



Bruxelles, le 25 mai 2022  
(OR. fr)

9064/22

LIMITE

CORDROGUE 47  
SAN 276  
COSI 138  
RELEX 670  
UD 114

**NOTE**

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	14178/20; 9819/21
Objet:	Mise en oeuvre de la Stratégie et du Plan d'action de l'UE en matière de drogue (2021-2025)

---

En vue de la réunion du Conseil Justice et Affaires intérieures des 9 et 10 juin 2022, les délégations trouveront en annexe une note présentant les développements sous Présidence française, relatifs à la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action de l'Union européenne en matière de drogue (2021-2025).

Présidence française du Conseil de l'Union européenne

**Mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action de l'Union européenne en matière de drogues (2021-2025)**

*9-10 juin 2022, Conseil (Justice et Affaires intérieures), Luxembourg*

**Résumé exécutif**

Compte tenu des défis persistants et croissants que pose le phénomène de la drogue tant pour la santé que pour la sécurité, la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) a accordé une attention politique particulière à ce sujet.

La Stratégie<sup>1</sup> et le Plan d'action<sup>2</sup> en matière de drogues (2021-2025) constituent le cadre d'orientation de l'UE pour réduire l'offre et la demande de stupéfiants et assurer un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité au sein de l'UE, dans le respect de ses valeurs. La mise en œuvre effective de ces textes a donc été la priorité de la PFUE.

La négociation du mandat de l'Agence européenne pour les questions liées aux drogues, destinée à remplacer l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies (OEDT), a permis de parvenir à un accord en vue d'une orientation générale du Conseil afin de renforcer cette agence, en élargissant ses prérogatives et ses moyens. En effet, alors que le phénomène de la drogue continue d'évoluer rapidement, l'Europe doit s'adapter et se doter d'une agence encore plus performante, dynamique et résolument tournée vers l'avenir, capable d'alerter sur les menaces émergentes tant pour la santé que pour la sécurité et d'identifier et promouvoir les meilleures pratiques pour y faire face.

<sup>1</sup> Stratégie de l'UE en matière de drogue (2021-2025) (JO C 102 du 24.3.2021, p. 1)

<sup>2</sup> Plan d'action de l'UE en matière de drogue (2021-2025) (JO C 272 du 8.7.2021, p. 2)

Les discussions thématiques menées durant ce semestre ont été l'occasion d'engager une réflexion approfondie sur des problématiques actuelles, comme les défis et les opportunités offertes par le numérique, l'ampleur des trafics par la voie maritime, l'augmentation de la consommation et du trafic de cocaïne, l'impact environnemental des drogues, ainsi que le renforcement des mesures pour saisir et confisquer les avoirs criminels. Ces échanges ont permis d'identifier des pistes d'actions pour l'avenir. Enfin, la coopération internationale, tant au niveau birégional que multilatéral, a été poursuivie et renforcée, dans un contexte fortement perturbé. La société civile a également été consultée.

## **Introduction**

Le phénomène des drogues, dans un contexte européen en forte mutation, est marqué par la complexification des marchés et des nombreux défis. L'émergence de nouveaux produits de synthèse ne s'est pas faite aux dépens des drogues fabriquées à partir de plantes, comme le cannabis et la cocaïne, qui demeurent les deux produits les plus consommés à l'échelle européenne. Si la pandémie de Covid-19 a provoqué un ralentissement des échanges à l'échelle européenne, le trafic de drogues a connu, dans certains cas, une recrudescence inquiétante. C'est le cas du trafic par voie maritime, particulièrement utilisé par certaines organisations criminelles. L'accélération du recours à Internet pour la vente de produits pose aussi un défi majeur tant pour la santé que pour les services d'application de la loi.

