



emcdda.europa.eu

Objectif drogues

Briefing de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies

ISSN 1681-634X

Réagir aux nouvelles substances psychoactives

Alors que les lois pénales définissent en principe clairement les substances contrôlées, la découverte d'une substance psychoactive non soumise à un contrôle juridique peut permettre aux fournisseurs de réaliser des profits sur ces produits au prix d'un risque pour la santé des consommateurs. Ces substances peuvent alors être identifiées par les autorités et ajoutées à la liste de celles sous contrôle, et le cycle se répète ainsi de suite. De récents progrès permettant de synthétiser des produits chimiques organiques à moindre prix, associés à l'échange d'informations et aux possibilités de commercialisation qu'offre l'internet, ont nettement accru l'accès aux nouvelles substances psychoactives, et ce à un rythme sans précédent. Celles-ci peuvent être commercialisées dans des boutiques spécialisées dans la vente d'accessoires utilisés

dans la consommation de drogues, dans les centres villes et sur des sites internet facilement établis, qui peuvent étendre la consommation de nouvelles drogues rapidement aux niveaux national et international. Désormais, la vitesse à laquelle les nouvelles substances psychoactives peuvent émerger et être diffusées remet en question la procédure établie consistant à adopter une législation pour contrôler une substance dans chaque pays. Les fournisseurs réalisent des profits considérables durant les mois nécessaires pour placer sous contrôle une nouvelle substance en vertu du droit pénal et alors qu'il reste encore à déterminer les risques associés à la consommation de cette substance. Les décideurs politiques réclament la mise en place de nouveaux moyens de contrôle des drogues, plus rapides et efficaces, à même de protéger la santé publique et,

si possible, de dissuader les fournisseurs de trouver de nouvelles substances pour perpétuer le cycle.

Les États membres doivent être capables d'identifier rapidement et d'évaluer scientifiquement les nouvelles substances de plus en plus complexes et variées apparaissant sur le marché. Il convient d'optimiser leurs mécanismes de réaction afin d'œuvrer concrètement et efficacement à la protection de la santé publique en réduisant les conséquences indésirables à un niveau minimal. Le contrôle dans le cadre de la législation en matière de drogues est l'une des diverses options possibles pour y parvenir.

**Wolfgang Götz,
directeur de l'OEDT**

Définition

Nouvelle substance psychoactive: il s'agit d'un nouveau stupéfiant ou d'un nouveau psychotrope, à l'état pur ou dans une préparation, qui n'est pas contrôlé par la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961 ou la convention des Nations unies sur les substances psychotropes de 1971, mais qui peut constituer une menace pour la santé publique comparable à celle que comportent les substances mentionnées dans ces conventions (décision 2005/387/JAI du Conseil).

Tour d'horizon des problèmes clés

1. Les nouvelles substances psychoactives ne sont pas facilement détectées et identifiées par les laboratoires médico-légaux. L'analyse des produits afin de détecter des substances inconnues ou non soupçonnées est un processus long, complexe et coûteux. Cela peut retarder la mise en œuvre de solutions ciblées et rapides par les législateurs et les autorités répressives.
2. D'un point de vue juridique, il est impossible d'ériger en infraction la diffusion non autorisée de toutes les substances psychoactives. Dès lors, à défaut d'anticiper, la législation peut uniquement permettre de réagir à des substances quand celles-ci apparaissent.
3. Les nouvelles substances psychoactives peuvent représenter un risque pour les personnes et pour la santé publique, ainsi que des risques sociaux touchant la communauté au sens large. Cependant, lorsque ces substances apparaissent sur le marché pour la première fois, il n'existe pas d'informations sur les risques y afférant.
4. La procédure nécessaire pour parvenir à contrôler une substance à travers la législation en matière de drogues est longue; elle dure, dans certains pays, plus d'une année.
5. Le contrôle d'une nouvelle substance psychoactive pourrait avoir des conséquences involontaires et non désirées. Il est susceptible de stimuler la recherche et la diffusion de substituts non contrôlés, qui pourraient s'avérer plus nocifs que les substances précédentes.
6. D'autres options en matière de contrôle, bien que plus rapides, sont exemptes de sanctions, lesquelles véhiculent des messages dissuasifs en termes de risques pour la santé. De plus, elles pourraient ne pas s'avérer efficaces pour empêcher et stopper la commercialisation et la distribution d'une nouvelle substance.

