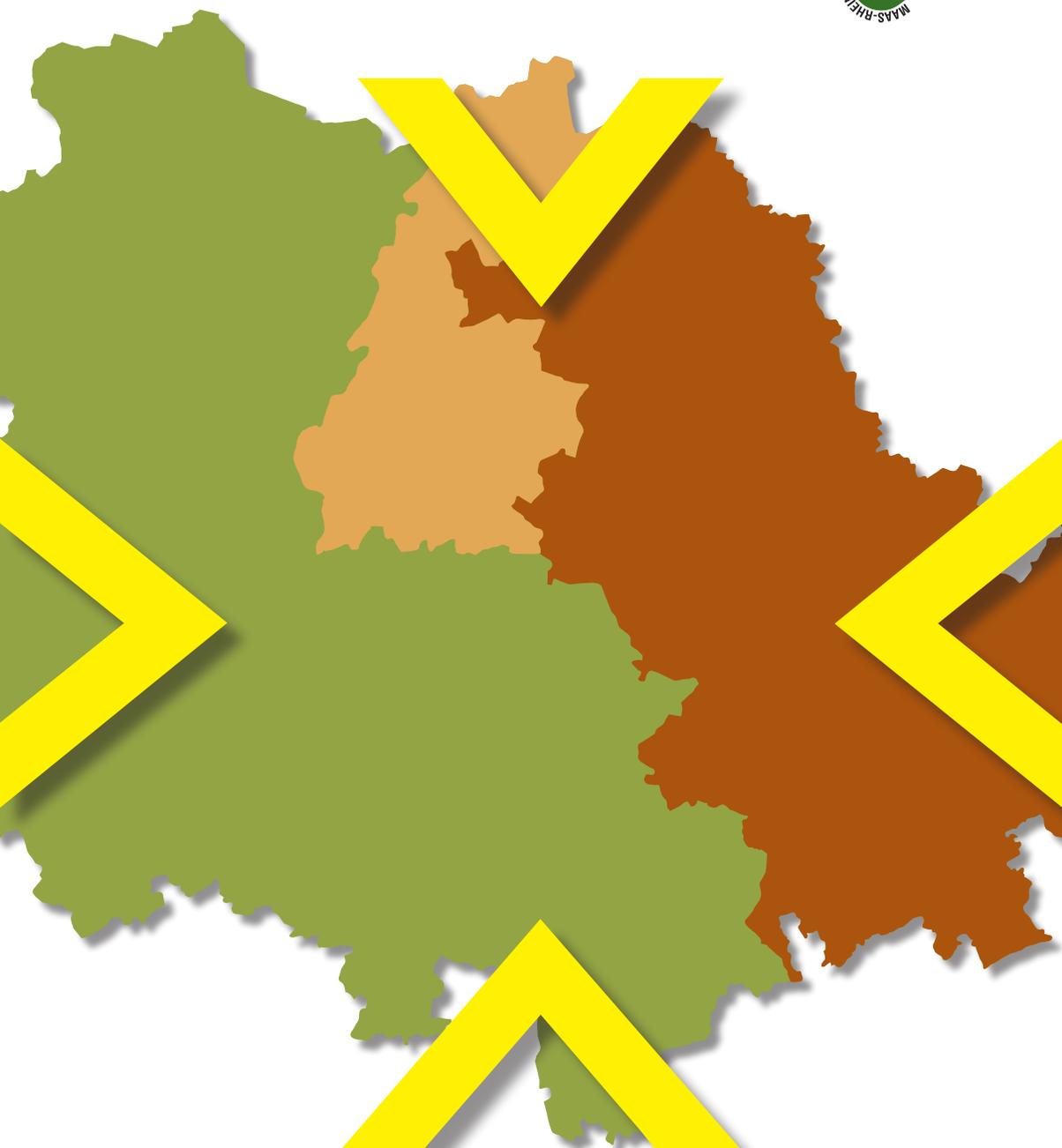


Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin

Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver



Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue
dans l'Euregio Meuse-Rhin

Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver

Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin

Rapport à l'intention du Comité directeur de l'Euregio Meuse-Rhin

Tilburg - Gand, le 14 novembre 2008

Avant-propos

Le présent rapport aborde une problématique sensible dans l'Euregio Meuse-Rhin : la maîtrise de la criminalité liée à la drogue dans ce « territoire sans frontières » situé entre la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas. Il a été élaboré à la demande du Comité directeur de l'Euregio Meuse-Rhin représenté par MM. L. Frissen, Commissaire de la Reine pour la Province du Limbourg néerlandais, S. Stevaert, Gouverneur de la Province du Limbourg belge, M. Foret, Gouverneur de la Province de Liège, K.-H. Lambertz, Ministre-président de la Communauté germanophone de Belgique, et H-P. Lindlar, Regierungspräsident de Cologne, dans le cadre d'une préoccupation croissante quant à cette problématique et quant à ses conséquences négatives sur les relations politiques et administratives dans la région.

L'étude que nous avons menée à leur demande contient d'une part une analyse de tous les documents disponibles sur la nature, l'ampleur et le développement de la criminalité en question et sur les efforts qui sont faits pour l'endiguer, et d'autre part une série d'entretiens avec des représentants des pouvoirs locaux et provinciaux, des parquets et des services de police dans les trois régions partenaires de l'Euregio. Nous avons en outre procédé à un relevé de la politique appliquée en matière de stupéfiants en Belgique, en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et dans l'Union européenne. En effet, la problématique de la criminalité liée à la drogue dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin est pour une bonne part la résultante de la politique (et des différences en la matière) qui a été et qui est menée par les pays concernés et qui, d'un point de vue international, a provoqué des effets pervers considérables, notamment un narcotourisme important et une forte concentration de la production et du trafic illicites de stupéfiants.

Il en résulte presque automatiquement que ce rapport n'a pas seulement un intérêt pour l'approche de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin, mais également pour la maîtrise de cette problématique dans l'ensemble de la région frontalière entre la Belgique et les Pays-Bas d'une part, et entre l'Allemagne et les Pays-Bas de l'autre. Dans ce contexte, il faut donc souligner que ce présent rapport a également une importance pour la politique que ces États et les autres États membres appliquent en la matière dans le cadre de l'Union européenne. En effet, s'il faut mettre à l'épreuve cette politique quelque part, c'est bien dans l'Euregio Meuse-Rhin : aucune autre région frontalière au sein de l'Union européenne ne présente des problèmes aussi manifestes de criminalité liée à la drogue et n'a autant besoin de coopérer étroitement dans de nombreux domaines pour maîtriser la problématique en question.

Ce dernier point est un motif de plus pour remercier ici toutes les personnes avec qui nous avons pu échanger librement des idées au cours des semaines et des mois précédents sur les questions relatives à la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio

Meuse-Rhin. Nous espérons qu'elles retrouveront dans le présent rapport le reflet des arguments et des faits dont il a été question dans nos entretiens généralement animés. Cela serait en effet le signe que les recommandations qui sont formulées dans le dernier chapitre du rapport pourraient bénéficier d'un large soutien. En tant qu'auteurs de ce rapport, notre tâche était de comparer leurs expériences, opinions et sentiments et de n'en reprendre que les aspects comparables, ce qu'ils voudront bien nous pardonner.

Dans ce contexte, nous tenons particulièrement à exprimer combien nous avons trouvé intéressant d'accompagner pendant une soirée et une nuit les unités en charge d'arrêter les rabatteurs à Maastricht. Cela nous a permis non seulement de mieux comprendre la manière dont ceux-ci opéraient et les efforts que la police et la justice doivent fournir pour juguler leurs actes, mais aussi les problèmes causés à la société par les lieux de consommation de drogue dans un certain nombre de quartiers de la ville.

Nous tenons également à préciser que nous sommes à tout moment disposés, sous l'égide ou non du Comité directeur de l'Euregio Meuse-Rhin, à discuter du présent rapport avec les nombreux acteurs concernés. Cela s'adresse bien sûr en premier lieu aux personnes qui ont par leur fonction des responsabilités dans la maîtrise de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin. Mais cela s'adresse bien entendu aussi à ceux qui, pour de toutes autres raisons, s'intéressent aux résultats de l'étude que nous avons menée.

Nous tenons également à remercier cordialement Mme Nathalie Wiegers du Bureau de coopération eurégionale auprès du parquet de Maastricht et Mme Diana Van Hooren-Thijssen, attachée aux cadres de la police Limburg-Zuid, pour la qualité et l'efficacité du soutien administratif qu'elles nous ont procuré avec gentillesse au cours de ces derniers mois.

Tilburg - Gand, le 14 novembre 2008
prof. dr. Cyrille Fijnaut et prof. dr. Brice De Ruyver

Sommaire

	Synthèse	11
1.	Introduction générale	23
2.	L'Accord de Schengen	27
2.1.	Introduction	27
2.2.	Le texte de l'Accord et de la Convention	27
2.3.	Le débat au Parlement néerlandais	30
2.4.	Le débat au Parlement belge	34
2.5.	Le débat au conseil interparlementaire du Benelux	36
2.6.	Conclusion	37
3.	L'évolution dans l'Union européenne	41
3.1.	Introduction	41
3.2.	Les rouages stratégiques et opérationnels	41
3.3.	Les grandes orientations de la politique en matière de drogues dans l'Union européenne	42
3.4.	La problématique de la drogue dans l'Union européenne : aperçu de la situation générale	45
3.4.1.	Production, trafic et consommation du cannabis	45
3.4.2.	Production, trafic et consommation de cocaïne	47
3.4.3.	Production, trafic et consommation d'héroïne	48
3.4.4.	Production, trafic et consommation des drogues de synthèse	48
3.5.	Conclusion	49
4.	Situation dans les pays les plus concernés : Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas	52
4.1.	Introduction	52
4.2.	La situation en Belgique	52
4.2.1.	Un aperçu de la politique	52
4.2.2.	Une vue d'ensemble des faits	55
4.3.	La situation en Allemagne	59
4.3.1.	Un aperçu de la politique	59
4.3.2.	Une vue d'ensemble des faits	61
4.4.	La situation en France	63
4.4.1.	Un aperçu de la politique	63
4.4.2.	Une vue d'ensemble des faits	65

4.5.	La situation aux Pays-Bas	68
4.5.1.	Un aperçu de la politique	68
4.5.1.1.	Principes généraux	68
4.5.1.2.	La politique afférente à plusieurs types de drogues	71
4.5.1.3.	La politique de l'actuel gouvernement	74
4.5.1.4.	La maîtrise de la problématique dans les trois communes frontières	76
4.5.2.	Une vue d'ensemble des faits	82
4.5.2.1.	La nature, l'ampleur et l'évolution de la consommation de drogue	82
4.5.2.2.	Production et trafic de drogues dures et de drogues douces	83
4.5.2.3.	Détection, poursuite, jugement et sanctions des auteurs	86
4.6.	Conclusion	87
5.	L'approche actuelle de la problématique de la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin	92
5.1	Introduction	92
5.2.	La politique des autorités du Limbourg méridional (néerlandais)	93
5.2.1.	La politique de la ville de Maastricht par rapport aux coffee-shops	93
5.2.1.1.	Deux issues bloquées : la régulation et la limitation	93
5.2.1.2.	La troisième voie : déplacement des coffee-shops vers la périphérie de la ville	94
5.2.1.3.	Vers un compromis avec les communes voisines belges et néerlandaises ?	98
5.2.1.4.	La politique de « l'épée de Damoclès » pour les coffee-shops et les immeubles de deal	100
5.2.2.	La stratégie de la police et du ministère public dans le Limbourg méridional	101
5.2.3.	La politique du triangle policier régional	103
5.2.3.1.	La politique du passé récent	104
5.2.3.2.	La politique dans un proche avenir	105
5.3.	La coopération transfrontalière	108
5.3.1.	Le cadre organisationnel de la coopération	108
5.3.2.	La formulation d'une politique en matière de criminalité	109
5.3.3.	Les formes de coopération existantes	113
5.3.3.1.	La constitution ratée d'une EOT	114
5.3.3.2.	L'élément de liaison : l'EPICC	115
5.3.3.3.	L'extension de la formule JHT	116
5.3.3.4.	La coopération stratégique et opérationnelle entre les parquets : le BES	117
5.3.3.5.	L'organisation de l'entraide policière et judiciaire : l'IRC	120
5.3.4.	Les initiatives nouvelles, mais controversées	122
5.3.4.1.	Vers un service eurégional d'enquête ?	122
5.3.4.2.	Vers un Eurocrime ?	125
5.4.	Conclusion	126

6.	L'Euregio Meuse-Rhin : une vue d'ensemble de la criminalité liée à la drogue	131
6.1.	Introduction	131
6.2.	Une problématique diverse et complexe	132
6.3.	L'action pénale dans l'Euregio	134
6.3.1.	Du côté néerlandais	134
6.3.2.	Du côté belge	135
6.3.3.	Du côté allemand	138
6.4.	La culture du cannabis et les coffee-shops	139
6.4.1.	Du côté néerlandais	139
6.4.2.	Du côté belge	143
6.4.3.	Du côté allemand	145
6.5.	La production et la distribution de drogues de synthèse	146
6.5.1.	Du côté néerlandais	146
6.5.2.	Du côté belge	148
6.5.3.	Du côté allemand	148
6.6.	Drogues : usagers, immeubles de deal et rabatteurs	149
6.6.1.	Du côté néerlandais	151
6.6.2.	Du côté belge	155
6.6.3.	Du côté allemand	157
6.7.	Conclusion	157
7.	Conclusion générale : un plan d'approche	161
7.1.	Introduction	161
7.2.	Renforcement de la coopération eurégionale	162
7.2.1.	La constitution d'un triangle de la sécurité eurégional	162
7.2.2.	La mise en place graduelle de JustPol-EMR	163
7.2.3.	La mise en œuvre de mesures administratives	165
7.2.4.	La coopération en matière de prévention et de soins	166
7.2.5.	La responsabilisation des groupements professionnels, des entreprises et des citoyens	167
7.3.	Ajustement de la politique dans les trois régions partenaires	167
7.3.1.	Recommandations pour la région partenaire néerlandaise	167
7.3.1.1.	Quelques recommandations pour l'ensemble de la région	167
7.3.1.2.	Le déplacement des coffee-shops de Maastricht	169
7.3.2.	Recommandations pour les régions partenaires belges	170
7.3.3.	Recommandations pour la région partenaire allemande	172
7.4.	Renforcement du rôle des autorités nationales/centrales	173
7.4.1.	L'élaboration de projets binationaux et trinationaux	173
7.4.2.	Les échanges d'expériences et d'informations	174
7.4.3.	L'organisation de l'entraide judiciaire	175

7.5.	Ancrage dans l'avenir de l'Union européenne	176
7.6.	Conclusion	177

Synthèse

La mission

La question posée par le Comité directeur de l'Euregio Meuse Rhin était double : il s'agissait d'une part de donner un aperçu de la criminalité liée à la drogue dans et aux environs de l'EMR, de l'approche de cette criminalité dans les différents territoires qui constituent l'Euregio, ainsi que de la coopération transfrontalière en la matière entre les ministères publics et les services de police concernés. Le deuxième volet de la mission portait sur la formulation, basée sur les conclusions de la première partie de la mission, de recommandations aussi concrètes que possible destinées aux autorités locales, régionales et nationales afin de parvenir à une meilleure maîtrise de la criminalité liée à la drogue dans et aux environs de l'EMR.

Pour effectuer cette mission, nous avons d'abord mené en juin, juillet et août des entretiens avec les maires, ainsi qu'avec des membres des ministères publics et les chefs de la police des régions concernées dans les trois pays. Nous avons également au cours de ces mêmes mois rassemblé non seulement toute la documentation disponible sur la problématique de la drogue dans l'EMR et les approches afférentes, mais également la documentation sur la politique qui est menée dans les pays les plus concernés (Allemagne, Belgique, Pays-Bas et France) pour maîtriser la problématique en question.

Étant donné que la coopération entre ces pays est encore dans une large mesure régie par la Convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990, nous avons en outre examiné les accords que les pays précités (plus le Luxembourg) ont précisément conclus dans ce cadre.

Les accords dans le cadre de Schengen

L'analyse de ces accords ne laisse subsister aucun doute quant au fait que, à l'origine des accords de Schengen, les cinq États signataires étaient d'accord sur les principaux aspects de la politique en matière de drogues : il convient de prévenir autant que possible l'usage de drogues, de combattre le trafic de drogues (transfrontalier), de lutter contre les nuisances liées à la drogue, et d'apporter des soins aux toxicomanes.

Dans la mesure où les Pays-Bas souhaitent autoriser la distribution de drogues douces par l'intermédiaire de coffee-shops, ils sont tenus de prendre des mesures préventives et répressives afin de contrer les effets négatifs de cette politique (y compris le narcotourisme et l'exportation illégale de cannabis afférente) pour (la politique menée dans) les autres pays. À l'inverse, ces autres pays sont dans l'obligation de procéder de même par rapport aux effets négatifs de la politique qu'ils appliquent.

L'une des conséquences de cette disposition sur les effets négatifs est que des mesures unilatérales produisant ou pouvant produire de tels effets ne sont pas dans l'esprit de Schengen. C'est également dans cette perspective qu'il convient de considérer le déplacement éventuel des coffee-shops de Maastricht.

De manière assez étonnante, le débat politique sur la Convention d'application de l'Accord de Schengen a négligé d'aborder deux éléments. Il s'agit tout d'abord de ce que l'on appelle la « problématique de l'arrière-cour » : comment les coffee-shops s'approvisionnent-ils ? Il s'agit ensuite de la mise en œuvre effective des accords : quels sont les efforts réellement consentis et quels sont les objectifs qui doivent être atteints ? Ces questions étaient apparemment trop sensibles.

En lieu et place, on a bien constitué un groupe de travail commun permanent qui devait suivre en permanence l'évolution de la situation. Il a toutefois disparu lors de l'intégration de Schengen dans l'Union européenne. Si ce groupe de travail avait continué d'exister au niveau des cinq pays signataires à l'origine des accords de Schengen, ceux-ci auraient pu constater que la problématique de la drogue dans l'EMR s'était profondément modifiée au cours des 10-15 dernières années : les problèmes de la production, du trafic et de la distribution de drogues ont connu une croissance énorme, et donc également ceux engendrés par le narcotourisme et les nuisances liées à la drogue.

La position particulière des Pays-Bas au sein de l'Union européenne

Les rapports des Nations unies et de l'Union européenne démontrent on ne peut plus clairement que partout dans le monde de grandes quantités de drogues naturelles et de synthèses sont disponibles, et que tous les efforts visant à limiter la production, le trafic et la distribution de drogues n'ont (ne peuvent avoir) que des résultats limités. Il est en outre incontestable que l'Europe, et en particulier les Pays-Bas, joue un rôle important dans le « business » international de la drogue.

Les Pays-Bas sont d'une part des producteurs à grande échelle de cannabis (« nederwiet ») et de drogues de synthèse, et d'autre part d'importants distributeurs de cocaïne, d'héroïne et de haschisch sur le territoire national et dans les pays limitrophes. Et même si les Pays-Bas ne sont pas le seul pays où le « business » de la drogue se porte bien, et qu'il ne convient donc pas au niveau international d'adresser des critiques violentes uniquement à ce pays, celui-ci doit néanmoins jeter un regard critique sur son rôle particulier dans le marché européen de la drogue.

Une comparaison de la politique et des problèmes en matière de drogues entre l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et la France révèle que la politique en matière de drogues dans ces pays présente encore plus d'uniformité qu'à l'époque des négociations de Schengen. Plus précisément, la Belgique et l'Allemagne ont également adopté officiellement une politique de tolérance vis-à-vis du petit usager de drogues. En outre, tous les pays concernés ont mis en place un système d'organismes d'accueil des usagers

problématiques de drogues.

Actuellement, la seule différence importante entre les Pays-Bas et les autres pays se résume à l'acceptation des coffee-shops. Mais cette différence a des conséquences très importantes.

Cela a en premier lieu conduit au fait que des masses de touristes de la drogue résidant parfois loin des Pays-Bas ont trouvé le chemin de ces établissements où ils peuvent acheter une quantité limitée de drogues douces dans un environnement relativement sûr.