La nature fortement transversale de cette politique, qui concerne notamment la santé, la sécurité et la coopération internationale, a irrigué de nombreuses instances préparatoires du Conseil sous présidence française. Le Groupe Horizontal Drogues (GHD) a pleinement joué son rôle de chef de file, en portant l'approche multidisciplinaire et équilibrée de la réduction de la demande et de l'offre de drogues, en conduisant les négociations sur le Règlement de l'Agence européenne pour les questions liées aux drogues et en menant des dialogues avec un certain nombre de pays et régions. Les discussions menées au Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (*COSI*), au Groupe Application de la loi – Police (LEWP-P) et douane (LEWP-C) ainsi qu'au Groupe coopération douanière (GUD), ont permis d'intensifier les efforts dans plusieurs domaines opérationnels.

La réunion ministérielle avec le Comité latino-américain de sécurité intérieure (CLASI), les dialogues menés avec les États-Unis, le Brésil et la Colombie, ainsi que la préparation de la réunion à haut niveau du mécanisme de coopération UE/CELAC qui aura lieu fin juin, ont permis de renforcer la coopération avec des pays clés dans ce domaine. L'élaboration d'une position commune de l'UE lors de la 65<sup>ème</sup> Commission des stupéfiants des Nations unies, dans un contexte de crise internationale suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, a en outre positionné l'UE comme une force de proposition et d'influence sur la scène internationale.

## **I. Négociation du mandat de l'Agence européenne pour les questions liées aux drogues**

Conformément à l'action 80 du Plan d'action, adossée à la Priorité stratégique 11, qui prévoit de « réexaminer le mandat de l'OEDT suite à l'évaluation réalisée en 2019 pour faire en sorte qu'il joue un rôle plus important en vue de relever les défis actuels et futurs liés au phénomène de la drogue », la Commission européenne a présenté le 12 janvier 2022, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence européenne pour les questions liées aux drogues (EUDA), destinée à remplacer l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies. Les modifications apportées au règlement existant découlaient de l'évaluation externe réalisée entre 2018 et 2019 et visaient à renforcer le mandat de l'Agence, tout en maintenant son objectif général, à savoir la mise à disposition d'informations factuelles, objectives, fiables et comparables sur les usages, les trafics et leurs conséquences et l'identification de mesures appropriées et concrètes pour relever ces défis complexes afin de de lui permettre de faire face aux nouveaux défis et nouvelles menaces, tant sanitaires que sécuritaires.

Les négociations au Conseil ont notamment permis de clarifier le mandat de l'Agence, de définir les poly-consommations combinant produits licites et illicites, de renforcer l'équilibre du texte entre l'analyse et les préconisations en matière sanitaire et sécuritaire, de clarifier le rôle et les tâches des points focaux nationaux (observatoires nationaux), mais également de permettre la création d'un réseau de laboratoires d'analyses scientifiques et toxicologiques. En raison de l'élargissement des prérogatives de l'agence, les implications financières ont également été débattues.

Grâce au soutien et aux commentaires constructifs de toutes les délégations, à l'approche ouverte de la Commission et au soutien constant du Secrétariat général et du service juridique du Conseil, un accord en vue d'une orientation générale du Conseil a été atteint et devrait ainsi ouvrir la voie aux discussions avec le Parlement européen dans le cadre des trilogues à venir.

## **II. Discussions thématiques en matière de drogues abordées au cours de la présidence française**

La présidence française, dans sa volonté d'œuvrer à la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action de l'UE, a choisi de porter cinq thèmes jugés prioritaires dans ce domaine.

### *1- Les drogues à l'ère du numérique*

La relation entre les drogues et l'usage des outils numériques, en matière de prévention des usages, de soin ou de lutte contre les trafics est complexe. Les actions 17, 28 et 46 du Plan d'action de l'UE, respectivement adossées aux priorités stratégiques 3, 5 et 7 y font référence.

Si Internet représente un défi supplémentaire en raison des moyens qu'il offre aux groupes criminels pour diffuser les drogues, il se présente également comme une opportunité, en complément des outils habituels, pour informer, prévenir les conduites addictives et accompagner les parcours de soin, que les autorités publiques doivent saisir. La réunion des coordonnateurs nationaux en matière de drogues, organisée par la PFUE le 8 avril 2022 à Paris a été consacrée à ce thème. Les discussions ont porté sur les innovations numériques en matière de prévention des usages de drogues, de réduction des risques, de soin en addictologie.