1. Les systèmes d'alerte rapide

En Europe, il existe des systèmes d'alerte rapide pour les nouvelles substances psychoactives aux niveaux national et communautaire. Le système européen d'alerte rapide, établi en 1997, est mis en œuvre par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et Europol et repose sur les systèmes nationaux. Ce réseau pluridisciplinaire collecte, évalue et diffuse rapidement des informations sur les nouvelles drogues et les produits les contenant. Au cours des deux dernières années, un nombre record de nouvelles substances ont été identifiées pour la première fois en Europe – 24 en 2009 et 41 en 2010 (voir graphique). Actuellement, environ 150 substances font l'objet d'une surveillance à l'échelle de l'Union européenne (UE).

Les systèmes nationaux d'alerte rapide sont dotés de structures ou de composantes différentes en fonction des besoins et des priorités nationales spécifiques, tout en répondant également aux besoins du système européen. En Europe, ces systèmes nationaux d'alerte rapide diffèrent à de nombreux égards, notamment en ce qui concerne leur base juridique, leur localisation sur le plan gouvernemental (au niveau des entités répressives ou des autorités sanitaires), leur portée (locale, régionale ou nationale) et les ressources qui leur sont allouées. Ils peuvent également avoir une composition et une capacité différentes; par exemple, certains systèmes d'alerte rapide incluent de solides réseaux de laboratoires médico-légaux et de toxicologie, certains contrôlent des échantillons prélevés sur des consommateurs et d'autres sont liés à un mécanisme de réaction rapide. Les systèmes nationaux d'alerte rapide peuvent être renforcés par l'utilisation d'indicateurs quantitatifs de surveillance des drogues, par la recherche qualitative et par des sources d'informations pluridisciplinaires telles que celles des services de santé, des organismes répressifs et des chercheurs indépendants. Ils peuvent exploiter les toutes dernières innovations analytiques et technologiques et profiter d'un échange d'informations efficace et opportun entre tous les partenaires.

2. Contrôle proactif

Les substances psychoactives contrôlées en application du droit pénal doivent être clairement définies. Le principe selon lequel nul ne peut être

reconnu coupable d'un acte qui n'était pas criminel au moment où il a été commis sous-tend cette disposition; il est consacré par la convention européenne des droits de l'homme et par certaines constitutions nationales. Sur cette base, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé que le droit pénal doit être précis dans ce qu'il définit comme étant une infraction. En d'autres termes, les substances non répertoriées dans la législation sur les drogues ne sont pas contrôlées par celle-ci.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme permet néanmoins de préciser et d'intégrer certains éléments d'une infraction dans la définition originale de l'infraction. L'Irlande et le Royaume-Uni utilisent des définitions génériques des familles chimiques de substances contrôlées. Des substances analogues ou dérivées des drogues contrôlées peuvent désigner des produits ayant des structures ou des effets similaires et, dès lors, englober une plus grande série de substances qu'une définition générique; les définitions de ces produits peuvent être appliquées à toutes les substances contrôlées par la législation sur les drogues (comme en Bulgarie ou en Norvège), à des catégories sélectionnées (Lettonie, Malte), ou à un seul petit groupe (Luxembourg). Certains États membres ont cependant signalé qu'ils seraient confrontés à des difficultés dans la mise en œuvre d'une définition générique, étant donné que cela nécessiterait de modifier le droit primaire ou pourrait contredire des principes constitutionnels. En 2010, l'Irlande a introduit une disposition légale interdisant la vente de toutes les substances psychoactives créant une dépendance ou nocives pour la consommation humaine tandis que la Pologne a interdit la commercialisation des drogues de substitution. Il est trop tôt pour évaluer pleinement ces approches.