Deuxièmement, cette commercialisation à grande échelle et dans un réseau à fines mailles de la distribution de drogues douces a conduit au fait que la production de ces drogues est non seulement organisée dans le pays à une échelle de plus en plus grande, mais qu'elle est aussi partiellement dans les mains du crime organisé qui n'aurait pas pu souhaiter de débouchés meilleurs et plus stables. Avec toutes les graves conséquences qui en découlent : essor d'une économie souterraine dans les villes et les communes, (menace de) recours à la violence dans le propre milieu et vis-à-vis des autres, etc.

La fin de la politique de tolérance ?

Parallèlement à l'absence d'application pendant longtemps de la politique de tolérance, cette évolution a complètement miné sur ce point la crédibilité déjà mise en doute de la politique néerlandaise en matière de drogues, certainement à l'étranger. Elle a notamment abouti au fait que la séparation des marchés tellement vantée (l'un des objectifs principaux de cette politique) a totalement échoué.

D'une part parce que certains coffee-shops sont devenus le lien par excellence entre le consommateur normal et le monde du crime (organisé). D'autre part parce que le flux d'acheteurs de drogue étrangers est une bénédiction pour des groupes criminels qui souhaitent vendre à ces « touristes » autant de cocaïne, d'héroïne, de drogues de synthèse, de haschisch et de « nederwiet » que possible. Les conséquences en sont l'apparition des rabatteurs, des immeubles de deal, et des nuisances liées à la drogue. Dans certaines communes, cela s'ajoute aux sérieux problèmes psychologiques, sociaux et économiques que la culture du cannabis cause déjà dans plusieurs quartiers.

C'est pour cette saison, parmi d'autres, que H. Van de Bunt concluait en 2006 que les bases de la politique en matière de cannabis étaient tellement affaiblies que les coffee-shops ne survivraient pas à l'horizon 2010. La réalisation ou non de cette hypothèse est une question à laquelle notre rapport ne répond pas. Cette question permet toutefois de constater qu'une application stricte de la politique de tolérance aura certainement de grandes conséquences pour les coffee-shops qui par toutes sortes de subterfuges ne respectent pas la limite des 500 grammes pour leur stock : ils devront fortement réduire leur offre voire disparaître.

Cette stratégie vis-à-vis des coffee-shops pourrait engendrer le déplacement

(plus prononcé) de l'offre vers des immeubles de deal à proximité (il ne faut pas oublier que déjà à présent une part importante de la distribution de drogues douces se fait en dehors des coffee-shops) ainsi qu'une diminution de la demande venue de l'étranger. Une telle évolution n'est pas impensable si l'on songe qu'actuellement il y a dans tous les États membres de l'Union européenne une culture et une distribution de toutes sortes de cannabis, indépendamment de l'offre des Pays-Bas, et que la plupart de ces États appliquent une politique bien plus tolérante vis-à-vis du petit usager. C'est notamment dans les régions frontalières qu'une réduction de l'offre tolérée peut conduire à une baisse importante de la demande, et donc provoquer également un fort recul du narcotourisme et de toutes ses conséquences.

Par ailleurs, une application plus stricte de la politique vis-à-vis des coffee-shops devra s'accompagner d'un plus grand renforcement de la politique actuelle en matière d'enquête, déjà très affirmée en soi, sur la production et le trafic de drogues. Il est notamment plus que temps de se pencher sur la problématique de « l'arrière-cour » des coffee-shops. Dans le sillage de la politique de tolérance, ce point a été à tort négligé. En vertu de l'article 126gg du Code néerlandais de procédure pénale, il y a en effet toutes les raisons d'examiner par le biais d'enquêtes de reconnaissance qui approvisionne les coffee-shops en drogues douces, de quelle manière et à quelle échelle.

L'approche actuelle de la problématique de la drogue

La difficile évolution de la politique vis-à-vis des coffee-shops à Maastricht démontre bien dans quelle mesure on s'est débattu pendant ces dernières années non seulement dans cette ville mais aussi dans l'ensemble de l'EMR avec la problématique de la drogue dans cette Euregio. Et la fin n'est pas en vue. Il y a une certaine pertinence au déplacement éventuel de plusieurs coffee-shops en bordure de la ville dans le but de diminuer les nuisances dans le centre-ville, car une partie du flux habituel des narcotouristes sera certainement déviée vers les nouveaux emplacements, mais cela ne résout pas le problème des rabatteurs, des immeubles de deal ni des nuisances liées à la drogue qui vont de pair dans et à l'extérieur de Maastricht.

Cela veut dire qu'il y a toutes les raisons pour ne plus attendre plus longtemps pour formuler une politique cohérente et consistante en matière de drogues dans l'EMR. À ce jour, une telle politique n'a pas été développée, probablement en raison de l'absence d'une commission commune qui aurait été chargée de suivre la problématique de la drogue. Si l'on souhaite mettre en place une telle politique, la première mesure à prendre est donc la création d'un tel forum. Il va par ailleurs de soi qu'une politique eurégionale en matière de drogues doit s'appuyer sur les plans et les projets qui ont été développés dans les années précédentes et qui ont été réalisés avec succès dans des lieux sensibles de l'Euregio, par exemple l'Opération *Hartslag* à Heerlen.

Il convient en outre de poursuivre le travail déjà entrepris pour favoriser la coopération policière et judiciaire au niveau transfrontalier. Dans ce contexte, on peut

en premier lieu faire référence à l'EPICC (Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum) et au BES (Bureau Euregionale Samenwerking) du ministère public. On peut aussi citer en deuxième lieu les JHT (Joint Hit Teams) et l'IRC (Internationaal Rechtshulp Centrum). Il convient en outre d'indiquer que, contrairement à ce que d'aucuns prétendent parfois, la police du Limbourg méridional a procédé ces dernières années à de gros investissements dans la mise en place d'un service central d'enquête qui peut de plus en plus être considéré comme un partenaire solide pour les autres services d'enquêtes de l'Euregio.

Il y a actuellement de nouveau deux propositions sur la table, à savoir la création d'un service eurégional d'enquête (Euregionale Recherche, ER) et la constitution d'un Eurocrime (EC) : il s'agit en fait de réunir sous le même toit les forces policières et judiciaires (y compris un ER) afin de franchir des étapes significatives dans la coopération mutuelle au sein de l'EMR. Ces propositions sont soumises par un groupe de travail de magistrats à une étude plus approfondie. Le fait qu'elles soient soutenues ou non ne peut pas de prime abord dépendre des intérêts bien établis ou des opinions en vigueur au sein des institutions, services et autorités en place. La réponse à cette question doit dépendre avant tout d'une évaluation de la gravité des problèmes de criminalité au niveau transfrontalier, et tout d'abord de la criminalité liée à la drogue. La question qui revient sans cesse est en effet la suivante : l'approche incarnée par ces propositions est-elle proportionnelle à la gravité de la problématique ?

La gravité de la situation

La situation dans le Limbourg méridional illustre dans une large mesure la situation de l'ensemble des Pays-Bas : c'est d'une part une grande région de production de drogues de synthèse et de « nederwiet » et d'autre part une région de distribution à grande échelle, non seulement des drogues précitées, mais également de haschisch, de cocaïne et d'héroïne.

La situation inquiétante de cette région n'est pas seulement une conséquence de la politique néerlandaise en matière de drogues de manière générale, de celle appliquée vis-à-vis des coffee-shops et de la situation géographique de ce territoire à la croisée de voies de communication qui remontent au temps des Romains. Elle est aussi une conséquence de l'absence de stratégie tant au niveau de cette région des Pays-Bas qu'à celui de l'ensemble de l'Euregio Meuse-Rhin. Une évaluation de la gravité de la situation est indispensable pour palier à cette absence.

Dans ce contexte, on peut renvoyer en premier lieu aux très nombreux problèmes qui sont associés, surtout du côté néerlandais et du côté belge de la frontière, à la vente tolérée de drogues douces et la distribution illégale de toutes sortes de drogues. Le nombre important de rabatteurs et d'immeubles de deal en sont les expressions les plus dérangeantes. Ces problèmes se prolongent par ceux de la toxicomanie comme on la rencontre à grande échelle dans une ville comme Liège, mais dont l'exis-

tence dans d'autres communes, grandes et petites, ne doit pas être sous-estimée.

Il faut reconnaître en deuxième lieu les problèmes importants qui sont posés par la production des drogues, dont les drogues de synthèse et certainement aussi la « nederwiet ». La manière dont une part importante de la culture du cannabis est organisée par des groupes criminels dans les trois pays est déjà en soi un problème de première importance, mais il existe en outre du côté néerlandais de la frontière le danger de voir émerger une sous-classe sociale enracinée dans une économie illicite de la drogue.

En troisième lieu, il ne faut pas perdre de vue qu'il y a des tentatives (parfois couronnées de succès) d'investir une partie des sommes importantes gagnées dans le trafic de drogue dans l'économie légale par le biais du blanchiment d'argent. Un problème tout aussi grave est que la production et le trafic de drogues semblent aller dans certains cas de pair avec d'autres formes de grande criminalité, en tout cas avec du trafic d'armes, mais parfois aussi avec de la traite des êtres humains.

En quatrième et dernier lieu, on ne peut pas cacher que la criminalité liée à la drogue constitue également un problème grave dans l'Euregio parce que les autorités concernées dans les trois pays ne sont pas jusqu'à présent suffisamment parvenues à organiser autant que possible en commun la maîtrise de cette problématique. C'est l'une des raisons pour lesquelles ces problèmes sont devenus partiellement incontrôlables au cours de ces dernières années. Des initiatives qui avaient néanmoins pour but de la maîtriser en partie (notamment le déplacement des coffee-shops de Maastricht) ont de manière involontaire provoqué plus de division que d'unité.

Un plan d'approche

La gravité de la situation exige une uniformisation et un renforcement de la politique menée par les pays concernés non seulement au niveau de l'EMR, mais à celui des différents territoires constitutifs de l'Euregio, ainsi qu'au niveau national et international. Des problèmes internationaux doivent faire l'objet d'une approche partiellement nationale et internationale.

Le niveau eurégional est et reste toutefois très important car c'est à ce niveau que la jonction des forces permet d'élaborer de manière optimale la coopération transfrontalière, et que c'est également ainsi que l'on peut autant que possible empêcher que l'approche de la problématique de la drogue adoptée par un pays n'ait des conséquences inacceptables pour celle appliquée dans un autre pays.

Les principales recommandations sont résumées ci-après par niveau d'action. L'objectif poursuivi est également le point commun de toutes ces recommandations : d'une part réprimer la culture du cannabis et la production de drogues de synthèse à grande échelle, et d'autre part limiter le nombre des immeubles de deal, des rabatteurs et des nuisances liées à la drogue.

Et l'on peut ajouter également pour cet objectif : il ne peut être atteint que par

un renforcement de la coopération au niveau eurégional, mais cette coopération requiert également le soutien nécessaire au niveau national et international.

A. Renforcement de la coopération eurégionale

L'analyse de la problématique de la drogue dans l'EMR montre de manière convaincante que les problèmes communs aux trois pays dans ce domaine ne peuvent être jugulés que si ces pays agissent conjointement en la matière. Cette action doit se faire de plusieurs manières et sur plusieurs fronts :

1. Il est nécessaire de mettre en place un *triangle de la sécurité eurégional* composé de représentants des trois organes de concertation qui fonctionnent déjà dans l'Euregio en matière judiciaire, administrative et policière : le BES (Bureau Euregionale Samenwerking), les villes MAHHL (Maastricht, Aix-la-Chapelle, Hasselt, Heerlen, Liège - y compris les représentants des (plus) petites communes) et le NeBeDeAgPol (Niederländisch-Belgisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizei). Ce triangle de la sécurité n'assume aucune tâche opérationnelle ou exécutive, sa mission est seulement d'élaborer dans les grandes lignes une politique permettant de faire face aux grands problèmes qui se posent. Sa création doit reposer sur un mandat officiel et un réel soutien de la part des ministres de la Justice et de l'Intérieur des trois pays.

2. Si l'on veut que la politique définie par le triangle de la sécurité eurégional ait des effets en pratique, il faut en tout cas que la coopération policière et judiciaire soit beaucoup plus étroitement organisée qu'elle ne l'est actuellement. À cet effet, il est nécessaire de mettre graduellement en place (dans l'esprit d'un Eurocrime) un *JustPol-EMR*. Les mesures qui doivent être prises dans ce contexte sont le renforcement du BES, la mise en place graduelle d'un service eurégional d'enquête (Euregionale Recherche, ER) sous la forme d'un réseau transfrontalier de services d'enquête articulés autour d'un grand noyau multinational, le développement d'un centre eurégional d'information et de coordination de la police (Politie Informatie- en Coördinatie Centrum, EPICC), un statut indépendant pour le centre international de l'entraide judiciaire (Internationaal Rechtshulp Centrum, IRC) et l'intégration des Joint Hit Teams (JHT).

3. Parallèlement à l'intensification de la coopération policière et judiciaire, la *coopération administrative* doit être renforcée. Il conviendrait de constituer au niveau de l'EMR une commission qui examinerait entre autres si les pouvoirs locaux des trois territoires constitutifs de l'Euregio disposent de suffisamment de moyens légaux pour juguler de manière égale et uniforme les différents aspects de la grande criminalité. En l'espèce, on peut envisager l'examen des demandes d'autorisations, la fermeture d'immeubles et l'application d'interdictions de séjour.

4. La coopération entre les trois territoires dans les domaines *de la prévention et des soins* pourrait être améliorée. On pourrait notamment envisager l'organisation de projets de prévention au niveau eurégional. Dans le domaine des soins aux toxicomanes, on pourrait prévoir l'organisation de réseaux eurégionaux d'institutions de soins et l'introduction d'une carte de soins eurégionale.

B. Ajustement de la politique dans les trois territoires partenaires

B.1. Recommandations pour la région partenaire néerlandaise

5. La politique récemment élaborée pour l'ensemble de la région par le triangle policier par le biais de plusieurs plans d'action (comme le projet Borderlines) doit être développée et mise en œuvre sans délai. En complément de cette politique, il est recommandé d'élaborer pour les communes de Maastricht, Kerkrade et Sittard-Geleen des projets qui s'inspirent de l'Opération *Hartslag* à Heerlen.

6. L'organisation de la police du Limbourg méridional doit être mieux adaptée aux problèmes qui se posent dans la région et dans l'Euregio. Il conviendrait de mettre en place au sein du service d'enquête central un service des narcotiques qui prendrait en charge toutes les activités que le corps de police déploie en matière de lutte contre la drogue, qui partagerait des responsabilités pour toutes les affaires pénales engagées dans ce domaine, et qui pourrait dès lors fonctionner comme un point de contact adéquat pour les services de police étrangers. Ce service devrait également être chargé de l'enquête pénale préliminaire sur les personnes et les groupes qui approvisionnent les coffee-shops par « l'arrière-cour ».

7. Il conviendrait en outre d'examiner si les capacités de ce corps sont suffisantes pour effectuer de manière satisfaisante toutes les tâches policières de base, mais aussi si les services d'enquête du corps national de la police (*Korps Landelijke Politiediensten*) et les services d'enquête supra locaux ne pourraient pas participer pleinement au dépistage des groupes criminels qui pilotent le trafic de drogues dans l'Euregio à partir de la *Randstad*.

8. En ce qui concerne le *déplacement des coffee-shops* de Maastricht :

- Il conviendrait tout d'abord de se contenter d'aménager un seul ou tout au plus deux « coffeecorners », les emplacements et les conditions de fonctionnement de cette infrastructure doivent être fixés en étroite concertation et avec l'assentiment des communes voisines en Belgique et aux Pays-Bas, les conditions en question doivent comporter une stricte application de la loi BIBOB et de la politique de l'épée de Damoclès.

- Dans le cadre de l'introduction et de la mise en œuvre de cette importante mesure, il serait judicieux de mettre en place une commission d'accompagnement eurégionale qui serait non seulement responsable de l'évaluation de cette expérimentation après quelques années, mais qui serait également compétente pour effectuer un suivi attentif du développement de ces « coffeecorners » et de leur impact sur l'évolution de la problématique de la drogue dans l'ensemble de l'Euregio.
- Dans le cadre de son objectif stratégique d'une réduction plus prononcée du nombre de coffee-shops, la commune de Maastricht devrait examiner les conditions dans lesquelles il serait possible de racheter des coffee-shops ou de diminuer leur nombre par une révision des plans d'occupation des sols.

B.2. Recommandations pour les régions partenaires belges

9. Tout comme pour le Limbourg méridional, il conviendrait de développer pour les régions partenaires belges un *plan d'action général* pour l'approche de la problématique de la drogue. En raison de quelques différences dans les problèmes entre la province de Liège et la province du Limbourg, ce plan pourrait comporter deux parties. La meilleure ligne de partage pourrait être la limite entre les deux arrondissements judiciaires concernés. La rédaction de ce plan devrait se faire en collaboration avec les auteurs du plan d'action régional pour la région partenaire néerlandaise pour que ces deux plans constituent les pierres angulaires de la stratégie souhaitée par le triangle de la sécurité eurégionale. Un *plus grand engagement dans le BES et les JHT* par un détachement de personnel devrait faire partie de ce plan d'action.

10. Il est nécessaire de former un *service d'enquête commun* à partir des services des corps de zones de police et des départements judiciaires de la police fédérale. Ce service devrait être renforcé par une dizaine de policiers spécialisés du secteur judiciaire de la police fédérale pour des enquêtes touchant des groupes criminels dont les activités illégales ont des ramifications qui s'étendent bien au-delà de l'Euregio. Le parquet fédéral doit entrer en action pour assurer en coopération avec les parquets locaux le bon déroulement de ces enquêtes.

11. De manière complémentaire, il est nécessaire de renforcer les *capacités des plus petits corps des zones de police* pour que ceux-ci puissent lutter contre les problèmes causés par les producteurs de drogues, les rabatteurs et les immeubles de deal. Selon des estimations provisoires, il s'agirait d'une vingtaine de policiers environ.

12. Conjointement aux mesures précitées, il faudrait en tout cas développer des *plans d'action locaux* pour les communes (notamment Liège) et les arrondissements (par exemple Tongres) qui sont confrontés de plein fouet à toutes sortes de problèmes liés à la drogue. Cela devrait également se faire pour des communes comme Genk, Hasselt et

Eupen car, suite à un durcissement de la politique en matière de drogues, certains problèmes dans ce domaine pourraient à l'avenir augmenter sur leur territoire.

13. Le plan d'action général pour cette partie du territoire de l'Euregio Meuse-Rhin doit comporter des propositions à l'intention du *législateur fédéral* sur l'introduction de nouvelles compétences et l'application de techniques et de procédures qui sont devenues indispensables dans une approche eurégionale cohérente de la problématique de la drogue. Il s'agit entre autres de la fermeture d'immeubles qui jouent un rôle dans la distribution de drogues, de l'arrestation de rabatteurs qui ne sont pas en possession de stupéfiants, de l'introduction d'un examen des demandes d'autorisation et des échanges afférents d'information entre les services administratifs, judiciaires et fiscaux.

B.3. Recommandations pour la région partenaire allemande

14. Il est souhaitable qu'un *plan d'action cohérent* soit formulé également pour la région partenaire allemande. Ce plan est non seulement nécessaire pour le développement de la politique imaginée par le triangle de la sécurité eurégional, mais aussi pour la coopération directe et opérationnelle avec les autorités des autres régions partenaires. Ce plan doit veiller notamment à l'interprétation et à l'application pratique du *principe de légalité et d'opportunité* dans les opérations de dépistage et dans les poursuites.

15. Ce plan d'action doit en outre indiquer si, et dans l'affirmative, comment il est possible de réaliser les *échanges d'informations* entre les autorités administratives, judiciaires et policières pour aboutir à une maîtrise pénale voire administrative des problèmes liés à la drogue sur le territoire allemand, dans un contexte eurégional. Ce plan devrait également examiner dans quelle mesure les autorités locales elles-mêmes disposent de suffisamment de compétences et de moyens pour juguler la criminalité liée à la drogue par des voies administratives comme l'examen des demandes d'autorisation et la fermeture d'immeubles de deal.