Cette réunion a permis de dégager un constat partagé et de nombreuses pistes de travail pour l'avenir, résumés dans les conclusions de la présidence (document ST 9051/22). Le renforcement de la coopération avec le secteur privé (réseaux sociaux, plateformes de discussions en ligne, services de livraison et de paiement en ligne) ; l'extension du mandat de l'*EU Internet Forum* aux questions de lutte contre les messages promotionnels de produits stupéfiants ; l'intensification de la surveillance des envois contenant des substances illicites, en pleine coopération avec les services postaux ou l'accélération de l'utilisation de l'intelligence artificielle afin de mieux appréhender les défis que pose le cryptage des messages, mais également la nécessité de continuer le partage de bonnes pratiques en matière d'information, prévention et soins ont fait partie des pistes de travail identifiées.

Les échanges ont donné lieu à des pistes concrètes d'actions, lesquelles ont été alimentées par les discussions des délégations durant la réunion informelle du COSI : par exemple, les formations à destination des enquêteurs devaient être accélérées (enquête sous pseudonyme, « coup d'achat », notamment). Il était enfin question de trouver des ressources financières et de réaliser une cartographie de la localisation des moyens sur le sujet des trafics en ligne.

## *2- Saisie et confiscation des avoirs criminels*

Dans le cadre de son approche multidisciplinaire et fondée sur des données vérifiées, la stratégie de l'UE en matière de drogues inscrit dans sa priorité 1 et notamment l'action 8, le suivi, le gel et la confiscation des avoirs criminels. Cette question a été abordée lors du séminaire de la PFUE du 17 février 2022, du COSI du 9 février 2022, du COSI informel de Versailles des 27 et 28 avril 2022, mais également à l'occasion de l'Assemblée générale du Réseau opérationnel de lutte contre le blanchiment d'argent (AMON) les 11 et 12 mai 2022.

De ces nombreuses interventions et discussions ont émergé diverses propositions concrètes. La nécessité d'assurer l'interconnexion des fichiers bancaires pour un accès direct permis à tous les enquêteurs européens ; l'extension, l'harmonisation et la clarification des compétences des bureaux de recouvrement des avoirs criminels (ARO pour *Assets Recovery Office*) et AMO (*Assets Management Office*) au niveau européen ; la mise en place d'une mesure préventive d'urgence de gel des avoirs saisis au niveau européen ou la création d'un fichier européen de recensement des crypto-monnaies, visant à rendre plus transparentes les identités des détenteurs de crypto-monnaies faisaient partie de ses conclusions.

### *3- Réduire l'offre et la demande de cocaïne au sein de l'Union européenne*

Alors que les niveaux de consommation de cocaïne en France et dans l'UE n'ont jamais été aussi importants et que l'on constate dans le même temps une stabilisation du prix de revente au détail dans l'UE, la présidence a souhaité aborder cette thématique importante au sein du GHD.

Les analyses toxicologiques indiquent par ailleurs que la cocaïne consommée en Europe n'a jamais connu de tels niveaux de pureté et la forte hausse des saisies dans l'UE témoigne de l'ampleur des trafics. Ce phénomène s'explique par une plus grande disponibilité du produit et suggère une diffusion ainsi qu'une banalisation croissante de son usage. Les discussions ont permis d'aborder à la fois la lutte contre l'offre et la demande de cocaïne, ainsi que la question de la coopération internationale et de la recherche. Les nombreuses interventions des États membres, de l'OEDT et d'Europol ont témoigné du réel intérêt et de l'inquiétude pour ce sujet, tant sur l'angle sécuritaire que sanitaire.