3. Évaluation des risques

La plupart des États membres disposent de systèmes nationaux visant à évaluer les risques que présentent les nouvelles substances psychoactives. Ces systèmes examinent les risques sanitaires et sociaux posés par ces nouvelles substances durant les différentes étapes allant de la fabrication à la consommation en passant par le trafic. Ils peuvent également évaluer l'implication éventuelle de la criminalité organisée et les conséquences de possibles mesures de contrôle. Sur vingt-six pays pour

lesquels des informations sont disponibles, six n'ont pas fait état d'un système d'évaluation des risques dans le cadre de la procédure juridique de contrôle. Dans six pays, la législation sur les drogues fait directement référence à un système d'évaluation des risques. Celui-ci est à demi formalisé dans sept pays, et, dans sept autres, l'évaluation des risques peut être réalisée ponctuellement. Dans la plupart des pays, l'évaluation des risques est effectuée par des agents publics, mais, dans quatre pays (Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni), cette responsabilité incombe à un organe scientifique indépendant.

Environ la moitié des États membres de l'UE établissent une distinction juridique entre les substances en fonction du niveau d'effets nocifs qu'elles sont susceptibles de provoquer. De plus, une évaluation des risques peut contribuer à la réalisation d'une classification précise et à la communication des effets nocifs au public. La couverture médiatique des prétendus effets nocifs peut accroître la pression pour un contrôle législatif préalable à la notification de faits significatifs. Cependant, au vu des indications signalant que relativement peu de personnes consomment de nouvelles substances psychoactives, il est nécessaire de faire preuve de prudence afin d'éviter une perte de crédibilité résultant de l'exagération des risques. Peu de pays semblent réévaluer la précision de leur classification à un stade ultérieur, lors de la publication de nouvelles informations.

4. Des processus plus rapides, mais supervisés

Le temps nécessaire au contrôle d'une nouvelle substance dépend de la procédure suivie, de la nature de la loi concernée et du niveau d'approbation exigé. Par exemple, une procédure complexe pour la modification d'une loi parlementaire exigeant l'approbation du chef de l'État sera plus longue qu'une simple procédure destinée à modifier un règlement signé par un seul ministre. Afin de combler les retards procéduraux, l'Allemagne et les Pays-Bas ont établi des systèmes d'urgence permettant de placer temporairement une substance sous contrôle pour une période d'un an avec l'approbation d'un ministre plutôt que du gouvernement. Si la procédure de contrôle permanent n'est pas entamée dans l'année, la restriction n'est plus applicable. Plusieurs autres pays disposent de systèmes ultrarapides destinés

à placer les substances sous contrôle permanent en réduisant les périodes de consultation définies au cours du processus législatif. En Suède, une loi séparée, la «loi sur les marchandises ayant des effets nocifs pour la santé», permet de classer rapidement une substance comme étant soumise à de lourdes sanctions pénales en cas de vente ou de possession, pendant que les autorités cherchent à déterminer si celle-ci remplit les critères de définition d'une «drogue», auquel cas ladite substance sera répertoriée comme une drogue contrôlée. En vertu de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, les États membres disposent d'un délai de trois mois pour notifier les mesures nationales limitant les échanges intracommunautaires, mais cette obligation peut faire l'objet d'une dérogation pour des motifs graves de santé publique ou de sécurité.

5. Conséquences involontaires du contrôle

La procédure européenne d'évaluation des risques a pour but d'étudier les conséquences possibles des mesures de contrôle, ce qui peut inclure le remplacement de la substance nouvellement contrôlée par une autre substance non contrôlée – cette dernière substance pouvant parfois avoir des effets plus graves. Par exemple, la mise sous contrôle du GHB (l'acide

gamma-hydroxybutyrate) a pu entraîner une augmentation du recours à son précurseur chimique et métabolique, le GBL (gamma-butyrolactone) qui est au moins aussi dangereux que le GHB. Après que les champignons hallucinogènes contenant de la psilocine ont été placés sous contrôle, des détaillants ont commencé à proposer le champignon *Amanita muscaria*, qui présente des risques importants de toxicité. Lorsque la méphédronne a été interdite en Europe, les détaillants en ligne ont commencé à faire de la publicité pour la naphyrone en tant que substitut. Cependant, au lieu de la naphyrone, de nombreux échantillons contenaient une ou plusieurs cathinones contrôlées ou d'autres substances contrôlées non liées chimiquement à la naphyrone.