16. Même si Aix-la-Chapelle ne connaît pas de problèmes de drogues aussi importants que Maastricht et Liège, il serait souhaitable (également pour la coopération transfrontalière) qu'un *plan d'action spécifique* soit également élaboré pour cette ville, afin de contrôler à l'avenir aussi les problèmes qui se posent. Il va de soi que les auteurs d'un tel plan devraient travailler en étroite coopération avec les services de Heerlen qui participent de près à la mise en œuvre de l'Opération *Hartslag*.

C. Renforcement du rôle des autorités nationales/centrales

17. Il est nécessaire que les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique procèdent également au niveau national/central à la jonction des forces policières et judiciaires pour la

répression du crime organisé, notamment dans le domaine des stupéfiants. Il conviendrait à cette fin de formuler des *projets bilatéraux et trilatéraux*. Dans ce contexte, le parquet fédéral de Belgique, le parquet national des Pays-Bas et le *Generalstaatsanwaltschaft* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie doivent jouer un rôle de pionniers.

18. Les projets évoqués ci-dessus doivent être élaborés sur la base d'analyses criminalistiques comparables et de préférence intégrées telles que réalisées par les parquets et services de police les plus concernés. Ils doivent en outre comprendre des *programmes d'action* comportant une description précise des objectifs, du nombre de personnes et des moyens qui seront utilisés pendant un temps déterminé, ainsi que la base juridique concrète de la coopération et l'organisation de l'entraide judiciaire, etc.

19. Dans le cadre de la mise en œuvre de tels projets bilatéraux et trilatéraux, il convient également d'utiliser de manière systématique les *échanges d'expériences et d'informations* entre les autorités et les services des trois pays. Cette coopération peut se faire sous diverses formes, allant des séminaires transfrontaliers jusqu'aux échanges en termes de *meilleures et de mauvaises pratiques* en passant par l'organisation de stages et le détachement auprès de services de l'autre côté de la frontière.

20. Il conviendrait en outre d'améliorer l'organisation de la *mise en œuvre de l'entraide judiciaire*. Cela implique entre autres qu'il faut tenter d'obtenir un consensus sur les cas dans lesquels une aide judiciaire sera demandée, ainsi que sur la manière et le type d'aide en question. Il est aussi important d'avoir dans le développement des procédures un mécanisme de consultation mutuelle précoce sur les demandes d'entraide qui ont de grandes conséquences opérationnelles

D. Ancrage dans l'avenir de l'Union européenne

Il convient de souligner que la mise en œuvre du plan d'approche précité confèrera à la coopération policière, judiciaire et administrative dans l'EMR un statut d'exemple encore plus prononcé que ce n'était le cas dans un passé récent pour la coopération au sein de l'Union européenne. Elle pourrait jouer un rôle important non seulement dans l'évaluation de la politique en matière de drogues qui est prévue par l'Union européenne pour 2012, mais elle s'inscrit également pleinement dans les plans que les *Future Groups* ont élaborés pour l'avenir du troisième pilier de l'Union européenne, autrement dit la coopération policière et judiciaire entre ses États membres. Ce plan attribue un rôle important au principe de convergence, précisément aussi par rapport aux régions frontalières. Le plan d'approche qui vient d'être présenté ici est précisément une application concrète de ce principe.

E. La mise en œuvre du plan

La réalisation de ce plan d'approche nécessite en premier lieu que les ministres de la Justice et de l'Intérieur de la Belgique, de l'Allemagne et des Pays-Bas en prennent la responsabilité générale et qu'ils accordent à l'EMR un mandat pour en assurer la mise en œuvre.

Il conviendrait en deuxième lieu que le Comité directeur de l'EMR invite les responsables des villes et communes MAHHL-plus, du BES et de NeBeDeAgPol afin de créer un triangle de la sécurité eurégional et pour leur demander également de constituer des groupes de travail chargés de préparer le lancement d'un JustPol-EMR comprenant également l'inclusion du BES, de l'EPICC, de l'IRC et des JHT. Il devrait être possible de franchir ces étapes en trois mois à compter de la parution du présent rapport, donc avant le 1^{er} mars 2009.

En troisième lieu, la rédaction des plans stratégiques devrait être bouclée avant le 1^{er} juin 2009 pour les différentes régions partenaires et les villes ou les arrondissements au sein de celles-ci. Cela devrait être possible sur la base des documents existants et des initiatives qui ont déjà été prises. Ces plans stratégiques devraient ensuite être comparés et harmonisés entre eux en juillet et août 2009 au niveau du triangle de la sécurité eurégional.

Enfin, le 1^{er} septembre 2009, devrait entrer en action une commission d'accompagnement chargée de suivre la mise en œuvre concrète de ce plan d'approche. Cette commission devrait compter parmi ses membres tant des responsables de l'EMR et du triangle de la sécurité eurégional que des représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur des trois pays. Elle devrait établir chaque année un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan et sur les problèmes qui se posent en l'occurrence, y compris les solutions qui semblent les plus adaptées.

1. Introduction générale

Comme indiqué dans l'avant-propos, ce rapport sur la problématique de la (maîtrise de la) criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin résulte de la discussion menée au sein du Comité directeur de cette Euregio au printemps 2008 sur cette question et son influence négative sur l'ensemble des relations politiques dans cette région frontière particulière où non pas deux, mais trois pays, à savoir la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas se sont rapprochés au fil des siècles pour se ressembler de plus en plus dans toutes sortes de domaines, notamment la démographie, la culture, l'économie, la société et la géographie. Le rapport répond aux demandes formulées par le Comité directeur en question en mai 2008 :

- rendre visible la nature et l'ampleur réelles de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin, avec formulation claire de la problématique afférente ;
- inventorier les formes de coopération déjà mises en place au niveau transfrontalier par les services de police et les ministères publics pour lutter contre la criminalité liée à la drogue ;
- décrire les meilleures pratiques existant dans chaque région partenaire de l'Euregio Meuse-Rhin et susceptibles d'être appliquées dans les autres régions EMR ;
- formuler des recommandations aussi concrètes que possible pour que les autorités locales et régionales puissent tirer parti des opportunités, en coopération avec les services de police et les ministères publics de l'EMR ;
- rendre visibles aussi concrètement que possible pour les différentes autorités nationales les possibilités réalistes d'amélioration de la coopération et de l'harmonisation des stratégies et de la législation en matière de lutte contre la criminalité liée à la drogue, identifier les principaux problèmes qui font obstacle à une amélioration la situation et qui pourraient être éliminés par les autorités nationales ;
- et inscrire le tout dans un plan de mise en œuvre et un calendrier d'action en 2008-2009.

Nous avons déployé deux activités principales pour mener à bien cette mission.

En premier lieu, nous avons rassemblé autant de documentation que possible sur la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin ainsi que sur les initiatives prises au cours des années passées par les autorités et les services des pays concernés

de manière unilatérale et/ou en concertation mutuelle afin de juguler cette criminalité au niveau transfrontalier ou non. Dans ce prolongement, nous avons fait l'inventaire de la politique menée actuellement par la Belgique, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas en matière de stupéfiants et de criminalité liée à la drogue, y compris la politique que mènent ces États membres ainsi que d'autres sur cette problématique dans le cadre de l'Union européenne.

En deuxième lieu, au cours des mois de juin, juillet et août, nous avons mené des entretiens avec les gouverneurs des provinces et les maires, ainsi qu'avec les ministères publics et les chefs de la police des régions concernées dans les trois pays. Tous ces entretiens ont chaque fois tourné, ce dans le prolongement de notre mission, autour de trois questions, à savoir:

- Quelle évaluation fait-on de la nature, de l'ampleur et de l'évolution de la problématique des stupéfiants dans l'Euregio Meuse-Rhin et de ses effets réels sur la société de cette Euregio ?
- Quels sont les efforts particuliers qui sont effectués, tant sous forme de mesures spéciales que par rapport à l'échelle d'application des mesures en question (nature/ampleur de l'effort en termes de personnels et de moyens), pour maîtriser cette problématique ou en réduire les effets ? Quels sont les résultats de ces mesures à ce jour, et quelles sont leurs retombées positives et négatives sur la nature, l'ampleur et l'évolution de la problématique ?
- Quelles seraient les mesures à prendre, à quelle échelle, par quelles autorités ou quels services, ou encore par quelles instances ou entreprises, afin de mieux contrôler à court ou à moyen terme ce problème dans l'EMR, et pour prévenir autant que possible les conséquences négatives des mesures en question ?

Au total, 16 tables rondes ont été organisées dans les régions des trois pays concernés afin de formuler une réponse adéquate à ces trois questions. Comme il ressort des annexes, les entretiens avec les responsables politiques, les procureurs et les chefs de la police ont été menés de manière séparée. Il a été procédé de la sorte afin de mieux présenter leurs différentes perspectives sur la nature et l'ampleur du problème, ainsi que la diversité de leurs expériences de l'approche en la matière. La presque totalité de ces entretiens a donné lieu à des prises de notes destinées à la rédaction du présent rapport, et donc exclusivement à des fins internes. Nous avons en effet assuré les participants aux entretiens qu'ils ne seraient jamais cités nommément dans le rapport, et qu'il serait en outre veillé à ce que l'on ne puisse pas faire de rapprochement entre les prises de position dans le rapport et un ou plusieurs de nos interlocuteurs. Cet engagement a sans aucun doute contribué à l'ouverture tellement nécessaire, et donc à la véracité des propos et, par conséquent, à l'utilité des entretiens en question.

En troisième lieu, nous avons assisté à Maastricht à une intervention visant l'arrestation de rabatteurs. Nous avons également effectué une visite de travail au centre eurégional d'information et de coordination de la police à Heerlen, qui est en fait le centre commun des services de police de l'Euregio mis en place il y a quelques années sur l'initiative des chefs de police concernés, réunis au sein de la NeBeDeAgPol.

Les conclusions tirées sur la base de cette documentation, des tables rondes et des visites de travail sont reprises dans les six chapitres suivants.

Le chapitre 2 porte sur le passé récent de la politique menée en matière de drogues dans les pays qui ont signé l'Accord de Schengen en 1985 et qui ont ensuite été les premiers à ratifier la Convention d'application de cet accord en 1990. Dans le contexte du présent rapport, il est important de se remémorer de manière très précise les accords conclus dans le cadre de Schengen à propos de la politique en matière de stupéfiants. Ces accords jouent en effet toujours un rôle important dans les discussions menées par les Pays-Bas et les pays voisins sur ce sujet.

Le chapitre 3 ensuite, aborde dans le détail la politique en matière de stupéfiants actuellement menée dans le prolongement de Schengen au niveau de l'Union européenne et la manière dont est décrite à ce niveau la problématique de la drogue telle qu'elle se présente dans les pays qui jouent un rôle important en termes de criminalité liée à la drogue, telle que celle-ci se manifeste dans l'Euregio.

Le chapitre 4 traite principalement de la politique générale que mènent la Belgique, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas en matière de stupéfiants et de criminalité liée à la drogue. Dans ce comparatif des situations, nous esquissons à grands traits tant la politique en matière de stupéfiants que la problématique posée par la drogue. Nous pouvons ainsi identifier précisément et concrètement les similitudes et les différences entre les quatre pays sur ces deux points.

Le chapitre 5 commence par accorder une large place à la politique en matière de drogues telle qu'elle est appliquée dans la partie néerlandaise de l'Euregio, à savoir le Limbourg méridional, parce que cette dernière a alimenté dans une grande mesure le débat sur la maîtrise de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin. Dans ce prolongement, il aborde les initiatives transfrontalières prises par les autorités et les services dans l'Euregio afin de juguler cette criminalité. Y sont également expliquées les propositions qui circulent actuellement dans l'Euregio afin d'aboutir à une approche plus adéquate du problème.

Le chapitre 6 aborde quant à lui la nature, l'ampleur et l'évolution de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio. Il explore d'abord la complexité de la problématique en question. Il évoque ensuite les principaux problèmes : la culture du cannabis et les coffee-shops, la production et la distribution de drogues de synthèse, la vente illícite de drogues (dures et douces), les lieux de consommation illégale de drogue et les rabatteurs. La conclusion de ce chapitre ne comporte pas seulement un jugement sur la politique néerlandaise en matière de drogues, mais également une évaluation de la gravité de la problématique liée à la drogue, et en particulier de la criminalité liée à la

drogue dans l'Euregio.

Le chapitre 7 enfin présente un plan d'approche dont l'objectif est de parvenir à une meilleure maîtrise commune de ce type de criminalité dans l'Euregio Meuse-Rhin. En d'autres termes, il comprend l'esquisse du plan d'approche demandé par le Comité directeur de l'Euregio Meuse-Rhin.

L'annexe au présent rapport reprend le nom des personnes qui ont été invitées aux tables rondes.

2. L'Accord de Schengen

2.1. Introduction

La première tentative des trois pays du Benelux d'établir, avec la France et l'Allemagne, une comparaison de leurs politiques en matière de drogues s'est déroulée dans le cadre de ce que l'on appelle communément « les accords de Schengen ». Ce point était en tout cas et plus que jamais en tête de leurs préoccupations tant lors de l'élaboration de l'Accord de Schengen en 1985 que lors de la rédaction de la Convention d'application de cet accord en 1990. Les accords qui ont finalement été conclus dans ce contexte ont montré qu'ils partageaient les mêmes vues sur certains points, mais pas du tout sur d'autres. Ce motif est déjà suffisant pour ne pas faire l'impasse sur Schengen dans le présent rapport.

S'y ajoute le fait que ces deux conventions jouent toujours un rôle important non seulement dans les discussions sur la politique que ces pays mènent en matière de drogues, mais aussi dans les diverses formes de coopération qu'ils ont développées afin de juguler (aussi) la criminalité liée à la drogue. Pour ces motifs, il paraît donc nécessaire de rappeler brièvement ce qui a été convenu en la matière dans le cadre de Schengen, et comment les différents pays l'envisagent, en particulier les Pays-Bas et la Belgique en raison des problèmes qui se posent actuellement. Seront abordés dans ce contexte d'une part le débat sur les accords de Schengen au Parlement néerlandais et d'autre part celui qui a eu lieu en la matière au Parlement belge.

Nous examinerons ensuite la manière dont le Conseil interparlementaire du Benelux a tenté de harmoniser la politique en matière de drogues de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg afin d'obtenir un meilleur résultat que celui obtenu dans le cadre de Schengen. L'unité de stratégie dont fait preuve le rapport du Conseil en question peut encore aujourd'hui servir de point de départ pour une adaptation de l'Accord de Schengen à la problématique actuelle en matière de toxicomanie au sein de l'Euregio Meuse-Rhin. De manière générale, ce rapport en revient toutefois aux points de départ de l'Accord de Schengen et de la Convention d'application de cet accord parce que, en dépit des modifications importantes de la politique en matière de drogues des pays concernés et de la problématique de la drogue elle-même, ils sont toujours actuels et donc en grande partie utilisables.

2.2. Le texte de l'Accord et de la Convention

La décision prise en février 1985 par les représentants de l'Allemagne, de la France et des pays du Benelux de conclure un accord politique qui devait aboutir à une suppression des obstacles à leurs frontières intérieures a donné lieu, quelques mois plus tard, à un

mémorandum Benelux reprenant des propositions pour un assouplissement graduel des formalités aux frontières en question. L'un des points abordés dans ce mémorandum était une étroite collaboration entre les services des douanes et de la police dans la lutte contre notamment la criminalité et les stupéfiants.¹

L'article 8 de l'Accord de Schengen signé ensuite en juin 1985 stipule que « les Parties s'engagent à lutter énergiquement sur leur territoire contre le trafic illicite de stupéfiants et à coordonner efficacement leurs actions dans ce domaine. » L'article 9 stipule ensuite que dans ce but « les Parties renforcent la coopération entre leurs autorités douanières et de police », notamment par une amélioration de l'échange d'informations. L'article 19 prévoit également que ces « parties » s'efforceront à long terme d'harmoniser les législations et réglementations, notamment en matière de stupéfiants.

Dans une annexe 3 spéciale, il est stipulé par rapport aux mesures relatives à la lutte contre le trafic de stupéfiants que les pays signataires, aux fins de coordination de leurs actions de lutte contre le trafic de stupéfiants, échangeraient toutes les informations utiles mais sans préjudice des dispositions de leurs législations nationales, et dans la mesure où les conventions d'entraide judiciaire ne prescrivent pas d'autres communications d'informations. Les parties utiliseraient en l'occurrence bien entendu les canaux existants d'Interpol, mais elles ont indiqué par ailleurs qu'elles désigneraient chacune, pour réaliser des échanges directs et rapides d'informations, un service centralisé avec lequel les services des autres pays concernés devraient de préférence prendre contact.²

Il ressort toutefois du texte de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 que ce qui avait été facilement convenu en 1985 était beaucoup plus difficile à appliquer dans les années suivantes.³ Un chapitre entier est consacré à la problématique des stupéfiants (articles 70 à 76). Le fait qu'il n'a pas été possible de réaliser complètement les objectifs de l'Accord est directement reconnu dans la formulation de l'article 70 qui stipule notamment la mise en place d'un « groupe de travail permanent » comportant des représentants des services de police et des douanes avec pour mission :

« d'examiner des problèmes communs concernant la répression de la criminalité en matière de stupéfiants et d'élaborer le cas échéant des propositions aux fins d'améliorer, si besoin est, les aspects pratiques et techniques de la coopération entre les Parties Contractantes ».

.....
¹ Tweede Kamer, 1984-1985, 18941, n° 1.

² *Tractatenblad*, 1985, n° 102.

³ *Tractatenblad*, 1990, n° 145.

Le premier paragraphe de l'article 71 stipule ensuite que « Les Parties Contractantes s'engagent, en ce qui concerne la cession directe ou indirecte de stupéfiants et de substances psychotropes de quelque nature que ce soit, y compris le cannabis, ainsi que la détention de ces produits et substances aux fins de cession ou d'exportation, à prendre, en conformité avec les Conventions existantes des Nations Unies (de 1961, 1971 et 1988), toutes mesures nécessaires à la prévention et à la répression du trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes. » Les conventions citées, qui font aujourd'hui partie intégrante de la législation de l'Union européenne, notamment du fait de la transposition de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, constituent donc directement l'un des points de départ de la politique menée par l'Union en matière de drogues, et elles déterminent donc ainsi la marge de manœuvre en la matière dont disposent les États membres, et plus particulièrement l'Euregio Meuse-Rhin.

Dans ce contexte, le deuxième paragraphe stipule que « les Parties Contractantes s'engagent à prévenir et à réprimer par des mesures administratives et pénales l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, ainsi que la cession, la fourniture et la remise desdits produits et substances... ». En l'occurrence, il a toutefois été fait observer explicitement dans une déclaration commune que, « Pour autant qu'une Partie Contractante déroge au principe visé à l'article 71, paragraphe 2, dans le cadre de sa politique nationale de prévention et de traitement de la dépendance à l'égard des stupéfiants et des substances psychotropes, toutes les Parties Contractantes prennent les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'exportation illicites desdits produits et substances, notamment, vers le territoire des autres Parties Contractantes. »

En vue de lutter contre l'importation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, les « Parties Contractantes » stipulent au paragraphe 3 qu'elles « renforceront les contrôles de la circulation des personnes et des marchandises ainsi que des moyens de transport aux frontières extérieures » ...en prenant « notamment en considération le déplacement d'une partie du personnel de la police et des douanes libéré aux frontières intérieures ainsi que le recours à des méthodes modernes de détection de drogue et à des « chiens-drogue ». » Le paragraphe 4 stipule : « En vue d'assurer le respect des dispositions du présent article, les Parties Contractantes surveilleront spécifiquement les lieux notoirement utilisés pour le trafic de drogue. » Pour terminer, le paragraphe 5 stipule « En ce qui concerne la lutte contre la demande illicite de stupéfiants et substances psychotropes de quelque nature que ce soit, y compris le cannabis, les Parties Contractantes feront tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir et lutter contre les effets négatifs de cette demande illicite. Les mesures prises à cette fin relèvent de la responsabilité de chaque Partie Contractante. »

Les articles qui suivent portent entre autres sur l'obligation pour les pays signataires de prendre des dispositions légales pour permettre la saisie et la confiscation des produits

du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, de prendre des mesures aux fins de permettre les livraisons surveillées dans le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, ainsi que des mesures dans le domaine des contrôles sur la circulation légale des stupéfiants et substances psychotropes, mais aussi dans le domaine du transport de ces substances dans le cadre de traitements médicaux.