Les conclusions de la présidence du GHD (document ST 9316/22) permettent de faire état des enjeux et des pistes de travail pour l'avenir sur cette thématique. En particulier, les pistes identifiées incluent l'accélération de la coopération en matière de renseignement maritime et portuaire, le renforcement des capacités des pôles cyber des services répressifs, le développement des programmes de culture de substitution viables, la promotion de la recherche européenne visant à identifier les flux de distribution, le renforcement de la lutte contre le blanchiment notamment à des fins de ciblage et d'entrave des acteurs de haute valeur, ou encore le développement des enquêtes et des capacités d'identification de la provenance des précurseurs chimiques. S'agissant de la réduction de la demande de cocaïne, les pistes dégagées concernent notamment l'amélioration de l'information et la sensibilisation de la population, par exemple avec des messages sur les risques sanitaires, judiciaires voire environnementaux, le renforcement des compétences psychosociales des jeunes, l'amélioration du repérage et de la prise en charge par les professionnels de santé, la promotion de la réduction des risques et des dommages, ou encore l'accélération de la coopération technique, scientifique et médicale à l'échelle européenne afin de développer des traitements de substitution aux produits de la cocaïne, y compris le « crack » et enfin la dynamisation de la recherche européenne afin de renforcer la prise en charge des usagers de cocaïne et de crack et de renforcer la recherche sur le développement de médicaments de substitution.

#### *4- Renforcer la surveillance maritime*

Alors que le vecteur maritime se trouve de plus en plus plébiscité par les groupes criminels organisés, les ports européens continuent de constituer une importante porte d'entrée des drogues au sein de l'UE. La priorité stratégique 2 prévoit ainsi une surveillance renforcée du vecteur maritime afin de limiter la pénétration de produits stupéfiants sur le territoire européen, notamment à l'action 13. Les quantités de stupéfiants saisies sont en augmentation constante, signe que le trafic demeure très prospère et que les modes opératoires comme les itinéraires empruntés par les trafiquants s'adaptent aux entraves que les forces de sécurité intérieure leur opposent.

La présidence française en a donc fait une priorité, grâce aux événements organisés (séminaire de la PFUE du 17 février 2022, COSI du 9 février 2022, du COSI informel des 27 et 28 avril 2022) et aux réunions des groupes du Conseil qui ont permis d'identifier des solutions opérationnelles. Le déploiement des moyens maritimes dans la zone du Golfe de Guinée principalement ; la poursuite de la réflexion sur un système qui assurerait la stabilité du Centre d'opération et d'analyse maritime de lutte contre le trafic de drogue (MAOC-N) au-delà de 2026, tout en conservant sa flexibilité; le renforcement du cadre juridique existant *via* l'établissement d'une liste actualisée des autorités nationales compétentes pour délivrer une autorisation d'arraisonnement dans le cadre de l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988), afin de permettre l'interception de navires suspects ; l'introduction d'une obligation de réponse dans un délai maximal de 12 à 48 heures maximum et une disponibilité 24/7 de l'Etat du pavillon et la levée des obstacles juridiques et techniques afin d'échanger des données VMS (*Vessels monitoring System*) entre autorités nationales compétentes faisaient partie des conclusions de la présidence.

#### *5- L'impact environnemental des drogues*

L'une des priorités de la présidence française du GHD était également de permettre un débat sur la question de l'impact des drogues sur l'environnement, thématique émergente encore largement sous-étudiée par rapport aux impacts sanitaires, sociaux ou sécuritaires des drogues. Conformément à l'action 24 du Plan d'action, adossée à la priorité stratégique 4, qui prévoit ainsi de lutter contre les dommages environnementaux des drogues, la note thématique préparée par la présidence (document ST 9001/22) retrace les principales connaissances et précise quelques pistes d'action envisageables.

Un temps d'échange sur ce thème a été organisé lors de la réunion du GHD du mois de juin, avec la participation de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) qui présentera les premières conclusions d'un livret issu du Rapport mondial sur les drogues 2022 consacré à ce sujet, soutenu notamment par la France et l'Allemagne.

### **III. Le renforcement de la coopération internationale**

La coopération internationale revêt un rôle crucial dans la lutte contre le trafic de stupéfiants et est associée à la priorité 9 de la stratégie de l'UE. La présidence française a veillé à mettre en œuvre toutes les actions adossées à cette priorité stratégique, de l'action 55 à l'action 69.