Le maintien d'un degré de vigilance accru pour les nouvelles drogues peut s'avérer coûteux dans la mesure où cela exige d'identifier un nombre croissant de nouvelles substances et d'intensifier les recherches visant à déterminer les risques connexes et à trouver des solutions. La procédure de mise en place d'un contrôle juridique des nouvelles substances psychoactives exige également des ressources pour l'application dudit contrôle. Les pays qui recourent systématiquement à cette approche pourraient courir le risque de surcharger leur système national. Forts de ce constat, des comités scientifiques d'évaluation des risques aux

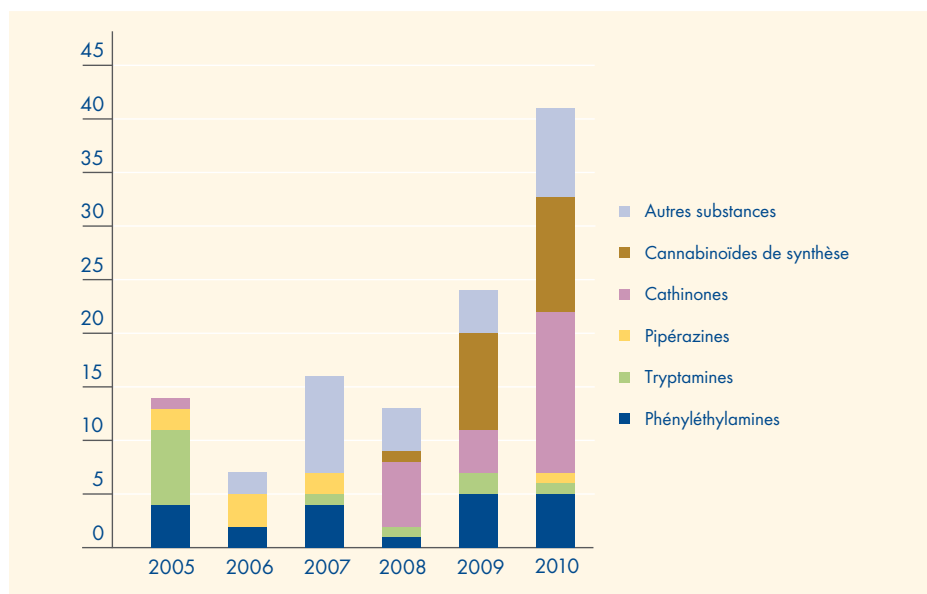
Pays-Bas et au Royaume-Uni ont préconisé de ne pas mettre en place de contrôle pénal pour la fourniture de certaines substances (champignons hallucinogènes et khat), en privilégiant plutôt les programmes de prévention.

6. Les autres lois sont-elles efficaces?

Certains pays européens recourent avec succès à d'autres lois pour mettre un terme à la diffusion ouverte d'une nouvelle drogue. Ces lois sont fondées sur des définitions harmonisées de l'UE qui devraient déjà être en vigueur dans tous les États membres. Des règlements exigeant que les marchandises ou les denrées alimentaires en vente soient munies d'étiquettes claires et précises concernant leur usage prévu ont été invoqués pour confisquer du «Spice» non étiqueté dans la langue nationale (Italie) et de la méphédronne dont l'étiquette indiquait des sels de bain ou de l'engrais (Royaume-Uni). En appliquant la définition harmonisée de l'UE d'un médicament à une nouvelle substance psychoactive, des agences pharmaceutiques nationales peuvent en interdire l'importation, la commercialisation et la distribution non autorisées. En 2009, l'Autriche a classé les produits du type «Spice» dans la législation non pénale relative aux médicaments, une initiative qui s'est avérée efficace pour faire cesser la commercialisation et la distribution ouvertes de «Spice» en Autriche, tout en évitant de faire des consommateurs des contrevenants. Les interdictions imposées sur les importations en Autriche («Spice») et au Royaume-Uni (méphédronne) ont contribué à stopper la distribution ouverte.