Il est évident que les dispositions qui viennent d'être citées relèvent d'un compromis entre les cinq pays signataires à l'origine de l'Accord de Schengen. Il est incontestable qu'ils étaient néanmoins d'accord sur quatre éléments importants :

- les parties doivent évaluer en permanence et en commun l'évolution de la situation en vue de l'adaptation de la politique menée ;
- le trafic illicite et la distribution de stupéfiants et de substances psychotropes doivent être combattus avec force, le cas échéant au moyen de méthodes non conventionnelles ;
- les parties doivent exercer une surveillance sur les endroits qui seront notoirement connus pour le commerce de ces stupéfiants et substances ;
- les moyens de prévention et de lutte contre les effets négatifs de la demande illicite sont de la responsabilité des parties.

Cette dernière orientation de la politique de Schengen renvoie clairement à la politique divergente que les Pays-Bas avaient menée et voulaient clairement continuer à mener vis-à-vis des consommateurs de drogues douces, notamment par le biais des coffee-shops. Les Pays-Bas se sont vus accorder une marge de manœuvre pour y procéder, mais sous condition qu'ils continuent à prendre les mesures nécessaires (administratives et pénales) pour lutter contre l'importation et l'exportation de drogues vers le territoire des autres parties contractantes. Toutefois, il n'a jamais été clairement ni précisément établi quelles étaient ces mesures nécessaires, ni à quelle échelle elles devaient être appliquées.

Étant donné que le débat sur la politique à mener en matière de drogues est actuellement particulièrement vif entre la Belgique et les Pays-Bas, il convient pour une bonne compréhension non seulement de cette discussion mais également de ce qui va suivre, de rappeler brièvement comment ce compromis a été perçu par les parlements de ces deux pays.

2.3. Le débat au Parlement néerlandais

Entre 1985 et 1995 (jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Accord), les Pays-Bas ont connu un débat particulièrement animé sur l'avenir de la politique à mener en matière de drogues dans le cadre de Schengen. Il n'est bien entendu pas utile de rappeler ici l'ensemble du débat, nous pouvons nous contenter de faire référence à un certain nombre de points qui jouent encore un rôle important à l'heure actuelle.

À plusieurs reprises, le gouvernement néerlandais a réitéré clairement qu'il avait l'intention de lutter avec force contre le trafic illégal de stupéfiants, en particulier par le biais d'une intensification de la coopération internationale des services de police et des douanes. Contrairement à ce qui était parfois avancé du côté allemand, les Pays-Bas se défendaient de ne pas appliquer de politique vis-à-vis du commerce des drogues douces. Toutefois, le contenu concret de la politique en question avait souvent été passé sous silence.⁴

Dès le départ, il est apparu clairement que l'harmonisation de la politique en matière de poursuites pour les infractions à la législation sur les stupéfiants était un point particulièrement épineux, non seulement entre l'Allemagne et les Pays-Bas, mais aussi entre les Pays-Bas d'une part et la France et la Belgique de l'autre. Comme déjà indiqué ci-dessus, cette harmonisation ne s'est donc jamais faite. Selon le gouvernement néerlandais, l'Allemagne avait fini par l'accepter. Une telle harmonisation aurait en effet conduit l'Allemagne à renoncer au principe de légalité, et les Pays-Bas à durcir leur politique en matière de drogues douces. D'un point de vue politique et social, ces deux conséquences n'étaient pas possibles, certainement compte tenu de l'époque.⁵

Pendant longtemps toutefois, l'Allemagne a continué à demander aux Pays-Bas qu'ils procèdent de manière unilatérale à un renforcement de leur politique en matière de poursuites concernant les drogues douces, parce que « de nombreux ressortissants allemands (se fournissaient) en drogues douces dans les coffee-shops des Pays-Bas ». Ce souhait a bien été entendu, mais certainement pas écouté. Comme cela avait été répété à chaque fois, la raison en était que la politique menée en matière de drogues douces « n'était pas sans succès » : la séparation voulue entre les marchés était réalisée, ce qui signifiait que les consommateurs de drogues douces n'entraient plus en contact involontaire avec l'univers des drogues dures. On précisait en outre que la consommation de drogues douces chez les jeunes était en baisse, et que la consommation de drogues dures s'était déjà stabilisée depuis quelques années. Et au sein de la Deuxième Chambre, on approuvait en général la politique consistant à séparer les circuits des drogues dures de ceux des drogues douces par l'intermédiaire des coffee-shops.

Dans la mesure où la politique des Pays-Bas avait des effets négatifs sur les autres pays, comme l'achat de drogues douces par de jeunes Allemands aux Pays-Bas, et que l'on demandait aux Pays-Bas de prendre des mesures contre ces effets, on pouvait demander la même chose aux pays voisins comme l'Allemagne. Car, comme le faisait remarquer un membre éminent du Parlement néerlandais, le fait que l'Allemagne ne fasse pas de différence entre drogues dures et drogues douces et que l'aide aux toxicomanes y soit en retard par rapport à celle des Pays-Bas amenait de nombreux Allemands

⁴ Tweede Kamer, 1985-1986, 19326, n° 1.

⁵ Tweede Kamer, 1987-1988, 19326, n° 8.

de l'Ouest vers les Pays-Bas. « Ce sont des effets négatifs de la politique allemande. »⁶

En avril 1989, le gouvernement néerlandais a annoncé avec une certaine satisfaction qu'un consensus avait finalement été trouvé à propos de la politique en matière de drogues. L'accord consistait à ce que chaque pays puisse en effet mener sa propre politique en la matière, donc également les Pays-Bas, tant que cela n'avait pas d'influence négative sur la politique des autres partenaires. Pour le gouvernement de l'époque, cela signifiait pour les Pays-Bas :

- lutter contre la vente de drogues douces aux étrangers ;
- confier autant que possible à leurs propres autorités judiciaires les infractions à la loi sur les stupéfiants commises par des étrangers sur le territoire des Pays-Bas ;
- et cesser toute aide thérapeutique à des étrangers non résidents aux Pays-Bas.⁷

Il n'était toutefois pas précisé comment ces conditions seraient respectées de manière concrète. Comment refuser à partir de ce moment l'entrée des coffee-shops néerlandais à des étrangers ? Et comment les empêcher d'acheter des drogues douces dans le circuit non-officiel ?

C'est probablement en raison de questions comme celles-là que le ministre de la Justice, M. Korthals Altes, n'était en fait pas aussi sûr de la position des Pays-Bas qu'il semblait l'être. Le 28 juin 1989, il faisait remarquer lors d'un débat que les Pays-Bas ne pourraient pas ou ne devraient pas toujours maintenir envers et contre tout leur politique de tolérance, notamment en ce qui concerne les coffee-shops. Il indiquait en substance que si les Pays-Bas :

« continuaient d'exercer un attrait en raison du fait que non seulement il était possible de s'y procurer des stupéfiants, mais aussi que l'environnement thérapeutique afférent y était beaucoup mieux organisé que dans d'autres pays, il nous faudrait y être particulièrement attentifs. Nous ne pouvons bien entendu pas remplacer les bus distribuant de la méthadone par des trains complets au motif que des gens venus de l'Europe entière veulent en profiter. Cela constituerait une carence de notre propre politique en matière de poursuites. Nous avons tout intérêt à conclure des accords qui nous permettent de maintenir l'application effective sur notre propre territoire de notre propre politique en matière de poursuites, non seulement en théorie mais également dans la pratique, parce que nous constatons ici que ce système a eu des effets satisfaisants. »

Parlant de la politique publicitaire parfois excessive des coffee-shops, il poursuivait sur la possibilité de maintenir à l'avenir la politique en matière de drogues :

.....
⁶ Tweede Kamer, 1988-1989, 19326, n° 18.

⁷ Tweede Kamer, 1988-1989, 19326, n° 12 et n° 19.

« Cela tient aussi à la question de savoir si nous parvenons réellement par notre politique en matière de poursuites à maîtriser le problème relatif aux stupéfiants. S'il s'avère après l'ouverture des frontières que nous pouvons maîtriser le problème de la même manière qu'à présent, alors il n'est pas nécessaire d'adapter la politique en matière de poursuites. Par contre, notre politique devra être adaptée si ce n'est pas le cas. »⁸

Mais les autres parties contractantes ne voulaient pas tout simplement reconnaître la politique des Pays-Bas. C'est notamment la France qui a insisté sur le fait que si des pays adoptaient, notamment en ce qui concerne la fourniture de petites quantités de cannabis, une ligne différente, les parties :

« (devraient) néanmoins prévenir ou lutter contre l'exportation illicite de produits à base de cannabis vers le territoire de l'une ou de plusieurs des autres Parties par le biais de mesures pénales et administratives ».

Cette exigence supplémentaire n'était pas un problème pour les Pays-Bas. Selon le gouvernement, elle était dans le droit fil de la politique alors appliquée quant à l'importation et l'exportation illicite de stupéfiants, et les enquêtes ainsi que les poursuites en la matière « bénéficiaient de la plus haute priorité ».⁹ Comme nous l'avons vu, cette exigence a été largement rencontrée dans une déclaration commune annexée à la Convention.

Dans les années qui ont suivi la signature de la Convention (1990), le débat parlementaire a principalement consisté à répéter ces positions. Le seul point qui a causé des tensions avant l'entrée en vigueur de la Convention (1995) a été la critique du nouveau gouvernement français de la politique néerlandaise en matière de drogues. Toutefois, le gouvernement néerlandais assurait à chaque fois la Deuxième Chambre que les Pays-Bas ne s'étaient pas engagés à harmoniser la politique en matière de drogues, ni dans le cadre de Schengen, ni dans celui de l'Union européenne qui venait d'être constituée. Les Pays-Bas avaient pourtant bel et bien accepté cette obligation :

« afin d'identifier les effets transfrontaliers négatifs tant de la part des Pays-Bas sur la France et d'autres pays que dans le sens inverse (notamment les passeurs de drogue venus s'approvisionner depuis la France et qui causent de sérieux problèmes à Rotterdam), de les reconnaître, de rechercher des solutions en commun et d'intensifier la coopération. »¹⁰

.....
⁸ Tweede Kamer, 1988-1989, 19326, n° 18.

⁹ Tweede Kamer, 1989-1990, 19326, n° 27 et n° 33.

¹⁰ Tweede Kamer, 1995-1996, 19326, n° 128.

Les Pays-Bas avaient déjà formulé auparavant plusieurs propositions en la matière au sein du groupe de travail permanent qui avait été mis en place en vertu de l'article 70, paragraphe 1. Des exemples en sont la concertation de Hazeldonk avec la Belgique et la France sur la ligne de narcotourisme Rotterdam-Lille, et la concertation de Maastricht dans le cadre du Benelux sur l'axe Maastricht-Liège-Luxembourg.¹¹

Le débat parlementaire sur la doctrine des effets négatifs s'est terminé en novembre 1994 par une vive discussion sur la politique néerlandaise en matière de drogues. Le parlementaire CDA De Hoop Scheffer proféra l'allégation osée selon laquelle les Pays-Bas voulaient Schengen et aussi l'intégration européenne, alors qu'ils :

« s'éloignaient sans cesse du courant principal en Europe en matière de politique contre la drogue en brandissant le slogan : nous avons raison. »

Il reprochait en particulier au parlementaire Van Traa (PvdA) de perdre de vue le fait que les Pays-Bas étaient tenus de lutter contre les conséquences négatives de leur politique sur les autres pays, estimant que cela provoquait de grandes inquiétudes en Belgique et en France :

« Nul besoin de se rendre uniquement dans la région frontière des Pays-Bas pour constater les effets négatifs de notre politique en matière de stupéfiants subis et provoqués par les étrangers. »

Il ne plaidait pas pour une refonte complète de l'ensemble de la politique des Pays-Bas en matière de drogues, mais il proposait néanmoins que :

« sur le territoire des Pays-Bas, nous appliquions réellement les règles que nous nous sommes fixées nous-mêmes, par exemple pour le nombre de coffee-shops, et que nous prévenions autant que possible les conséquences négatives de cette politique dans d'autres pays ». ¹²

2.4. Le débat au Parlement belge

Ce n'est pas sans raison que De Hoop Scheffer faisait formellement référence à la Belgique. Quelques brèves discussions avaient eu lieu au Parlement belge notamment en 1989 et en 1990 à propos du projet de la Convention. Le trafic et la consommation de drogue en Belgique même ou aux Pays-Bas n'y figuraient pas comme un problème

.....
¹¹ Tweede Kamer, 1993-1994, 19326, n° 77.

¹² Tweede Kamer, 1994-1995, 19326, n° 95.

nécessitant des mesures spéciales. Une commission sénatoriale spéciale fut plus tard mise en place pour examiner les projets de loi relatifs à l'Accord de Schengen. Le rapport de cette commission a été publié en décembre 1992.¹³

Les accords relatifs à la politique en matière de drogues y figuraient bien comme un point particulier. Comme l'a fait remarquer un membre de la commission, les articles 70 à 76 donnent en dépit de tout l'impression que toutes les parties avaient plus ou moins la même opinion ou menaient plus ou moins la même politique. Étant donné que ce n'était pas le cas, comme le montre l'exemple des Pays-Bas, la question était de savoir comment appliquer les dispositions concernées. Le ministre a alors répondu que les dispositions en question devaient être considérées comme :

« une sorte d'exercice d'équilibre entre la France d'une part, qui a adopté à cet égard une attitude beaucoup plus stricte, et les Pays-Bas, d'autre part, qui ont fait preuve d'une grande souplesse. Les parties contractantes avaient l'impression d'obtenir au moins des Pays-Bas qu'ils prennent les mesures nécessaires pour réprimer le tourisme de la drogue (...). Cette série de dispositions donne une idée précise du compromis qu'il a fallu réaliser en la matière et qui fixe quelques limites que les Pays-Bas ne souhaitent pas franchir, de sorte que les dispositions en question indiquent que l'on a pu atteindre le minimum de ce que l'on aurait pu obtenir de pays plus intransigeants comme la France et l'Allemagne. La pratique devra en effet montrer comment ces dispositions seront appliquées. L'article 70 prévoit la création d'un groupe de travail permanent chargé d'élaborer des mesures, et doit par conséquent être considéré comme une disposition clé. »

Un membre de la commission n'a vraiment pas été convaincu par cette explication. Il a estimé que cette question « n'est pas traitée de manière sérieuse ». Étant donné que des Belges peuvent acheter librement une certaine quantité de stupéfiants aux Pays-Bas :

« L'ensemble du problème s'étend chez nous, de sorte qu'il se créera, précisément à la suite de l'Accord de Schengen, des zones qui ne feront qu'amplifier le problème. (...) Schengen ne fera pas disparaître le tourisme de la drogue. (...) Le problème ne cesse de grandir, mais personne ne semble disposé à faire le moindre pas pour améliorer la coopération. »

Tout le monde n'était pas d'accord sur ce point, mais le membre de la commission en question ne s'est pas laissé intimider :

« On ne peut perdre de vue que le territoire Schengen sera désormais plus facilement

¹³ Sénat, 1992-1993, n° 464-2.

accessible à quiconque, avec la conséquence que le statu quo peut donner lieu à une aggravation de la situation. »

Le débat en est resté là après cette conclusion personnelle dont on peut dire après-coup qu'elle était très clairvoyante. Le ministre s'en est tenu aux remarques qu'il avait formulées auparavant.

2.5. Le débat au conseil interparlementaire du Benelux

Il a déjà été indiqué ci-dessus que les Pays-Bas percevaient le Benelux comme un forum où une coopération plus étroite avec la Belgique et le Luxembourg dans la problématique de la drogue pouvait être abordée. La commission du conseil interparlementaire du Benelux en charge de la Culture, de l'Éducation et de la Santé publique avait publié en novembre 1998 un rapport sur la politique en matière de drogues dans le Benelux.¹⁴

Ce rapport aborde en premier lieu la politique appliquée dans les trois pays. Il examine ensuite le succès ou précisément l'insuccès d'une politique prohibitionniste comparativement à une politique anti-prohibition. Dans ce prolongement, il indique qu'il convient en tout cas d'adopter une politique de plus en plus intégrée par rapport à un problème qui devient sans cesse plus complexe et plus important du côté de la demande, et de plus en plus diversifié du côté de l'offre. Et cela dans un espace de temps où l'internationalisation et en particulier l'eupéanisation de la politique en matière de drogues croît rapidement et où, par voie de conséquence, l'espace pour le développement d'une politique en la matière au niveau national ou régional avec des différences nettement affirmées ne cesse de se réduire. « Le champ de tension politique qui s'est développé ces dernières années autour de la politique néerlandaise en matière de drogues en est une claire illustration. »

Dans ses recommandations, la commission plaide pour commencer en faveur d'une politique qui, étant donné que la problématique de la consommation de drogues licites et illicites dans notre société ne peut pas être évitée, puisse se maintenir entre deux extrêmes, c'est-à-dire : une politique de normalisation. Cela permettrait d'éviter à la fois le piège d'une politique prohibitionniste (aucune garantie d'une meilleure maîtrise du problème) que celui d'une politique anti-prohibition (crainte justifiée d'une explosion de l'offre). La commission établit par ailleurs une nette distinction entre une politique de normalisation et une politique de légalisation, car cette dernière forme pourrait également conduire « à de nouveaux circuits illicites qui seraient à nouveau contrôlés et approvisionnés par le crime organisé ».

La commission utilise plusieurs recommandations pour expliquer le contenu

.....
¹⁴ Conseil interparlementaire consultatif du Benelux, *La politique en matière de drogue dans le Benelux*, Bruxelles, 5 novembre 1998.

d'une politique de normalisation. Les recommandations en question ont été intégralement reprises par le conseil interparlementaire du Benelux.¹⁵ On peut les résumer comme suit :

- distinction entre consommation de drogues douces et de drogues dures, et dépénalisation de la consommation de drogues douces ;
- un plus grand investissement dans la prévention de la consommation de drogue, précisément là où les risques sont les plus importants (les quartiers sensibles, les écoles, le secteur horeca) ;
- lutter concrètement contre les nuisances de la consommation de drogue pour l'environnement local ;
- accorder une plus grande attention à la formation et à l'encadrement des personnes qui sont professionnellement confrontées aux toxicomanes ;
- poursuivre les efforts en vue d'une harmonisation de la législation dans les pays du Benelux ;
- « accorder la plus haute priorité aux enquêtes, à l'approche et aux poursuites au niveau transfrontalier de la production et du trafic international de drogue tant pour les drogues « traditionnelles » que pour les « nouvelles » drogues, et des activités de blanchiment afférentes. »

Ces recommandations démontrent une fois de plus que l'on peut s'accorder sur beaucoup de choses dans le cadre du Benelux, tant en matière de prévention que de répression, et jusqu'à la dépénalisation des drogues douces. Un point où les parties ont été clairement en désaccord a été la manière dont on pouvait ou devrait régler ou organiser les possibilités d'obtenir des drogues douces pour une consommation personnelle. En tout cas, on s'est prudemment tu sur le sujet des coffee-shops, et l'on a certainement pas plaidé pour leur mise en place en Belgique et au Luxembourg. Cela aurait été clairement une étape de trop.

2.6. Conclusion

Tant le texte de la Convention d'application de l'Accord de Schengen que le débat afférent à son contenu ne laissent subsister aucun doute quant au fait que les parties concernées s'étaient mises d'accord sur des aspects importants de la politique en matière de drogues. Le trafic (transfrontalier) de drogue doit être combattu par des mesures administratives et pénales, non seulement aux frontières communes mais aussi aux (autres) endroits où se déroule ce (petit) trafic. Les parties contractantes doivent en outre appli-

.....
¹⁵ Conseil interparlementaire consultatif du Benelux, *Recommandation relative à la prévention, à l'aide et à la lutte dans le cadre du problème de la drogue*, Bruxelles, 27/11/ 1998.

quer suffisamment de mesures en matière de prévention de l'usage de drogues, de lutte contre les nuisances liées à la drogue et de soins aux toxicomanes. Dans cet ensemble, aucune distinction n'est faite entre le cannabis et d'autres drogues illicites.