Dans le cadre du GHD, le dialogue entre l'UE et les États-Unis qui s'est tenu le 3 février 2022 a notamment permis des échanges de vues sur la situation en matière de drogues et les politiques mises en œuvre par chaque partie, notamment au regard de la nouvelle stratégie américaine en matière de drogues dont une part importante est dédiée à la réduction des risques. Il a aussi permis d'évoquer la situation afghane, la coopération avec la Colombie et le Pérou, ou encore les précurseurs chimiques en provenance de Chine. Il a enfin prévu d'assurer une concertation importante en vue de la Commission des stupéfiants des Nations unies qui s'est tenue en mars.

La présidence française du COSI, au cours de diverses réunions du groupe ainsi que lors de la rencontre de Versailles des 27 et 28 avril 2022, a abordé la question de la coopération internationale. Plusieurs conclusions émanent de ses discussions. La mise en place ou le renforcement des observatoires nationaux et régionaux sur les drogues afin d'approfondir les connaissances de la situation dans chaque pays ou partenaire concerné et la mise en place d'une approche sur mesure, par la création d'une liste exhaustive des objectifs opérationnels et des besoins en ressources (budgétaires, humains, matériels) propres à chaque pays ou partenaire afin de rendre la coopération plus adéquate faisaient partie de ses pistes de réflexion.

## 1- L'Amérique latine, une région cruciale

L'Amérique latine a fait l'objet d'une attention particulière et a connu une nouvelle étape importante avec la création d'un Comité latino-américain de sécurité intérieure (CLASI), inspiré directement du COSI. En marge du Conseil JAI du 3 mars 2022, la présidence a organisé un déjeuner ministériel rassemblant les ministres des tats qui en sont désormais membres et les ministres de l'intérieur des États membres de l'UE. Ce déjeuner était centré sur le trafic de stupéfiants. Cette réunion a permis la signature d'une déclaration conjointe en la matière<sup>3</sup>. Afin de s'assurer du suivi concret et opérationnel des mesures mentionnés dans cette déclaration, la présidence française a souhaité mettre en place une nouvelle instance de coopération internationale bi-régionale : une *task force temporaire* consacrée à la lutte contre le trafic de stupéfiants, qui a vocation à devenir sur le long terme un réseau de policiers spécialisés en la matière.

Dans le cadre du GHD, la présidence a contribué à renforcer le mécanisme entre l'UE et la Communauté des États latino-américain et de la Caraïbe sur les drogues, co-présidé par le Paraguay. Deux réunions en mai 2022 (comité technique) et juin 2022 (réunion de haut niveau) ont permis d'aborder de nombreux thèmes avec cette région essentielle.

En outre, le dialogue annuel entre l'UE et le Brésil, qui s'est tenu le 17 mars 2022, a été l'occasion d'échanger sur les récents développements en matière de drogues dans les deux zones, de présenter les programmes de coopération à l'œuvre marquant une approche holistique de la lutte contre l'offre et la demande de drogues. Le Brésil a notamment souligné qu'il était devenu un pays de transit privilégié pour les groupes criminels transnationaux, particulièrement pour les produits à destination de l'Europe.

---

<sup>3</sup> 6762/2022

Le premier dialogue UE/Colombie sur les drogues se tiendra à Bogotá, le 17 juin 2022 et permettra d'approfondir la relation stratégique avec ce pays.

## 2- La Commission des Stupéfiants des Nations unies (14-18 mars 2022, Vienne)

La 65<sup>ème</sup> Commission des Stupéfiants s'est tenue à Vienne du 14 au 18 mars 2022, dans des circonstances extraordinaires. Le GHD a préparé la position commune de l'UE adoptée au Conseil JAI du 3 mars 2022 au sujet de l'inscription de trois nouvelles substances psychoactives aux tableaux annexés à la Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961 et à la Convention des Nations unies sur les stupéfiants de 1971. Cette classification, proposée par l'OMS, concernait la bromphine, la métonitazène, et l'eutylone. L'UE, suite à des consultations au sein du Groupe Union douanière (GUD), avait également adopté une position commune sur l'inscription de trois précurseurs chimiques du fentanyl à la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

En outre, la présidence du GHD a coordonné le processus de préparation des six déclarations de l'UE portant sur différents points de l'ordre du jour de la Commission, dont celle prononcée par le Ministre français des solidarités et de la santé lors de l'ouverture. Chaque déclaration contenait un point condamnant l'attaque de la Russie en Ukraine et enjoignant la première à cesser ses actions militaires.

