1).

L'importance de la campagne des anti-prohibitionnistes montre en réalité l'ampleur des moyens d'action des cartels et des mafias et confirme, a fortiori, l'urgence de revenir sur la stratégie actuellement engagée pour la suppression des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen.

(1) *La lutte contre la toxicomanie et le trafic des stupéfiants, Rapport au Premier ministre de Mme Catherine Trautmann, Président de la Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, février 1990.*

Mules, fourmis, schtroumpfs, courriers, boîtes aux lettres... cela pourrait correspondre au début d'un beau conte pour enfants. Malheureusement, il s'agit de la sale histoire d'un triste cauchemar : celui qui enchaîne au pire des esclavages des milliers et des milliers de jeunes européens avant la suprême des déchéances finales : la mort anonyme dans un milieu de parias, déchets d'une société par trop exclusivement préoccupée d'efficacité et de réussite matérielles.

Dans une société anomique à la Durkheim, le monde politique doit choisir. La mission d'information du Sénat fait des propositions. Elle ne pense pas que le slogan de "la guerre à la drogue" soit la solution. Elle ne pense pas non plus, à l'inverse, que la levée de la prohibition résoudra d'un coup de baguette magique la lutte contre les commerçants criminels et organisés de la drogue.

La stratégie qu'elle suggère comprend un ensemble de mesures pour contenir à la fois l'offre et la demande, et surtout pour maintenir la capacité culturelle de réaction d'une opinion et d'acteurs qui pourraient trop facilement être démobilisés face à l'ampleur de l'enjeu.

Il faut en outre compléter cette politique de "containment", par une politique d'aide sanitaire, psychologique et sociale aux toxicodépendants : par des mesures intelligentes combinant à la fois l'usage des substituts aux drogues habituelles (comme par exemple la méthadone pour l'héroïne), des moyens de préventions efficaces face à la pandémie du SIDA (par exemple par des campagnes d'information dans les milieux toxicodépendants en faveur des drogues inhalées aux dépens des drogues injectées, par des dispositions d'accès aux seringues neuves sans obstacles excessifs), et une politique de présence et d'écoute, les Pouvoirs Publics doivent être encouragés à remplir leur rôle de préservation de la Santé publique.

Comme Freud, qui avait appris à apprivoiser son "bon cancer", les sociétés de l'espace Schengen doivent sans doute, pour longtemps encore, apprendre à vivre avec le drame de la drogue ; mais elles doivent le maintenir à sa place et lui interdire de jeter son dévolu sur le lieu le plus stratégique de l'exercice de la liberté : leurs institutions démocratiques.

LISTE DES ENTRETIENS

du rapporteur de la mission d'information du Sénat

à La Haye, Bonn, Madrid, et Paris

Pays-Bas

M. T. de Kruyff, directeur du service des douanes de Schiphol

Mme Horstink, magistrat, conseiller du ministre en matière de lutte contre les stupéfiants

M. van Heijningen, chef de la brigade des narcotiques de la Police Rotterdam

M. Heijne-Makreel, sénateur VVD, magistrat

Mme Aalders, ministère du Bien-Etre, de la Santé et de la Culture, directeur affaires internationales

M. W. Palm, ministère de l'Intérieur, coordinateur de la structure nationale de concertation sur les minorités

M. J.E. van Mastrigt, directeur du bureau néerlandais du Mouvement européen pour la normalisation de la politique de la drogue.

M. D.E. Witteveen, ministère des finances, directeur général des affaires fiscales

M. J. Borger, direction de la Fondation aide aux drogués - Zeestraat

M. Broeders, directeur des affaires internationales - CRI (Service d'information central de la police)

M. Vasseur, coordinateur de la politique de la drogue à la mairie d'Amsterdam (Amstel 1)

M. Dijkstal, VVD (Libéral), M. Koffman, CDA (Chrétien Démocrate), Mme Swildens-Rosendaal, PvdA (Socialiste), députés spécialisés sur les questions de drogue, de la commission de la Justice de la deuxième chambre

Allemagne

**M. Glatzel, Coordonnateur pour la libre circulation des personnes -
Chancellerie**

M. Voking, secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur

M. Schreiber, Directeur de la police allemande

M. Gerhard Kohler, vice-président du Bundeskriminalamt

**M. Klaus Severin, chef de la police des frontières à l'aéroport de
Francfort sur le Main**

Espagne

**M. Juan Gomez Lozano, administrateur principal de l'aéroport de
Madrid-Barajas**

**M. Eduardo Bustamonte, M. Manuel Rodriguez et le Capitaine Pozo
du Service régional des douanes**

**M. Antonio Falcon Romero, adjoint au délégué du Gouvernement
pour le Plan national sur la drogue**

**M. Humberto Rios, directeur du Département des douanes et taxes
spéciales au ministère de l'économie et des finances**

**M. José Maria Lombardo Vazquez, Procureur du ministère public
contre la drogue**

**M. Pedro Ardaiz Egues, sénateur (PSOE), membre de la commission
mixte chargée de l'étude des problèmes de la drogue.**

M. Luis Herrera, Chef du service de surveillance douanière

M. Manuel Reverte Montagud, Commissaire général

**M. Alberto Elias Hernandez, responsable du Service central pour les
stupéfiants**

France

M. Michel Hagelsteen, préfet, coordonnateur pour la libre circulation des personnes

M. Jean-Luc Vialla, adjoint au directeur général des douanes

Mme Georgina Dufoix, déléguée générale à la lutte contre la toxicomanie

M. René Wack, commissaire divisionnaire, Chef de l'office central de répression de la grande délinquance financière

M. Robert Broussard, directeur chargé auprès du Directeur de la Police nationale de la lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants

M. Raymond Césaire, ambassadeur, Chargé de mission auprès du Ministre des Affaires étrangères pour les questions de stupéfiants