Dans la mesure où les Pays-Bas souhaitent mener une politique divergente, notamment sur la distribution de drogues douces par le biais de coffee-shops tolérés, ce pays doit prendre des mesures de prévention et de répression pour lutter contre les effets négatifs de cette politique pour les (la politique des) pays avoisinants, notamment le narcotourisme provenant des pays en question ou l'exportation illicite de cannabis qui lui est corrélée. À l'inverse, ces autres pays sont dans l'obligation de procéder de même par rapport aux effets négatifs (externes) de la politique qu'ils appliquent. En d'autres termes, les signataires de l'Accord de Schengen se sont engagés, chacun pour soi, à veiller à ce que les autres pays partenaires ne soient pas utilisés pour l'importation et l'exportation illicite de drogues.

Ramené au niveau eurégional de la problématique de la drogue, cela implique non seulement l'obligation de lutter activement contre le trafic de drogue à grande échelle, mais aussi l'obligation de poursuivre par des mesures pénales et administratives les touristes de la drogue qui se sont par exemple approvisionnés à Maastricht dans les coffee-shops et les endroits clandestins ou auprès des rabatteurs. En l'occurrence il importe peu qu'il s'agisse de narcotouristes belges, français ou allemands. Cela implique a fortiori que l'on procède, après notification officielle conformément à l'article 21 de la convention d'entraide judiciaire de 1959 du Conseil de l'Europe ou de l'article 6 de la convention d'entraide judiciaire de 2000 de l'Union européenne, aux poursuites pénales de ses propres ressortissants qui ont commis à l'étranger un délit vis-à-vis de la législation sur les stupéfiants. À moins qu'une responsabilité partagée ne soit d'application, il va de soi qu'il vaut mieux agir en concertation et en coordination. C'est également dans cette perspective qu'il faut placer le débat sur le déplacement éventuel de plusieurs coffee-shops à Maastricht. Une mesure administrative unilatérale n'est pas dans l'esprit des dispositions de l'article 71, paragraphe 2, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen ni de la déclaration commune afférente. Par contre, une solution négociée qui emporte l'assentiment des autorités des pays concernés répond bien à l'esprit en question.

Il convient en outre de souligner de manière explicite que le gouvernement néerlandais, et également les gouvernements des pays voisins, ont fort prudemment évité dans ce contexte d'aborder la question de savoir comment les coffee-shops - car ceux-ci constituaient bien entendu le point épineux - pouvaient s'approvisionner en drogues venues de l'étranger, drogues qu'ils pouvaient revendre à grande échelle à Amsterdam et ailleurs. Tout le monde s'est abstenu d'aborder cette problématique de l'approvisionnement appelée aussi « problématique de l'arrière-cour ». Car, à une époque où l'on consommait partout encore du haschisch (et non pas du chanvre « hollandais » dit « nederwiet »), cela aurait immédiatement mis en lumière la contradiction et donc le caractère indéfendable de la politique néerlandaise.

Un autre problème important est que la Convention d'application de l'Accord de Schengen ne stipule pas le contenu concret des obligations en question. En d'autres termes, il s'agit ici d'obligations de moyens non spécifiques et sûrement pas d'obligations de résultats. Afin de garantir son droit de mener une politique différente en matière de distribution de cannabis, le gouvernement néerlandais a promis qu'il intensifierait la coopération internationale dans les services de police et de douane. Il a toutefois omis de dire dans quel but précis, de quelle manière, à quel niveau d'administration et avec quels moyens. Il a également laissé entendre aux autres pays que les Pays-Bas ne pourraient plus prendre à leur charge les soins de leurs ressortissants toxicomanes ; ceux-ci seraient dorénavant refusés par les institutions de soins néerlandaises. Le gouvernement considérait apparemment l'arrivée des toxicomanes d'Allemagne, de Belgique et de France, notamment à Amsterdam, comme un effet négatif de la politique de ces pays. Si les Pays-Bas devaient s'attaquer au problème du narcotourisme à partir de leur territoire, alors les autres pays devaient faire quelque chose à propos du problème de l'afflux des toxicomanes étrangers aux Pays-Bas.

C'est précisément parce que cette Convention laissait dans une grande mesure ouverte la question des obligations concrètes des parties dans le domaine de la lutte contre les drogues (douces) que l'on a insisté dans la concertation de Schengen non seulement sur le suivi de l'évolution de la situation, mais également sur l'attribution de cette tâche importante à un groupe de travail permanent. Ce groupe de travail doit de manière générale favoriser la coopération mutuelle entre les parties, et doit sur le plan concret se pencher sur des solutions communes dans la problématique des passeurs (français) (par exemple à Rotterdam). Il y a même eu dans ce contexte la mise en place d'une concertation de Maastricht à propos du narcotourisme sur l'autoroute E25 entre les Pays-Bas et le Luxembourg. Cette concertation est toutefois morte de sa belle mort. En raison notamment du fait que le groupe de travail précité a été absorbé par le « Groupe Horizontal Drogues » à la suite de l'intégration de Schengen dans l'Union européenne, il n'existe plus depuis plusieurs années de mécanisme de suivi entre les cinq pays qui ont au départ signé l'Accord de Schengen et qui sont à présent parties au conflit auquel le présent rapport propose une solution.

Il convient enfin de ne pas négliger le fait que, pour le gouvernement néerlandais également, les accords conclus dans le contexte de Schengen à propos de la politique en matière de drogues n'étaient pas nécessairement inscrits dans le marbre, et qu'ils devaient pouvoir être adaptés si les circonstances changeaient. Qu'une telle adaptation soit nécessaire après vingt ans ne nécessite pas vraiment une longue démonstration. Non seulement la problématique de la production et du trafic de drogue aux Pays-Bas et dans les pays voisins, ainsi qu'entre eux, a pris une forme que l'on ne pouvait certainement pas prévoir dans les années 80 et encore moins dans les années 60 et 70, mais les problèmes afférents aux nuisances dues à la drogue et au narcotourisme ont aujourd'hui une ampleur et une gravité d'un tout autre ordre que ce que l'on aurait pu imaginer dans les années 80.

Il est vrai que certaines personnes clairvoyantes avaient prévu un tel scénario dans les années 90, mais on n'a certainement pas pris de mesures adéquates pour en éviter la concrétisation. Cette évolution est à présent devenue irréversible, et la situation dans l'Euregio Meuse-Rhin en est une preuve irréfutable à une échelle presque exponentielle.

3. L'évolution dans l'Union européenne

3.1. Introduction

Le présent chapitre replace la problématique de la drogue telle qu'elle se présente au niveau de l'Euregio Meuse-Rhin dans une perspective européenne. Il aborde brièvement non seulement la politique en matière de drogues qui est actuellement menée dans un contexte européen, mais aussi la consommation de drogues illicites en Europe et, dans ce prolongement, la production et le trafic des drogues en question. L'un ne va pas sans l'autre.

Ce double contexte ne peut pas être évité, d'une part parce qu'il est trop déterminant pour la politique que les pays concernés doivent mener au niveau national et parce qu'il est évoqué dans le présent rapport en raison de la mission qui nous a été confiée. D'autre part, il ne peut pas être davantage nié parce qu'il est beaucoup trop imbriqué dans les problèmes qui se posent dans l'Euregio de manière quotidienne et pratique en matière de criminalité liée à la drogue.

Pour bien comprendre la politique menée en matière de drogues dans l'Union européenne, et notamment les rapports qui sont établis à ce niveau sur la problématique de la drogue en Europe, il est indispensable de revenir sur la manière dont l'Union européenne envisage ce point. C'est l'une des raisons pour lesquelles ce point est brièvement abordé ci-après. L'autre raison est que cette connaissance préalable est aussi nécessaire pour placer nos propositions dans la perspective de l'Union européenne.

3.2. Les rouages stratégiques et opérationnels

Le rapport Benelux fait à juste titre référence à l'européanisation de la politique en matière de drogues. C'était une conséquence directe de la création de l'Union européenne (UE) sur la base du Traité de Maastricht (1992) et de la modification de celui-ci par le Traité d'Amsterdam (1996) qui comporte un protocole spécial portant sur l'intégration de Schengen dans l'arsenal de l'Union européenne. Par le biais de cette profonde modification de la Communauté européenne, on a notamment constitué le troisième Pilier (au niveau principalement intergouvernemental) afin de renforcer la coopération en matière de police et de justice entre les États membres dans la lutte contre la grande criminalité, ceci en complément de la politique du premier Pilier (communautaire) et dans un objectif d'une sécurité de haut niveau pour les citoyens européens.

À la suite de cette transformation de la Communauté européenne en Union européenne, la politique en matière de drogues est passée pour une grande part à un niveau européen. Des pas avaient déjà été faits dans cette direction dans le cadre du groupe Pompidou au sein du Conseil de l'Europe, mais le caractère consultatif des

recommandations de ce groupe n'avait pas permis d'obtenir beaucoup d'effets. Sur ce point, l'Union européenne était et est par contre davantage en mesure d'exercer une réelle influence sur la politique des États membres. Elle le fait principalement de deux manières.

Premièrement par la mise en place de deux institutions importantes. Il s'agit d'une part d'Europol (établi à La Haye) qui, certainement au début, a été perçu comme un organe dont la finalité était de favoriser la coopération entre les services de police des États membres et de soutenir ceux-ci dans la lutte contre le trafic de drogue transfrontalier. Il y a eu d'autre part la mise en place d'un observatoire pour suivre l'évolution de la problématique de la drogue dans l'union européenne, à savoir l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT/EMCDDA). Il convient également de citer dans ce contexte la création d'Eurojust, un organisme destiné plus spécifiquement à favoriser et à soutenir la coopération judiciaire entre les États membres dans le cadre d'affaires pénales transfrontalières importantes et/ou complexes.

La deuxième voie empruntée par l'Union européenne pour exercer son influence est celle du développement de plans stratégiques et de programmes d'action. Ceux-ci doivent non seulement orienter la politique de l'Union européenne en tant que telle, mais aussi précisément guider la politique des États membres dans une même direction. Au sein du troisième Pilier, le Groupe horizontal Drogues est la principale plate-forme utilisée par les États membres pour coordonner leurs politiques dans le cadre d'une concertation mutuelle. Dans une certaine mesure, ce groupe de travail assume les fonctions qui avaient été attribuées au groupe de travail permanent dans l'article 70 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

Dans ce qui suit, nous abordons d'abord brièvement la politique qui est actuellement menée par les États membres au niveau de l'Union européenne. Nous esquissons ensuite la manière dont la problématique de la drogue se présente actuellement dans l'Union européenne sur la base des rapports de l'Observatoire européen et d'Europol. Un aperçu tant de cette politique que de cette problématique est très important pour une bonne compréhension de la situation de l'Euregio Meuse-Rhin dans ces deux domaines.

3.3. Les grandes orientations de la politique en matière de drogues dans l'Union européenne

La politique en matière de drogues de l'Union européenne figure actuellement dans deux documents clés : EU Drugs Strategy 2005-2012 (Stratégie antidrogue de l'UE) et EU Drugs Action Plan 2005-2008 (Plan d'action drogue de l'UE). Il va presque de soi que cette politique s'inscrit dans les cadres qui sont fixés dans les traités des Nations-Unies en la matière. Les traités en question ne sont toutefois pas abordés dans le cadre

de ce rapport.¹⁶ Il convient dans ce contexte de citer la décision cadre de l'Union européenne de 2003 portant sur une harmonisation à un niveau minimum de la législation des États membres en matière de drogues.¹⁷

Le plan stratégique comporte deux objectifs principaux. Il s'agit d'abord d'améliorer la santé publique en renforçant par des mesures complémentaires les efforts fournis par les États membres pour lutter contre la consommation des drogues illicites. Il s'agit deuxièmement d'améliorer la sécurité en renforçant la coopération entre les États membres dans la lutte contre la production et le trafic transfrontaliers de drogues illicites. En d'autres termes, il s'agit à la fois de limiter la demande et de réduire l'offre.

En ce qui concerne la réduction de l'offre, point principal de ce rapport, plusieurs priorités ont été définies. Elles peuvent se résumer comme suit :

- renforcement de la coopération entre les services de police et les douanes des États membres, en particulier dans le domaine des enquêtes ;
- prévention de l'importation de drogue vers l'Union européenne, notamment au travers de la coopération avec les autorités des pays producteurs et des pays de transit de la drogue vers l'Union européenne.¹⁸

Dans le prolongement du premier plan général d'action drogue 2000-2004, un deuxième plan d'action de ce type a été adopté par le Conseil de l'Europe au début 2005 pour la période 2005-2008.¹⁹ Ce plan d'action fera l'objet d'une évaluation cette année. L'évaluation en question doit constituer la base du (troisième) plan d'action pour la période 2009-2012. C'est au cours de cette année 2012 qu'aura lieu une évaluation générale de la politique en matière de drogues menée par l'Union européenne depuis 2000.

Le plan d'action comprend un grand nombre de mesures afin d'obtenir des résultats concrets dans certains domaines. Il convient en l'occurrence d'indiquer directement que ce plan ne constitue pas un oukase pour les États membres. Il laisse « toute latitude pour des actions locales, régionales, nationales et transnationales ».

Les mesures importantes qui y sont reprises portent, comme cela a déjà été indiqué, principalement sur la réduction de l'offre.

En l'occurrence, il s'agit tout d'abord de favoriser la coopération policière

¹⁶ Voir à ce propos B. De Ruyver, G. Vermeulen, T. VanderBeken e.a., *Multidisciplinary drug policies and the UN drug treaties*, Anvers, Maklu, 2002.

¹⁷ Voir à ce sujet T. Blom, « Coffeeshops, gedoogbeleid in Europa », *Justitiële Verkenningen*, 2006, n° 1, p. 146-156.

¹⁸ Voir le texte complet sur le site Internet de l'Union européenne : <http://europa.eu/cgi-bin/etl.pl> (consulté le 19/07/2008).

¹⁹ Conseil, « Plan d'action drogue de l'UE (2005-2008) », *Journal officiel*, 8/7/2005, C 168/1-18.

entre les États membres, si possible et le cas échéant avec Europol et Eurojust. Les mesures énumérées en la matière sont notamment :

- l'organisation d'équipes communes d'enquête, ou au minimum des enquêtes communes ;
- mise en place de projets de renseignements entre deux ou plusieurs États membres « axés sur la production de drogue, le trafic transfrontalier et les réseaux criminels menant ces activités ».

Il s'agit ensuite de réduire la production et le trafic transfrontalier d'héroïne, de cocaïne et de cannabis, notamment par la mise en oeuvre de « projets communs opérationnels et de collecte de renseignements multidisciplinaires » principalement axés sur les pays et régions extérieurs à l'Union européenne.

Dans ce contexte, on trouve en troisième lieu la lutte contre la production et l'offre de drogues de synthèse, au moyen de projets similaires à ceux qui viennent d'être cités. Le rapport cite en l'occurrence des mesures portant sur le renforcement des contrôles des importations de précurseurs nécessaires à la fabrication de drogues en question.

En quatrième lieu, on demande davantage d'attention pour les pratiques de blanchiment d'argent et les capitaux associés à la criminalité liée à la drogue. Les mesures citées dans ce cadre comprennent des projets transfrontaliers qui incluent, en plus des enquêtes et des poursuites des organisations criminelles concernées par le trafic de drogue, des enquêtes approfondies sur les moyens financiers et les capitaux des organisations en question. Il est en outre fait référence à la nécessité de davantage de coopération dans les échanges d'informations entre les unités de renseignements financiers des États membres.

En matière de réduction de la demande, ce plan d'action plaide pour des programmes de prévention spécialement axés sur des groupes à risque spécifiques, pour la formation des personnes qui entrent en contact avec des toxicomanes potentiels, pour le développement de programmes de traitement et de réhabilitation accessibles et de qualité, et pour des mesures visant à limiter autant que possible le nombre de décès dus à la drogue, par exemple par l'organisation d'un travail sur le terrain.

À propos de ces plans, il convient de signaler que la problématique du trafic de drogue dans les régions frontalières des États membres n'y est pas abordée de manière spécifique. On note également que l'on n'y évoque pas la culture du cannabis sur le territoire des États membres. Les coffee-shops aux Pays-Bas sont également totalement absents. Ces deux derniers exemples montrent notamment que le programme d'action en question a une teneur hautement politique.

Il convient enfin d'observer que l'actuelle présidence (française) de l'Union européenne s'est expressément fixée comme objectif de favoriser les négociations à propos du troisième plan d'action (2009-2012), mais aussi d'accroître l'efficacité de la

politique menée actuellement et à l'avenir par l'Union européenne, et d'améliorer la communication avec les citoyens sur la politique en question. On peut citer dans ce contexte des mesures comme l'accroissement du pouvoir du Groupe horizontal Drogues, la réalisation de meilleures analyses en termes de risques et le renforcement de la dimension judiciaire dans la coopération entre les États membres, y compris des mesures visant à saisir les capitaux des trafiquants de drogue.²⁰

3.4. La problématique de la drogue dans l'Union européenne : aperçu de la situation générale

L'une des missions de l'Observatoire européen des drogues est de publier des rapports annuels sur l'évolution de la problématique des drogues en Europe. Le dernier rapport est celui de 2007.²¹ Il comporte entre autres une échelle de la consommation des différentes drogues qui y sont différenciées. Les rapports publiés par l'Observatoire utilisent aussi partiellement les données collectées par Europol.

Comme on le comprendra aisément, les rapports de cet organisme ont surtout un intérêt pour mieux comprendre le trafic de drogue transfrontalier au sein de l'Union européenne et à ses frontières. C'est la raison pour laquelle ils sont utilisés ci-après.²²

Nous avons enfin consulté le rapport de l'International Narcotics Control Board pour l'année 2007 (qui, en comparaison des rapports de l'Observatoire européen, présente plus clairement des chiffres sur la production, le trafic et la saisie de stupéfiants²³), ainsi que le World Drug Report 2008 de l'United Nations Office on Drugs and Crime.²⁴

3.4.1. Production, trafic et consommation du cannabis

À l'échelle mondiale, on produit une énorme quantité de cannabis, qui est commercialisée tant sous la forme de marijuana que sous la forme de haschisch.

Les Nations unies estiment que l'on doit parler au total pour l'année 2006 de 41 400 tonnes de marijuana, soit bien davantage que l'opium (6 600 tonnes en 2006) ou

²⁰ Voir Présidence française de l'Union européenne, *Programme de la Présidence française du conseil de l'Union européenne en matière de drogues et de toxicomanie*, Paris, 2008 (<http://www.drogues.gouv.fr/article5826.html>).

²¹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *The state of the drugs problem in Europe; annual report 2007*, Lisbonne, 2007.

²² Europol, *Drugs 2006*, La Haye, 2006; Europol, *Project COLA*; *European Union Cocaine Situation Report 2007*, La Haye, 2007; Europol, *Amphetamine-type stimulants in the European Union 1998-2007; Europol contribution to the expert consultations for the UNGASS assessment*, La Haye, 2007.

²³ International Narcotics Control Board, *Report 2007*, New York, United Nations, 2008.

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2008*, Vienne, 2008.

la cocaïne (984 tonnes en 2006). La plus grande partie est produite en Amérique du Nord et au Mexique, en Amérique du Sud et en Asie. En ce qui concerne l'Europe occidentale et centrale, les principaux pays producteurs sont notamment les Pays-Bas et l'Albanie. Actuellement la consommation de marijuana en Europe dépend toutefois encore en grande partie des importations du reste du monde. En ce qui concerne la force et la qualité, la marijuana produite en Albanie et aux Pays-Bas n'a rien à envier à celle qui est importée d'ailleurs. On peut donc s'attendre à ce que cette forme de cannabis représente une part sans cesse croissante du marché en Europe.