Par ailleurs, le GHD a mené les processus de concertation de l'UE sur l'ensemble des résolutions proposées, notamment la résolution portée conjointement par la Slovénie et la France, au nom de l'UE, intitulée « *Promoting comprehensive and scientific evidence-based early prevention* ». Le succès de la mobilisation et de la coordination européenne, en lien avec ses partenaires internationaux, a permis d'isoler la Russie dans toutes les instances de dialogues de la Commission.

### 3- La situation en Ukraine

Face à l'invasion russe en Ukraine, la présidence française du GHD, en concertation avec la future présidence tchèque, a souhaité placer à l'ordre du jour la thématique de l'accès aux soins pour les usagers de drogues et l'impact de la crise des réfugiés sur les systèmes de santé des pays européens frontaliers. L'accès aux médicaments de substitution était notamment discuté.

Au cours de la réunion du GHD du mois d'avril, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'ONUSIDA et l'OEDT ont ainsi pu dresser un premier constat sur la situation de l'accès aux soins pour les usagers de drogues Ukraine et alerter l'UE sur les besoins, les difficultés attendues et en particulier les possibles pénuries de médicaments. Toutes les délégations et notamment les pays frontaliers ont pu faire part de leur appréciation de la situation, des mesures d'urgence mises en place, ainsi que des besoins et des points critiques, également dans une perspective de prévision et d'anticipation.

Par ailleurs, la mobilisation de la communauté EMPACT a également conduit à la propositions d'une nouvelle action opérationnelle "d'urgence", qui ciblera le trafic de drogues de synthèse et de nouvelles substances psychoactives aux frontières orientales de l'UE dans le contexte de la guerre en Ukraine.

#### **IV. Évolutions en matière de drogues dans les Etats membres de l'Union européenne**

La présidence, conformément à l'action 76, a estimé que le GHD était le forum approprié pour partager les nouvelles lois et stratégies nationales, dans un objectif de partage d'expériences et de concertation. Elle a donc inscrit pour chaque réunion du groupe, un temps d'échange visant à partager les développements législatifs et politiques nationales.

Dans ce cadre, les délégations ont pu entendre la présentation par la France du dernier arrêté régulant la vente de produits à base de CBD ; la nouvelle législation maltaise en matière de cannabis ; la présentation de la nouvelle stratégie estonienne en matière de drogues à horizon 2030; les derniers chiffres français sur les usages de drogues et la prévention des consommations ; la nouvelle stratégie croate de prévention des conduites addictives ; la commission d'enquête suédoise sur la politique nationale en matière de drogues ainsi que le plan national portugais pour la réduction des conduites addictives.

## **V. Coopération avec la société civile**

Lors du semestre de présidence française du GHD deux rencontres avec le Forum de la société civile sur les drogues (CSFD) ont été organisées, en lien avec l'action 49, adossé à la priorité stratégique 7.

Un représentant du CFSD a ainsi été invité à venir s'exprimer dans l'enceinte du GHD au cours de la réunion de mars 2022. Cette rencontre a permis des échanges de vues sur la situation des usagers de drogues en Ukraine, sur la préparation de la 65<sup>ème</sup> session de la Commission des Stupéfiants des Nations unies (CDS), ainsi que sur les points que la société civile a souhaité porter à l'attention des délégués. Une deuxième rencontre entre les représentants du CFSD et le GHD s'est tenue en marge de la Commission, le 17 mars 2022 à Vienne, et a principalement porté sur la situation des usagers de drogues en Ukraine, rapportée par des représentants de la société civile présents sur le terrain. Cet échange a été apprécié par toutes les parties, et notamment par nos interlocuteurs de la société civile qui ont salué les actions menées par l'Union européenne pendant la CDS.