L'accès des jeunes aux nouvelles substances peut être restreint par la mise en place d'autorisations ou de limites d'âge dans les points de vente. Celles-ci pourraient être similaires à celles régissant la vente d'alcool et de tabac, mais parmi les autres exemples figurent les *coffee shops* aux Pays-Bas et la vente de butane et de produits solvants au Royaume-Uni. Toutes ces approches suivent les récentes recommandations de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime qui préconisent de mettre l'accent sur l'application des lois en vue de protéger la santé et de cibler les fournisseurs plutôt que de faire des consommateurs des contrevenants.

Nombre de nouvelles substances psychoactives notifiées au système européen d'alerte rapide conformément à la décision 2005/387/JAI du Conseil



NB: La décision 2005/387/JAI du Conseil est entrée en vigueur le 21 mai 2005.

Source: Système européen d'alerte rapide.

Objectif drogues est une série de comptes rendus politiques publiés par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, à Lisbonne. Ces comptes rendus paraissent régulièrement, dans les 23 langues officielles de l'Union européenne, ainsi qu'en norvégien et en turc. La langue originale est l'anglais. Toute reproduction est autorisée à condition de mentionner la source.

Pour vous abonner sans frais, contactez-nous par courriel: publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lisbonne, Portugal
Tél. +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

Conclusions et considérations politiques

1. La détection et l'identification des nouvelles substances psychoactives lorsqu'elles apparaissent sur le marché sont les premières étapes de l'évaluation des risques — et en fin de compte du contrôle — de nouvelles drogues potentiellement dangereuses. La capacité à mener à bien cette tâche est un élément essentiel des systèmes d'alerte rapide.
2. Les systèmes d'évaluation des risques peuvent fournir des éléments pour soutenir le processus législatif. Les résultats obtenus par ces systèmes peuvent permettre d'envoyer un message précis et fiable au public concernant le risque d'effets nocifs associé à la substance concernée. Des recherches ciblées sont essentielles pour fournir une base solide à l'évaluation des risques et pour la justification continue des mesures de contrôle.
3. Trouver le juste milieu entre, d'une part, une réponse rapide aux nouvelles substances et, d'autre part, des preuves scientifiques et une surveillance législative suffisantes est un objectif stratégique fondamental.
4. La législation sur les drogues devrait concerner les substances présentant de graves menaces sur les plans sanitaire et social. D'autres mesures, associées à des programmes de prévention, peuvent également être prises afin de dissuader de consommer des substances non contrôlées qui ne sont pas nécessairement sans danger.
5. Il est important de considérer si d'autres lois déjà en vigueur, telles que celles relatives à la protection des consommateurs ou aux médicaments, pourraient permettre d'atteindre l'objectif visé; la rapidité de la réaction peut être plus importante que la gravité de la sanction. Les interdictions d'importation peuvent alléger la pression pesant sur les mécanismes répressifs locaux.
6. La Commission européenne, en coopération avec les pays de l'Union européenne, l'OEDT et Europol, est en train d'élaborer une nouvelle législation destinée à mieux contrôler les nouvelles substances psychoactives au sein de l'UE.

Principales sources

OEDT (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, dossier thématique, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Lisbonne (<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html>).

OEDT (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

OEDT (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, dossier thématique, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Lisbonne (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb>).

OEDT (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Lisbonne (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems>).

OEDT (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

OEDT (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Références en ligne

Fiches drogues de l'OEDT

BZP et autres pipérazines

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp/fr>

Cannabinoïdes de synthèse et «Spice»

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids/fr>

Cathinones de synthèse

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones/fr>

Dérivés synthétiques de la cocaïne

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives/fr>

Décision 2005/387/JAI du Conseil relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles substances psychoactives

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:127:0032:0037:FR:PDF>



Office des publications

ÉDITEUR OFFICIEL: Office des publications de l'Union européenne
© Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2011
DIRECTEUR: Wolfgang Götz
AUTEURS: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
ÉDITEUR: Peter Fay
CONCEPTION GRAPHIQUE: Dutton Merryfield Ltd, Royaume-Uni
Printed in Belgium