En ce qui concerne le haschisch, on estime actuellement la production annuelle sur l'ensemble du monde à quelque 6 000 tonnes. Le Maroc est encore le principal fournisseur pour l'Europe et l'Afrique (1 066 tonnes en 2005), et la France a indiqué en 2003 que 82 % du haschisch découvert provenaient du Maroc.²⁵ Il n'est donc pas étonnant que l'on en saisisse des quantités relativement importantes dans les pays par lesquels le haschisch transite (l'Espagne, la France, le Portugal, l'Italie) ; pour l'année 2005 on parle au total de 909 tonnes, dont la majeure partie en Espagne. Néanmoins, le prix du haschisch n'a pas augmenté ces dernières années, au contraire. Actuellement, il se situe en moyenne entre 2 et 15 euros par gramme. Cela en dit bien entendu long sur les énormes quantités de haschisch que l'on parvient chaque année à importer de manière illicite.

Le rapport de l'Observatoire européen des drogues accorde une place prépondérante à la consommation de cannabis.²⁶ Il indique notamment qu'elle a énormément augmenté dans les années 90, et qu'elle a actuellement probablement atteint son pic. C'est en tout cas la drogue qui est la plus consommée : 23 millions d'Européens avaient consommé au moins une fois du cannabis au cours de l'année écoulée, et plus de 13 millions dans le mois écoulé. Et même s'il y a des personnes qui consomment du cannabis tout au long leur vie, il s'agit surtout d'une drogue de jeunes : 1 sur 14 en a consommé au moins une fois au cours de l'année écoulée.

Dans ce contexte, il convient de signaler que la possession (à usage personnel) et la consommation même de cannabis (à titre personnel) sont dans la pratique rarement poursuivis et sanctionnés dans les États membres de l'Union européenne. Cette constatation doit être mise en rapport avec une autre, à savoir que la demande d'aide dans la problématique du cannabis a augmenté de manière substantielle au cours de

.....
²⁵ Voir également J. Gamella et M. Rodigo, « Multinational export-import ventures: Moroccan hashish into Europe through Spain », dans : S. Sznitmann, B. Olsson et R. Room (éds.), *A cannabis reader: global issues and local experiences*, Lisbonne, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2008, vol. 1, p. 263-289.

²⁶ Voir aussi T. Leggett et Th. Pietschmann, « Global cannabis cultivation and trafficking », dans : S. Sznitmann, B. Olsson et R. Room (éds.), *A cannabis reader: global issues and local experiences*, Lisbonne, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2008, vol. 1, p. 189-212.

ces dernières années. On ne peut pas clairement établir un lien direct entre les deux. Il est toutefois clair que le nombre de personnes, surtout des jeunes, qui demandent de l'aide en raison de la consommation de cannabis a proportionnellement augmenté ces dernières années. Là encore, la cause est difficile à préciser. S'agit-il d'une augmentation de la consommation ? S'agit-il d'une augmentation de la substance active THC ? Ou bien cela tient-il à l'ouverture de centres de traitements spéciaux d'accès plus facile, par exemple en France en 2005 (pas moins de 250 sur l'ensemble du territoire), ce qui rendrait les problèmes plus visibles ?

3.4.2. Production, trafic et consommation de cocaïne

Selon l'observatoire européen des drogues, la consommation de cocaïne est repartie à la hausse ces derniers temps dans de nombreux pays européens. 4,5 millions d'Européens en avaient consommé au moins une fois au cours de l'année écoulée, (ils n'étaient que 3,5 millions en 2006), et 2 millions dans le mois écoulé. La cocaïne est la deuxième drogue la plus utilisée. Ce sont notamment les jeunes et les jeunes adultes qui en consomment de plus en plus (4-6 % dans la catégorie d'âge 15-16 ans ; 1,5 millions de jeunes en ont consommé au cours du mois écoulé). Le nombre de consommateurs qui demandent de l'aide en raison de leur dépendance à cette drogue augmente dans les mêmes proportions. Au cours de la période 1999-2005, on a assisté en Europe à une augmentation du nombre des demandeurs d'aide qui est passé sur une base annuelle de 13 000 à 33 000.

En dépit des efforts importants qui sont déployés pour arrêter l'importation de cocaïne en provenance d'Amérique du Sud, le prix de cette drogue baisse toujours au niveau des utilisateurs, de sorte que sa disponibilité et son accessibilité constituent de moins en moins un problème. Actuellement, le prix pour le consommateur oscille entre 45 et 120 € par gramme. Il semblerait que la cocaïne soit consommée de plus en plus par des jeunes bien intégrés dans des endroits de sortie à la mode.

Selon les estimations, on produirait actuellement environ 990 tonnes de cocaïne par an à l'échelle mondiale. Les principaux pays par lesquels la cocaïne en provenance d'Amérique du Sud est importée, avec des escales ou non en Afrique de l'Ouest, sont d'une part l'Espagne et le Portugal et d'autre part les Pays-Bas qui remplissent donc le rôle d'une sorte de centre de distribution également pour la cocaïne. La cocaïne est parfois aussi introduite de manière illicite en Europe directement via la Belgique, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Également selon Europol, les Pays-Bas et l'Espagne jouent notamment un rôle important de plaque tournante pour la distribution de la cocaïne en Europe.

En Europe, on en a saisi 107 tonnes en 2005. Au niveau mondial, les saisies se sont élevées à 756 tonnes, principalement en Amérique du Sud et en Amérique du Nord. Il s'agit là de 150 tonnes de plus que les 600 tonnes qui sont encore produites en

Colombie par une série de groupes armés.²⁷

3.4.3. Production, trafic et consommation d'héroïne

Comme en témoigne le rapport de l'Observatoire européen, l'obtention de cette drogue ne pose pas de problème particulier : la production mondiale annuelle est actuellement de 8.870 tonnes environ, dont 92 % en Afghanistan (8 200 tonnes).²⁸ L'héroïne est acheminée en Europe surtout par des groupes criminels turcs via la route dite des Balkans, et aussi en partie par la route dite de la Soie.

Europol estime que le marché de l'héroïne dans l'Union européenne est de 135 tonnes par an. Toujours selon Europol, ce sont notamment les Pays-Bas et dans une moindre mesure la Belgique qui assument la fonction de centre de distribution pour un certain nombre de pays en Europe.

En 2005, les saisies d'héroïne ont été de 16,8 tonnes dans les États membres de l'UE et dans certains pays limitrophes. Au niveau mondial, les chiffres sont de 58 tonnes d'héroïne et de 32 tonnes de morphine.

Bien que la dépendance à l'héroïne soit encore un problème surtout pour les consommateurs plus âgés, de nombreux signaux indiquent que le nombre de jeunes consommateurs repart à la hausse dans certains pays, par exemple en Belgique et en France, probablement parce que le prix de cette drogue baisse encore. Ce prix se situe actuellement entre 35 et 80 € par gramme au niveau des consommateurs.

3.4.4. Production, trafic et consommation des drogues de synthèse

On estime qu'il y a au niveau mondial une production d'environ 88 tonnes d'amphétamines, notamment en Europe, et surtout en Russie, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Pologne, en Bulgarie, en Belgique et dans les États baltes. Les Pays-Bas et dans une certaine mesure la Belgique, sont considérés par Europol comme les principaux producteurs d'ecstasy en Europe occidentale. Il existe une étroite coopération entre les groupes criminels russes, polonais, allemands et néerlandais pour l'achat du précurseur BMK. En 2005, les saisies au niveau mondial se sont élevées à 12,9 tonnes d'amphétamines, dont 6,6 tonnes en Europe centrale et occidentale. Le prix au niveau du consommateur varie en Europe de 7 à 37,5 € le gramme. Le Royaume-Uni et l'Irlande font partie des pays où l'on consomme des quantités très importantes d'ecstasy.

Les métamphétamines sont produites dans des quantités bien plus importantes que les amphétamines, à savoir 278 tonnes au niveau mondial en 2005, aux États-

²⁷ S. Romero, « Despite rebel losses, cocaine sustains war in rural Colombia », *New York Times*, 27/07/2008.

²⁸ Voir pour une description édifiante de la situation dans ce pays sur ce point : T. Schweich, « Is Afghanistan a narco-state », *New York Times*, 27/07/2008.

Unis, en Asie du Sud-Est, en Océanie et en Afrique du Sud. Toutefois, un certain nombre de pays européens y jouent un rôle important, à savoir la Tchéquie, la Moldavie, la Slovaquie et les États baltes. En 2005, les saisies au niveau mondial se sont élevées à 17,1 tonnes, principalement aux États-Unis et en Asie ; en ce qui concerne l'Europe, la quantité saisie en 2005 s'élève seulement à 104 kilos. Pour le consommateur, le prix au gramme oscille entre 5 et 35 €.

En ce qui concerne spécifiquement l'ecstasy, l'Observatoire européen des drogues estime que 3 millions environ de personnes ont utilisé cette drogue en l'Europe occidentale et centrale au cours de l'année écoulée, et plus d'un million au cours du mois écoulé. En l'occurrence, il s'agit surtout de jeunes consommateurs. Au niveau mondial, on estime la production en 2005 à 113 tonnes, et à 103 tonnes en 2006, principalement en Europe, et à l'intérieur de celle-ci notamment aux Pays-Bas et en Belgique. Au cours de l'année précitée, 5,3 tonnes ont été saisies, à nouveau principalement en Europe (la saisie est estimée en l'occurrence à 16,3 millions de pilules), mais également en Amérique du Nord et en Océanie. Le prix pour le consommateur oscille entre 3 et 15 € par pilule.

En ce qui concerne les (méth)amphétamines, on estime qu'elles ont été consommées dans l'année écoulée une fois par au moins 2 millions de personnes en Europe, et par moins d'un million dans les 30 jours écoulés. Ici encore, il s'agit principalement de jeunes adultes entre 15 et 35 ans.

Eu égard à ce qui précède, il convient en outre de faire observer que les organisations criminelles sont de plus en plus impliquées dans la production, le trafic et la distribution de toutes sortes de drogues. Selon Europol les Pays-Bas jouent en tout cas « un rôle crucial en Europe en tant que centre de transport, de logistique et de préparation d'expéditions de drogues multiples » [« a vital role in Europe as a centre for the transportation, facilitation and preparation of polydrug consignments »]. C'est ainsi que des organisations criminelles non néerlandaises s'établissent spécialement aux Pays-Bas afin d'approvisionner le Royaume-Uni et l'Irlande en cocaïne et en d'autres sortes de drogues en coopération avec les organisations néerlandaises.

3.5. Conclusion

La lecture des rapports des organismes des Nations unies ne peut conduire qu'à une seule conclusion, à savoir que le monde croule sous de très grandes quantités de drogues naturelles et de synthèse, et que tous les efforts visant à limiter la production, le trafic et la distribution de ces drogues n'aboutissent (ne peuvent aboutir) qu'à des résultats limités : Partout dans le monde, la demande pour toutes sortes de drogues est tout simplement trop importante, et les profits que l'on peut engranger avec leur fabrication et leur distribution sont tout simplement trop tentants.

On peut donc comprendre que l'on mène également dans l'Union européenne une politique qui d'une part vise effectivement à limiter la demande et les dommages

causés par la consommation des drogues, mais qui vise d'autre part à réduire l'offre et donc à combattre la production et le trafic. Cette politique doit toutefois être menée et évaluée de manière réaliste. Elle ne peut pas viser une solution radicale à la problématique de la drogue sous toutes ses facettes (ce qui serait tout à fait impossible), mais seulement une maîtrise équilibrée de cette problématique au niveau national et international.

Il est en outre incontestable, et les rapports le démontrent à suffisance, que l'Europe et en particulier les Pays-Bas jouent un rôle non négligeable au niveau mondial dans le secteur illicite qu'est et reste le business de la drogue. En effet, les Pays-Bas et ses habitants sont d'une part des producteurs à grande échelle de cannabis (*nederwiet*) et de drogues de synthèse, et les Pays-Bas ainsi que ses habitants sont d'autre part d'importants distributeurs de cocaïne, d'héroïne et de haschisch sur le territoire national et dans les pays limitrophes. Dans ce contexte, il n'est donc pas tellement étonnant que ces données cruciales attirent sur les Pays-Bas le regard critique de nombreux pays.

Toutefois, ce regard critique ne doit pas conduire à l'aveuglement, tant de la part des Pays-Bas que des pays limitrophes. Les rapports cités ci-dessus démontrent en effet de manière amplement suffisante que les Pays-Bas ne sont pas le seul pays d'Europe du Nord-Ouest à connaître un marché de la drogue illicite florissant, et qu'une évolution similaire se produit dans les autres pays, et en majeure partie sans que les Pays-Bas y soient pour quelque chose. En ce qui concerne ces autres pays, cela signifie bien entendu qu'ils doivent appliquer une politique avec la dose d'autocritique nécessaire sans diriger tous leurs coups sur les Pays-Bas. Mais cela vaut évidemment aussi pour les Pays bas eux-mêmes. Ils doivent examiner de manière critique leur rôle au sein du marché européen de la drogue en étant donc disposés à soumettre sans tarder au débat, dans l'esprit de Schengen, leur propre politique en matière de drogues, y compris les conséquences de cette politique pour d'autres pays.

En l'occurrence, il va de soi qu'ils peuvent bien entendu veiller à leurs intérêts. C'est ainsi que la fermeture de plusieurs *coffee-shops* dans les grandes villes peut très bien s'intégrer tant dans une politique visant à réduire le tourisme de la drogue vers et en provenance de l'étranger que dans une politique axée sur la réduction des problèmes de nuisance importants sur son propre territoire. Compte tenu des importantes quantités de cannabis qui sont disponibles sous diverses formes dans les pays voisins, on ne doit pas dans un tel cas craindre de répartition proportionnelle des infrastructures illicites destinées à répondre à la demande. En effet, de nombreux « véritables » touristes de la drogue peuvent obtenir de manière illicite dans leur pays d'origine tout ce dont ils ont besoin. Les Pays-Bas ne sont certainement pas le seul pays où l'on peut obtenir de manière illicite des drogues à grande et à petite échelle.

Également par rapport à ce qui suit, il est en outre important de décider qu'il est encore opportun d'établir une distinction entre les différents types de drogues lorsqu'il s'agit de leur production. Cette distinction n'a en effet pas ou peu de sens au niveau du trafic de gros et de la distribution de drogues. À ce niveau, les flux de drogues

sont de plus en plus interconnectés : ce sont les mêmes organisations criminelles qui organisent le trafic et la vente de toutes sortes de drogues. Cela tient probablement au fait que le trafic illicite de drogues est devenu un business mondial et qu'il est donc plus efficace, à l'instar des marchandises sur les marchés légaux, de transporter simultanément des assortiments complets de drogues entre les continents et à l'intérieur de ceux-ci. C'est en tout état de cause une conséquence du fait que de plus en plus de consommateurs de drogue sont des polytoxicomanes : ils ont besoin de plusieurs types de drogues de manière simultanée ou à des intervalles très brefs. On obtient ainsi directement l'explication de l'état souvent florissant des immeubles de deal : les consommateurs y trouvent tout ce dont ils ont besoin.

Un point central dans la politique de l'Union européenne est donc non seulement la limitation de la demande, de l'offre, des nuisances et dans la foulée la réduction des problèmes liés à l'extension des immeubles de deal, mais aussi, afin d'atteindre les objectifs qui précèdent, la coopération et notamment la coopération transfrontalière. Cette coopération, tout spécialement dans les zones frontalières, est perçue de façon prioritaire dans les rapports comme une coopération des services de police, ce qui signifie des échanges transfrontaliers d'informations adéquates dans des délais pertinents ainsi que le renforcement des poursuites concrètes au niveau transfrontalier en coopération avec les ministères publics et, si nécessaire, en coopération avec les services d'enquêtes financières. Il est très important de le constater ici car cette politique est sous la responsabilité des ministres de la Justice et de l'Intérieur qui ont également l'Euregio Meuse Rhin dans leur champ de compétence. C'est donc à eux qu'incombe une certaine responsabilité pour créer dans cette région les conditions nécessaires à ce type de coopération.

Par ailleurs, absolument rien n'empêche que la collaboration entre les États membres porte également sur la prévention de la consommation de drogue, sur la lutte contre les nuisances dues à la drogue et sur les soins à apporter aux toxicomanes. La coopération transfrontalière dans ces trois régions peut en effet, tout comme les objectifs de la politique en matière de drogues de l'Union européenne et des Nations Unies, faire office de coopération policière, judiciaire et fiscale.

4. Situation dans les pays les plus concernés : Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas

4.1. Introduction

La problématique de la drogue telle qu'elle se présente dans l'Euregio Meuse-Rhin concerne bien sûr au premier chef les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne, mais en outre et surtout la France. C'est la raison pour laquelle nous examinerons plus en détail la situation de ces quatre pays, compte tenu également du raidissement du contexte dans lequel se situe la problématique en question. Dans chaque cas, nous donnerons pour commencer un bref aperçu de la politique en matière de drogues menée dans le pays concerné, pour esquisser ensuite les problèmes liés à la drogue qui s'y présentent.

Deux raisons justifient une attention plus particulière pour la politique et les problèmes de drogues aux Pays-Bas. La première est que la politique menée par les Pays-Bas est souvent considérée par les autorités des pays voisins comme la principale source des problèmes, tant sur leur propre territoire qu'aux Pays-Bas mêmes. La deuxième raison tient au fait qu'il est apparu pendant les tables rondes que tous ceux qui s'exprimaient sur la situation aux Pays-Bas n'étaient pas toujours nécessairement au courant des évolutions dans ce pays.

4.2. La situation en Belgique

4.2.1. Un aperçu de la politique

L'actuelle politique en matière de drogues en Belgique repose sur un rapport publié en juin 1997 par un groupe de travail de la Chambre. Dans ce rapport, on a opté pour une politique en matière de drogues intégrale à partir d'une idée de normalisation (le phénomène de la drogue est une donnée de notre société) axée sur une gestion rationnelle des risques. Le point de départ en l'occurrence est que les problèmes liés à la drogue sont tout d'abord une question de santé publique et que, pour cette raison, la plus grande priorité doit être accordée à la prévention et aux soins. La répression doit être dirigée contre les fabricants de drogues, les trafiquants et les personnes qui tirent profit de la problématique de la drogue. Dans le cadre de ce dernier principe, on a opté pour un renforcement de la lutte nationale et internationale contre les organisations criminelles impliquées dans la production et dans le trafic de drogues illicites.

La mise en œuvre de ces mesures a été reportée de quelques années notamment en raison de l'affaire Dutroux. En 2001, le gouvernement fédéral a publié une note relative aux drogues qui entérinait les propositions du groupe de travail parlementaire précité. Cette note a abouti en 2003 non seulement à quelques adaptations de la législation en matière de stupéfiants, mais également à une directive importante, à savoir la

*Directive ministérielle relative à la politique des poursuites en matière de détention et de vente au détail de drogues illicites.*²⁹ La lutte contre le crime organisé n'entraîne pas dans la portée de cette directive.

Le principe adopté par cette directive est que la normalisation de la politique en matière de drogues n'implique pas que l'usage de drogues soit normalisé ou banalisé. C'est la raison pour laquelle la première priorité de la politique en matière de drogues est : déconseiller et réduire la consommation de drogues, et diminuer le nombre de nouveaux usagers de drogues. La seconde priorité est de protéger la société, en particulier en apportant une aide aux toxicomanes. La troisième priorité citée est que l'usage problématique de drogues doit être abordé à travers une offre d'assistance et non pas des sanctions, et qu'il faut donc éviter - il s'agit ici de la quatrième priorité - que les consommateurs de drogues (qui n'ont commis aucune autre infraction que celle de détenir de la drogue) ne se retrouvent en prison, à moins qu'il n'y ait pas d'autres possibilités de réguler l'usage problématique de drogues (cinquième priorité).

En ce qui concerne la politique des poursuites pour les produits de cannabis, les principes précités signifient que la possession de cannabis - même dans le cadre d'une consommation personnelle - est bien une infraction, mais qu'en cas de consommation non problématique qui ne s'accompagne pas non plus de nuisances, on se satisfait de la rédaction d'un procès-verbal récapitulatif global par les services de police, ce procès-verbal devant être considéré comme un avertissement et un rappel des normes en vigueur. En cas d'usage problématique ou de nuisances, un procès-verbal ordinaire sera bel et bien dressé. Selon les circonstances, le magistrat de service du parquet concerné pourra classer l'affaire sans suite (avec éventuellement avertissement par la police et/ou renvoi vers un service spécialisé d'assistance aux toxicomanes), appliquer la probation prétorienne (ce qui revient à imposer le respect de certaines conditions) ou bien encore éteindre l'action publique.

En ce qui concerne la possession d'autres drogues illicites, la directive en question stipule que s'il s'agit d'une consommation personnelle unique ou occasionnelle, on se contente également d'un avertissement par la police et d'une communication éventuelle d'informations sur le réseau d'aide, ou bien encore du paiement d'une somme d'argent. S'il s'agit d'un usage problématique ou lorsque la consommation s'accompagne de nuisances, on peut opter pour un classement sans suite avec renvoi vers un service spécialisé d'assistance aux toxicomanes, pour une probation prétorienne ou pour le paiement d'une somme d'argent.

En ce qui concerne la vente au détail, à savoir la vente de drogues en petites quantités, on établit une distinction entre la vente par seul appât du gain et la vente pour financer sa consommation personnelle. Dans le premier cas, la vente doit être considérée comme un maillon essentiel du trafic organisé, et l'approche répressive doit

²⁹ *Moniteur belge*, 02/06/2003, p. 30013-30019.

être identique à celle menée contre le crime organisé. Dans le second cas, le ministère public applique l'une des mesures précitées.

Suite à un arrêt de la Cour d'Arbitrage portant sur le caractère vague de notions comme celles de nuisances et d'usage problématique, cette directive a été partiellement remplacée en 2005 par la *Directive commune de la Ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à la constatation, l'enregistrement et la poursuite des infractions en matière de possession de cannabis*.³⁰ Le point principal de cette directive est que la constatation de la détention par une personne majeure d'une quantité de cannabis ne dépassant pas 3 grammes ou d'une plante de cannabis, destinée à l'usage personnel, sans circonstance aggravante ni trouble à l'ordre public, ne donnera lieu qu'à la rédaction d'un procès-verbal simplifié ; la personne intéressée peut par ailleurs conserver les substances stupéfiantes découvertes. Dans tous les autres cas, un procès-verbal ordinaire sera rédigé. La liste des procès-verbaux simplifiés est transmise une fois par mois au ministère public.

Dans le prolongement de cette directive, le collège des procureurs généraux a rédigé en juin 2007 une circulaire (confidentielle) relative à l'approche pénale du tourisme de la drogue. Ce document vise notamment à assurer une plus grande uniformité dans la politique en matière de poursuites appliquée par les différents parquets à propos des narcotouristes. On peut le résumer en disant que la sévérité de l'action pénale est proportionnelle à la quantité de drogues concernée.³¹

La lutte contre le trafic de drogues organisé est pour la première fois expressément à l'ordre du jour dans la *note cadre de sécurité intégrale* du 30-31 mars 2004. Cette note porte en premier lieu sur la nécessité de s'attaquer à la production de drogues de synthèse, notamment l'importation des précurseurs depuis l'ancien bloc de l'Est et la création de laboratoires dans la zone frontière avec les Pays-Bas. Dans ce contexte, le document considère les échanges d'informations avec les services de police néerlandais comme un point important. En deuxième lieu, cette note cite comme fers de lance de la politique en la matière la lutte contre le trafic de haschisch à partir du Maroc et les plantations de cannabis érigées avec un soutien aux Pays-Bas. Le problème inhérent à cette note est toutefois qu'elle n'a pas été, contrairement à ce qui était prévu, traduite en un plan d'action attribuant les moyens nécessaires à la justice et aux services de police pour réaliser les objectifs prévus dans une plus ou moins grande mesure.

Ce n'est pas très différent pour le *Plan national de sécurité 2008-2011*.³² On y trouve notamment comme point prioritaire « la production et le trafic de drogues ainsi que la criminalité liée à la drogue (avec une attention particulière pour la production de drogues synthétiques, la culture du cannabis, l'importation et le transit d'héroïne et de cocaïne ainsi que le trafic de rue) ». Afin de traduire cette priorité en actes, il est stipulé

.....
³⁰ *Moniteur belge*, 31/01/2005.

³¹ Les autorités belges ont mis cette circulaire à notre disposition.

³² Ce plan peut être consulté sur le site de la police fédérale.

d'une part que l'on procédera à la formulation de plans d'action intégrés et à l'organisation d'actions de contrôle conjointes sur le terrain, et d'autre part que l'on investira dans la formation de la police technique et dans la modernisation des équipements des aéroports et des ports en vue des contrôles à exercer sur tous les vols et itinéraires à risque. Le document stipule également que les services de police renforceront leur coopération opérationnelle internationale, et qu'ils étudieront notamment les possibilités structurelles d'échanges internationaux d'informations.

Il est également important de souligner, notamment dans le contexte de la coopération avec les Pays-Bas, que les possibilités dont disposent les autorités administratives en Belgique pour agir de manière préventive ou répressive contre le trafic de drogues entre autres sont assez limitées. En l'occurrence, il convient de rappeler en premier lieu qu'elles ne peuvent pas disposer des informations judiciaires et fiscales pour examiner les demandes d'autorisation, par exemple dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. C'est notamment pour cette raison, et également en l'absence d'une base adéquate dans les conventions d'entraide judiciaire, qu'il est très difficile pour ne pas dire impossible d'échanger des informations à propos de ces demandes d'autorisation entre la Belgique et les Pays-Bas. La seule chose possible est l'échange d'informations à partir de sources publiques sur les autorisations qui ont été accordées ou refusées.³³ Il faut mentionner en deuxième lieu que le maire dispose bien de la possibilité d'agir à l'encontre d'établissements et d'autres endroits accessibles au public au titre d'infraction à la législation sur les stupéfiants, mais qu'il ne dispose pas dans ce contexte de la compétence nécessaire pour fermer des établissements pendant une brève ou une longue période.³⁴

4.2.2. Une vue d'ensemble des faits

Le *National report to the EMCDDA 2006* et le *Belgian national report on drugs 2007* donnent dans une certaine mesure une image générale de la consommation de drogue en Belgique.³⁵ Il ressort d'une étude qu'au cours des années 11 à 13 % de la population ont déjà

³³ Voir l'étude de P. de Buysscher, *De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit als exponent van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid; een Belgisch-Nederlandsche vergelijking vanuit euregionaal perspectief*, Warnsveld, Politieacademie, 2007.

³⁴ Note de M. Geerits (fonctionnaire de liaison auprès du Gouverneur de la Province du Limbourg) et J. Wiertz (commissaire d'arrondissement) relative aux possibilités administratives de fermeture des immeubles (liés à la drogue) du 07/07/2008.

³⁵ Scientific Institute of Public Health, *National report to the EMCDDA 2006 by the Reitox National Focal Point: Belgium; new developments, trends and in-depth information on selected issues*, Bruxelles, 2006. Le même institut a publié le *Belgian national report on drugs 2007; new developments, trends and in-depth information on selected issues*, Bruxelles, 2007.

consommé du cannabis, que 5 % ont utilisé cette drogue une seule fois dans l'année qui a précédé celle de l'enquête nationale en question et 2,7 à 3 % au cours du mois qui a précédé. Il s'agit principalement en l'occurrence de jeunes (de sexe masculin) résidant dans des zones urbaines. La consommation d'ecstasy (1,3 %), d'amphétamines (0,7 %) et de cocaïne (0,7 %) est sensiblement inférieure (consommation au cours du mois précédant celui de l'étude). En ce qui concerne l'accessibilité des drogues, on peut observer pour 2005 que les prix au gramme dans les grandes villes n'étaient en moyenne pas si élevés : 6 euros pour 1 gramme de haschisch, 5,70 euros pour 1 gramme de marihuana, 4,20 euros pour 1 pilule d'ecstasy, entre 9 et 50 euros pour 1 gramme d'héroïne et 50,30 euros en moyenne pour 1 gramme de cocaïne. Les prix n'étaient pas plus élevés en 2005-2006, mais ils peuvent toutefois varier d'une ville à l'autre.

En ce qui concerne plus spécifiquement la consommation de cannabis, on peut déduire d'une étude de T. Decorte c.s. de 2003 relative à l'usage de cette drogue parmi les jeunes adultes (principalement des étudiants) âgés d'environ 25 ans que ceux-ci ont consommé du cannabis pour la première fois alors qu'ils avaient 16 ans bien sonnés. Après environ 1,4 an ils en consomment régulièrement, et c'est la drogue qu'ils consomment le plus après 2,4 ans. Ils consomment le cannabis principalement en le fumant mélangé à du tabac dans un joint qu'ils confectionnent eux-mêmes. Au cours de l'année en question, le prix moyen du cannabis était de 5,1 euros le gramme. Les sondés ont répondu qu'ils consommaient en moyenne 6 grammes de cannabis par mois. La plupart d'entre eux obtiennent ce cannabis auprès d'amis. Un quart d'entre eux vont le chercher eux-mêmes dans un coffee-shop aux Pays-Bas. À l'époque, un seul d'entre eux cultivait lui-même du cannabis avec succès.

Ces chiffres sont confirmés par de récentes données épidémiologiques collectées par la *Vereniging van Alcohol- en andere Drugsproblemen*, le « focal point » pour la Flandre : 21 % des Flamands ont consommé au moins une fois du cannabis, 5 % au cours de la dernière année. L'usage de cannabis au cours de la dernière année concerne principalement la catégorie d'âge des 15-24 ans (19 %) et des 25-34 ans (11 %). 3 % des Flamands ont consommé du cannabis au cours du dernier mois (4 % pour les hommes, 1 % pour les femmes).³⁶

Dans la perspective de la circulaire de 2003 citée ci-avant, il est intéressant de relever que la plupart des consommateurs de cannabis n'ont jamais été interpellés par la police (85,9 %). À peine 2,5 % ont été condamnés au moins une fois selon leurs dires pour un délit lié au cannabis. La faiblesse de ces chiffres démontre toutefois non seulement que la détention et l'usage de cannabis à titre personnel ne bénéficiaient déjà plus d'une grande priorité auprès de la police et de la justice, mais que de nombreux consommateurs prenaient les précautions nécessaires pour ne pas être arrêtés par les services

.....
³⁶ E. de Donder, *Alcohol, illegale drugs, medicatie en gokken; recente ontwikkelingen in Vlaanderen, 2005-2006*, Bruxelles, VAD, 2007.

de police : « Ils tiennent leur consommation secrète et sont toujours sur le qui-vive ». ³⁷ Les circulaires de 2003 et 2005 ont incontestablement mis fin à ces cachotteries jusqu'à un certain degré.

Une étude sur le profil des clients des coffee-shops à Terneuzen indique que les touristes de la drogue néerlandais ont fait leur premier achat de cannabis auprès d'amis (35,6 %), suivi par un achat dans un coffee-shop (33,3 %). Les touristes de la drogue belges ont également acheté leur cannabis pour la première fois auprès d'amis. Le coffee-shop n'a été l'occasion du premier contact avec le cannabis que pour 19,3 % d'entre eux. Les narcotouristes français ont fait leur premier achat auprès d'amis (33,7 %), dans la rue (23,1 %), à l'école (23,3 %), auprès d'un dealer (17,3 %) et seulement dans 3,8 % des cas dans un coffee-shop. Ces chiffres indiquent que le coffee-shop devient après un certain temps un lieu d'approvisionnement fixe pour les touristes étrangers. L'étude en question a en effet démontré que 61 % des clients des deux coffee-shops à Terneuzen étaient de nationalité belge, 31 % de nationalité française et le reste de nationalité néerlandaise. Cela veut dire qu'en dépit du fait que les touristes étrangers peuvent également se procurer du cannabis de différentes manières dans leur propre pays, le coffee-shop est pour eux un facteur d'encouragement. Cet élément est également confirmé par l'étude de Surmont et Korf (entre autres) : respectivement 47,2 % et 66,1 % des narcotouristes étrangers invoquent l'existence des coffee-shops comme le motif de leur venue aux Pays-Bas. Ils y trouvent encore une motivation de plus par la qualité du cannabis et surtout de la « nederwiet », et en particulier le principe actif THC dont la teneur a fortement augmenté au cours des dix dernières années et qui provoque un effet hallucinogène plus important. ³⁸

Il n'y a toutefois pas de données épidémiologiques vraiment fiables sur le nombre d'usagers problématiques (recensés) en Belgique. Le rapport annuel 2007 de l'Institut de pharmaco-épidémiologie de Belgique indique que l'on a recensé 14 480 patients à la méthadone entre août 2006 et juillet 2007 ; le nombre total de patients recensés bénéficiant de produits de substitution (y compris les patients sous Subutex et méphénon) s'élève à 15 929. Par ailleurs, on a mis en place au cours de ces dernières années un réseau étendu d'institutions généralistes et spécialisées pouvant conseiller et accueillir les usagers problématiques. Il existait en 2005 - dans le réseau des institutions spécialisées - entre autres 14 centres résidentiels pour traitement de longue durée, 8 centres pour un accueil d'urgence et 8 centres de soins ambulatoires. Dans le cadre du programme d'échange de seringues, on a distribué en Flandre 448 502 seringues

.....
³⁷ T. Decorte, M. Muys et S. Sloek, *Cannabis in Vlaanderen; patronen van cannabisgebruik bij ervaren gebruikers*, Louvain, Acco, 2003.

³⁸ Voir les contributions de T. Surmont et D. Korf dans B. De Ruyver et T. Surmont (red.), *Grensoverschrijdend drugstoerisme; nieuwe uitdagingen voor de euregio's*, Anvers, Maklu, 2007. Voir également R. van de Woude, M. Bersekop et T. Nabben, *Coffeeshops, jeugd en toerisme*, Amsterdam, Rozenberg, 2001.

propres en 2005 (contre 309 666 en 2004 et 237 023 en 2003). Dans la partie francophone du pays, le chiffre a été de 250 000 seringues en 2004.

En ce qui concerne la production et le trafic de drogues, les rapports nationaux de 2006 et 2007 précités qui reposent principalement sur des données de la police fédérale permettent d'avancer ce qui suit. En Belgique, le trafic d'héroïne est pour une part importante dans les mains de ressortissants turcs. Toutefois, les groupements concernés ne se contentent pas d'importer de l'héroïne, ils transportent également des drogues de synthèse vers la Turquie. Par ailleurs, une part importante de l'héroïne est redirigée entre autres vers les Pays-Bas pour être ensuite revendue dans l'ensemble de l'Europe. En 2004, la police fédérale et les douanes ont saisi 142 kg d'héroïne, 270 kg en 2005 et 175 kg en 2006.

La cocaïne est importée en Belgique par des organisations criminelles sud-américaines, en coopération avec des organisations belges, néerlandaises et depuis peu marocaines. Ce dernier élément est probablement lié au fait qu'une part importante du trafic de cocaïne n'est plus directement envoyée en Europe mais transite aujourd'hui par l'Afrique de l'Ouest. En ce qui concerne l'importation de cocaïne en Belgique, les ports d'Anvers et de Zeebrugge jouent un rôle important. La cocaïne qui passe par Anvers est entre autres redirigée vers les Pays-Bas, mais aussi vers l'Italie par exemple. En 2004, les autorités ont saisi 3 500 kg de cocaïne, 9 228 kg en 2005 et 3 945 kg en 2006.

L'importation de haschisch en Belgique et aux Pays-Bas en provenance du Maroc est depuis de nombreuses années notamment dans les mains de groupes marocains. Par ailleurs, on découvre de plus en plus de plantations à grande échelle dans le pays. Si les saisies s'étaient élevées à 27 339 plants en 2003, leur nombre était déjà passé à 83 113 en 2005, et à 110 368 en 2006.

En outre, il y a de plus en plus de laboratoires produisant des drogues de synthèse. Les précurseurs nécessaires proviennent souvent de Chine. Ils seraient importés en Belgique par des organisations criminelles chinoises, généralement en échange de tablettes d'ecstasy, entre autres. Mais pas uniquement de Chine ! Des organisations criminelles néerlandaises achètent sans problème en Belgique des produits chimiques qui ne sont pas si faciles à obtenir aux Pays-Bas. Par ailleurs, il y a également depuis la Belgique des expéditions directes vers le Royaume-Uni de toutes sortes de drogues (héroïne, cannabis, amphétamines) et également de cigarettes de contrebande.

En ce qui concerne les cultures de cannabis, il convient de faire observer que des chiffres récents de la police fédérale indiquent que si l'on n'avait découvert en 2003 que 35 plantations, on en avait par contre déjà identifié 466 en 2007 (de toutes sortes et de toutes dimensions). Si dans un passé récent les cultures étaient principalement implantées dans la région frontière avec les Pays-Bas, on les trouve actuellement sur l'ensemble du territoire belge. Dans le cadre du présent rapport, il importe de signaler qu'il est certain que l'organisation des cultures les plus importantes qui ont été déman-

telées était presque toujours dans les mains de Néerlandais ou du moins avait des liens avec les Pays-Bas. Cela signifie que les personnes incriminées étaient des Néerlandais et/ou que les matériaux étaient achetés aux Pays-Bas et/ou que la culture elle-même était pilotée par des Néerlandais et/ou que les Pays-Bas (coffee-shops néerlandais) constituaient la zone de débouchés pour le cannabis qui était cultivé. Il n'est donc pas étonnant que de plus en plus de Belges (selon la police fédérale) commencent à travailler pour des organisations néerlandaises.³⁹

Ce qui précède est toutefois sans préjudice du fait que selon T. Decorte c.s. il y ait, en tout cas en Flandre, de très nombreux petits cultivateurs (pas plus de vingt plants) et également des cultivateurs d'importance moyenne (plus de 50 plants) qui n'ont rien à voir avec la culture du chanvre néerlandais.⁴⁰ Ils se sont mis à cultiver activement à domicile pour toutes sortes de raisons : avantage financier, curiosité, plaisir de la culture (« les pouces verts »), qualité du cannabis (meilleur, plus sain que la variété néerlandaise), volonté d'éviter le circuit illicite et de réduire les risques de se faire arrêter lors de contrôles de la police et/ou des douanes ; le fait de ne pas devoir se rendre aux Pays-Bas étant un grand avantage.

Selon les statistiques de la police en matière de criminalité pour la période 2000-2007, on a constaté en 2005, 2006 et 2007 un total annuel respectif de 39 633, 40 557 et 44 047 infractions à la législation en matière de stupéfiants.⁴¹ Si l'on répartit le total des infractions par exemple en 2007 selon des catégories habituelles, il s'avère que 21 066 infractions portaient sur la détention de drogues, 10 051 sur l'usage de drogues, et 12 454 sur l'importation et l'exportation, la fabrication et le trafic de drogues (avec en outre 476 « autres » infractions). Sur la base de ces chiffres, on ne peut bien entendu pas, ou à peine, déterminer dans quelle mesure les constatations effectuées par les services de police s'inscrivent dans la politique qui a été définie dans les circulaires évoquées plus haut. Compte tenu des quantités somme toute limitées de drogue qui sont effectivement saisies chaque année, on est en droit de supposer que l'immense majorité des infractions concerne des quantités de drogues relativement faibles.

4.3. La situation en Allemagne

4.3.1. Un aperçu de la politique

En Allemagne, la politique en matière de drogues repose sur quatre piliers :

1. Prévention de l'usage de drogues, axée sur une réduction de la demande

³⁹ Police fédérale/DGJ/DJP/Drugs, *Overzicht problematiek cannabisplantages in België*, Bruxelles, 20/07/2008.

⁴⁰ T. Decorte et P. Tuteleers, *Cannabisteelt in Vlaanderen; patronen en motieven van 748 telers*, Louvain, Acco, 2007.

⁴¹ Ces statistiques sont publiées par la police fédérale.

2. Aide aux toxicomanes
3. Aide à la survie après le traitement
4. Répression en vue d'une réduction de l'offre.

De plus, les pouvoirs publics accordent beaucoup d'attention à l'étude de l'usage (problématique) de drogue et aux mesures visant à diminuer le problème.

Cette politique est décrite en détail dans le *Aktionsplan Drogen und Sucht* datant de 2003 et actualisé en 2007 dans une version abrégée.⁴² Chacun des piliers cités comprend une série de mesures.

Dans le cadre de la prévention, il ne s'agit pas seulement par exemple de l'information systématique aux jeunes. Le but est aussi d'associer leur environnement direct (parents, écoles) aux efforts visant à leur faire renoncer à la consommation de drogues. L'aide comprend tant l'écoute et le conseil via des lignes téléphoniques spéciales que l'aide ambulante aux toxicomanes. Celle-ci comporte à la fois des cliniques spéciales où les toxicomanes peuvent se voir proposer des thérapies adaptées – avec ou sans traitement de substitution utilisant de la méthadone ou de la diamorphine. L'aide est spécifiquement axée sur la réduction du nombre de décès dus à la drogue, notamment par l'aménagement d'espaces surveillés destinés à la consommation de drogues et l'offre de thérapies sous des formes particulières.

L'arsenal de mesures répressives va de la collaboration avec des pays de production de drogues illicites ainsi que du contrôle des importations et du trafic en Allemagne de matières premières légales nécessaires à la production de drogues illicites jusqu'aux poursuites pénales des organisations criminelles impliquées dans le trafic (inter)national de drogues interdites. Le petit trafic voire la possession de petites quantités de drogue destinée à sa propre consommation ou à celle d'autrui sont également poursuivis.

Si le fameux principe de légalité oblige la police allemande à établir un procès-verbal de tout fait délictueux, tout fait délictueux n'est pas ou ne doit pas nécessairement être pour autant poursuivi au niveau du ministère public.⁴³ En particulier depuis la décision dite *Cannabis-Entscheidung* du *Bundesverfassungsgericht* en 1994, en vertu de laquelle le ministère public doit renoncer aux poursuites (pénales) en cas de possession de petites quantités de cannabis pour usage personnel (6 à 30 grammes, selon le *Land* dans lequel l'infraction est constatée), ce délit est dans de nombreux *Länder* classé sans suites (avec ou non un avertissement) ou avec condition.

Depuis de nombreuses années, il est question d'une éventuelle harmonisation

.....
⁴² Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, *Aktionsplan Drogen und Sucht*, Berlin, 2003. La version actualisée de 2007 est intitulée *Drogen und Sucht; ein Plan in Aktion*, Berlin, 2007.

⁴³ Cf. D. Van Daele, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Duitsland*, Louvain, Universitaire Pers Leuven, 2000.

du principe d'opportunité pour l'ensemble du pays dans ce domaine. Actuellement, les directives concernées pour les poursuites judiciaires et donc également les pratiques afférentes diffèrent encore beaucoup dans les divers *Länder*.⁴⁴

4.3.2. Une vue d'ensemble des faits

Selon les rapports du Drogenbeauftragte, 2 millions de jeunes en Allemagne consomment régulièrement du cannabis. 2-3 % des jeunes entre 14 et 17 ans en consomment régulièrement. En 2006, environ 2,7 % des personnes âgées de 18 à 59 ans ont consommé du cannabis pendant le dernier mois précédant l'enquête, 2,2 % en consomment régulièrement. Près de 600 000 personnes dans cette catégorie d'âge subissent des problèmes plus ou moins graves liés à leur consommation. Cela explique pourquoi le nombre d'usagers de cannabis ayant demandé de l'aide a été multiplié par 10 dans la période 1994-2006.

On estime que dans toute l'Allemagne 250 000 personnes sont dépendantes d'une drogue (hors cannabis). Ces dernières années toutefois, le nombre de décès liés à la drogue est en baisse : de 2 030 en 2000, il est passé à 1 296 en 2006 et à 1 394 en 2007. Cette baisse est attribuée à l'aide spécifique proposée ces dernières années aux toxicomanes. Environ 70 000 héroïnomanes sont actuellement traités avec un substitut comme la méthadone.⁴⁵

La police allemande est la première à reconnaître que ses chiffres relatifs au nombre de suspects et au nombre de saisies ne sont pas représentatifs de l'étendue réelle du trafic et de l'usage de drogues. En effet, la criminalité liée à la drogue concerne par définition des *Kontrolldelikte*, ce qui veut dire que les chiffres enregistrés en disent plus long sur les efforts de la police, de la douane et de la justice que sur la problématique de la drogue en tant que telle. Cela dit, les rapports de la police allemande sont tout de même pertinents ici.

Dans ce contexte, il s'agit d'abord des rapports du *Bundeskriminalamt*.⁴⁶ Ils révèlent entre autres pour 2007 que 1 074 kilos d'héroïne ont été saisis dans 6 853 affaires criminelles et 1 888 kilos de cocaïne dans 4 199 affaires criminelles. Fait plus important que ces chiffres pour le présent rapport, signalons que l'héroïne saisie provenait souvent des Balkans et avait d'abord été introduite aux Pays-Bas où elle avait été achetée en petites quantités par des Allemands, principalement en vue de la revendre et de la consommer en Allemagne. La même chose a été constatée pour la cocaïne importée

.....
⁴⁴ C. Schäfer et L. Paoli, *Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis*, Berlin, Duncker & Humblot, 2006.

⁴⁵ Voir pour ce qui précède notamment Drogenbeauftragte der Bundesregierung, *Drogen- und Suchtbericht* 2008, Berlin 2008.

⁴⁶ A surtout été utilisé dans ce qui suit Bundeskriminalamt, *Rauschgift; Jahreskurzlage 2007*, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2008.

en Allemagne. Elle provenait fréquemment des Pays-Bas qui jouaient apparemment un rôle de pays d'importation ou de transit pour la cocaïne d'Amérique du Sud. Ces données confirment donc les conclusions d'Europol selon lesquelles les Pays-Bas constituent (également) un centre de distribution pour ces deux drogues.

Dans une certaine mesure, il en va de même pour les drogues synthétiques et en particulier pour l'ecstasy. En 2007, 820 kilos d'amphétamines (ou méthamphétamines) ont été saisis dans 7 662 affaires criminelles et 985 218 pilules d'ecstasy dans 2 495 affaires. Dans ce contexte, le *Bundeskriminalamt* observe que ces drogues provenaient principalement des Pays-Bas et donc seulement dans une mesure limitée de pays comme la Belgique, la Pologne et la Suisse. La situation est similaire concernant le cannabis. Tant dans le cas de la marijuana (3 770 kilos dans 21 831 affaires) que dans celui du haschisch (3 678 kilos dans 9 762 affaires), les quantités saisies provenaient surtout des Pays-Bas. Par ailleurs, on découvre désormais aussi en Allemagne des cultures à ciel ouvert ou sous abri plus ou moins étendues. Les premières sont principalement situées en Bavière et en Rhénanie-Palatinat, les dernières surtout en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. En 2007, il s'agissait de 83 cultures à ciel ouvert et de 347 cultures sous abri.

Les rapports du *Bundeskriminalamt* concernant le crime organisé en Allemagne montrent dans une certaine mesure que l'on ne peut pas attribuer aux Pays-Bas un rôle prépondérant dans le trafic de drogue en Allemagne. Le rapport annuel sur la situation en 2006 – le dernier publié – fait d'ailleurs apparaître que seul un petit nombre d'organisations criminelles néerlandaises a été dépisté cette année en Allemagne (11 organisateurs sur 622, avec au total 91 suspects). S'agissant des enquêtes sur le trafic de drogues - qui constituent la part du lion des enquêtes menées (219) – il a été constaté que les organisations criminelles qui dominent en Allemagne dans ce domaine ne sont pas néerlandaises, mais turques et allemandes, également au niveau du trafic de cannabis et de drogues synthétiques.⁴⁷

Concernant en particulier la situation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, on peut signaler que 34 767 procès-verbaux ont été dressés en 2007 pour infraction à la législation en matière de drogues sous forme de possession respectivement de petit trafic de drogues. En l'occurrence, il s'agissait principalement de cannabis, d'héroïne et d'amphétamines. Au total, 21 992 procès-verbaux ont été dressés pour trafic de drogue illicite, là aussi surtout du cannabis (15 880), de l'héroïne (2 260) et des amphétamines (1 774). Et dans 1 348 cas en 2007, l'importation illégale de drogue a été constatée ; il s'agissait dans 817 cas de cannabis, dans 236 cas d'héroïne, dans 128 cas de cocaïne et dans 101 cas d'amphétamines. Concernant les quantités de drogue saisies dans tous ces cas - par exemple 318 kilos d'héroïne en 2007, 126 kilos de cocaïne, 397 kilos de haschisch et 1 025 kilos de marijuana – il s'agissait tant pour le trafic que pour l'importation principalement de petites quantités. Une exception est la découverte à Bocholt en 2007 de

⁴⁷ Bundeskriminalamt, *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2006; Pressefreie Kurzfassung*, Wiesbaden, 2007.

150 kilos d'héroïne aux mains de trafiquants turcs.

En 2007 toujours, 102 cultures sous abri de cannabis ont été découvertes en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dont 11 avec plus de 1 000 plantes et 40 avec entre 100 et 1 000 plantes. Cette découverte résultait dans une grande mesure d'un projet spécialement lancé en 2006 afin d'inciter les éventuels exploitants (néerlandais) de cultures de cannabis à quitter le territoire du *Land*. Ce projet a été mis en place après la découverte la même année de plus de 50 cultures étendues et/ou professionnelles.⁴⁸ Cette situation ressemble bien entendu très fortement à celle de la zone frontière belge où – comme nous l'avons indiqué ci-avant – des plantations de cannabis à grande échelle sont d'une manière ou d'une autre en rapport avec les Pays-Bas ou des Néerlandais. Ces derniers sont impliqués dans la mise en place des plantations et/ou la distribution de cannabis via les coffee-shops.

On remarque que, en 2007, les suspects d'origine étrangère étaient principalement des Turcs (3 545) et dans une bien moindre mesure des Italiens (604), des Marocains (555) et des Polonais (366), entre autres. Le nombre de suspects néerlandais était de 378, dont la plupart ont été verbalisés pour possession et (petit) trafic de drogues et 47 pour importation illégale de drogues.

Le nombre de décès liés à la drogue en Rhénanie-du-Nord-Westphalie était de 350 en 2006 et de 374 en 2007.⁴⁹

4.4. La situation en France

4.4.1. Un aperçu de la politique

En 2002, une commission du Sénat a entrepris une étude de la politique menée à l'échelle nationale contre les drogues illicites.⁵⁰ Dans son rapport afférent publié en mai, la commission a non seulement dressé un tableau effrayant de l'usage et du trafic de drogues en France, mais elle s'est aussi montrée particulièrement critique à l'égard de la politique menée jusqu'alors. La commission a notamment estimé que la politique menée était bien trop axée unilatéralement sur la maîtrise du problème de la toxicomanie et était, sur ce point, même « contaminée » par des idées que la majorité des Français rejetaient en bloc telles que la dépénalisation de la consommation de cannabis. Il n'est donc pas très étonnant qu'un nombre important d'usagers de cannabis soit encore poursuivi, près de 91 000 en 2005. Dans la grande majorité des cas, les poursuites

⁴⁸ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Projekt Cannabisplantagen; Abschlussbericht*, Neuss, 19/10/2007.

⁴⁹ Les données précédentes sont empruntées à Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Rauschgiftkriminalität; Lagebild Nordrhein-Westfalen 2007*, Düsseldorf, 2008.

⁵⁰ Sénat, *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, Paris, Sénat, 2002-2003, n° 321.

judiciaires consistent cependant en un avertissement ou une peine alternative, par exemple l'injonction thérapeutique.

Cette dernière est possible parce que, en France également, un vaste système d'aide spécialisée destiné aux usagers problématiques a été érigé au fil des années. Il s'agit en l'occurrence de centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST) en ambulatoire (204), de centres d'accueil communaux (48) et de centres thérapeutiques résidentiels (CTR, 16). D'autre part, de nombreux hôpitaux généraux abritent des centres ou médecins spécialisés dans les problèmes de dépendance. Les soins dispensés dans tous ces lieux comprennent au besoin l'administration de produits de substitution tels que la méthadone. En 2004, environ 26 000 personnes ont reçu dans les centres spécialisés des substituts, dont près de 15 000 de la méthadone et plus de 11 000 de la buprénorphine. En 2005, des consultations spéciales pour les (jeunes) usagers problématiques de cannabis ont été créées dans les équipements existants à travers toute la France ; il y en a 280 aujourd'hui.

La politique menée actuellement par la France a été récemment décrite dans un *Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies, 2008-2011*.⁵¹ Ce plan spécial compte cinq piliers : prévention, répression, soins, recherche et coopération internationale.

Sur le plan de la prévention, il s'agit entre autres de campagnes d'information, tant générales que particulières qui s'adressent par exemple à la jeunesse et à certaines catégories professionnelles. Les soins comprennent la formation (continue) de professionnels amenés à traiter des problèmes de dépendance et la multiplication des aides ciblées destinées aux jeunes (jusqu'à 120 000) via la consultation spécialisée. La recherche comprend des études scientifiques sur les drogues et les toxicomanies, mais évidemment aussi sur l'efficacité des méthodes de traitement. Le pilier relatif à la coopération internationale est notamment placé sous le signe d'un renforcement des contrôles sur les routes utilisées par les passeurs pour importer la drogue en France. Il est en particulier axé sur l'intensification de la coopération sur ce point avec des pays de la Méditerranée.

S'agissant de la répression – le pilier qui nous intéresse ici plus que les autres – le point de départ est que l'offre doit être fortement réduite. Dans ce contexte, le gouvernement français entend notamment engager la lutte contre les nombreuses autocoltures de cannabis, par exemple par l'utilisation de meilleurs outils de détection. En outre, il s'agit de se donner les moyens de limiter l'importation de produits précurseurs destinés à la fabrication de drogues synthétiques. Par ailleurs, on s'efforce d'intensifier la coopération au sein de l'Union européenne, avec par exemple la constitution de groupes de concertation multinationaux, l'intervention d'unités d'enquête communes et la coopération judiciaire intercontinentale.

.....
⁵¹ Ce plan a été publié en 2008 par la *Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie* à Paris.

4.4.2. Une vue d'ensemble des faits

La commission d'enquête du Sénat dont il a été question ci-avant a ainsi dressé un portrait alarmant de la consommation et donc du trafic de drogues en France. Ce portrait est dominé par quelques données et constatations, à savoir que l'usage du cannabis a augmenté de manière fulgurante surtout chez les jeunes, qu'une véritable économie souterraine de la drogue s'est développée dans certaines grandes villes et disloque la vie sociale, que l'usage de drogues synthétiques a explosé dans le cadre de toutes sortes de festivités et que le trafic de drogue mafieux international s'est tellement développé qu'il déstabilise des États entiers et constitue une véritable menace pour l'économie mondiale.

Concrètement, la commission a constaté pour 2003 que 9,5 millions de personnes en France avaient expérimenté le cannabis, 3,8 millions en consommaient occasionnellement et 2,4 millions en consommaient même quotidiennement. Si le nombre d'héroïnomanes était resté relativement stable (entre 150 000 et 200 000 personnes), l'augmentation de l'usage de cocaïne donnait motif à penser que le nombre de personnes dépendantes de drogues dites dures pourrait s'accroître dans le proche avenir. En outre, la commission a estimé que la rapide croissance de l'usage de drogues synthétiques et notamment de l'ecstasy était un point de grande inquiétude : 3,7 % des jeunes de 19 ans avaient expérimenté l'ecstasy et 6,7 % les amphétamines. Enfin, la commission signalait le problème accru de la hausse du nombre d'autocultures de cannabis.

Dans le prolongement de la position française lors du débat sur Schengen, il convient de souligner que les Pays-Bas sont à plusieurs reprises désignés dans ce rapport comme l'une des principales sources des problèmes constatés. Ceux qui cultivent eux-mêmes le cannabis se procurent les moyens de production aux Pays-Bas. La cocaïne consommée en France provient en grande partie non seulement d'Espagne, mais aussi des Pays-Bas et de la Belgique, notamment via les lieux de consommation clandestins. Il en va de même pour l'héroïne : les saisies effectuées en France montrent que celle-ci est souvent importée des Pays-Bas. La situation est identique pour le haschisch du Maroc. Si elle est en partie directement importée du Maroc, elle parvient souvent aussi en France, reconditionnée ou non en petites portions, via les Pays-Bas. Enfin, concernant les drogues synthétiques : il s'agit pour une grande partie de pilules produites aux Pays-Bas, mais aussi en Belgique, ou du moins dans la zone frontière de ces deux pays, par des réseaux criminels avec des ramifications internationales.

En relation avec ce qui précède, il faut souligner la mobilité dont en particulier les narcotouristes du Nord de la France font preuve depuis des années en direction des Pays-Bas et de la Belgique et spécifiquement en direction des coffee-shops de la partie néerlandaise de l'Euregio Meuse-Rhin. Il ne s'agit donc pas d'une nouveauté, mais d'un phénomène que l'on constatait déjà à l'époque des discussions sur la Convention d'application de l'Accord de Schengen. C'est pourquoi il est extrêmement curieux que les

autorités françaises, qui avaient adopté à l'époque un langage assez féroce envers les Néerlandais, n'aient jamais procédé à des poursuites et à un jugement systématiques des ressortissants français que la justice néerlandaise et belge leur avaient signalés en tant qu'auteurs de délits liés à la drogue.⁵²

Selon des rapports de date plus récente, la problématique de la drogue en France a considérablement évolué sur certains points depuis 2003.⁵³ Ainsi, le nombre d'usagers réguliers de cannabis (au moins 10 fois par mois) a chuté à 1,2 millions et le nombre d'usagers quotidiens n'est plus que de 550 000. Pourtant, le nombre d'expérimentateurs de cannabis est actuellement de 12,4 millions contre 9,5 millions en 2003. Quant à l'autoculture de cannabis, le nombre de Français concernés a augmenté depuis 1970 pour représenter 200 000 personnes aujourd'hui. Ces dernières peuvent se munir du matériel requis dans une soixantaine de jardineries généralistes et spécialisées.

Par ailleurs, le cannabis est proportionnellement plus consommé dans le Sud de la France que dans le Nord. Cette différence n'est toutefois pas liée à la disponibilité du cannabis : en 2006, 6 personnes sur 10 entre 15 et 64 ans (58 %) déclaraient qu'elles pouvaient se procurer du cannabis dans les 24 heures sans aucun problème, 6 utilisateurs sur 10 déclaraient dans un sondage que le cannabis leur était généralement proposé et 3 sur 10 qu'ils l'achetaient eux-mêmes. Ces dernières années, le prix de la marijuana et du haschisch varie entre 4 et 5 euros par gramme. Chaque année, 230 personnes environ meurent d'une surconsommation de cannabis.⁵⁴

S'agissant de la consommation de cocaïne, on estime que le nombre d'usagers est passé de 150 000 en 2003 à 200 000 aujourd'hui, en particulier dans la catégorie des 18-25 ans (3,4 %) et 25-44 ans (3,9 %). Cette hausse est en partie due aux jeunes de la première catégorie. Ainsi, la part de jeunes de 17 ans qui consomment de la cocaïne est passée de 1,3 % en 2000 à 3 % en 2005. On ignore si cette augmentation est liée à la baisse du prix, jusqu'à 58 euros par gramme en 2005. Il n'a pas non plus été établi si elle est liée au nombre important d'expérimentateurs (1,1 million). Par contre, on sait que la cocaïne aussi est assez facilement disponible en France.

Grâce aux nouvelles méthodes de traitement – avec utilisation de substituts à l'héroïne en particulier – le nombre d'usagers problématiques a chuté ces dernières

.....
⁵² Voir la contribution de B. De Ruyver e.a. sur les lieux de consommation clandestins dans l'ouvrage déjà cité à plusieurs reprises de B. De Ruyver et T. Surmont.

⁵³ Voir notamment Observatoire français des drogues et des toxicomanies, « 2006 National Report (2005 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point; France: new developments, trends and in-depth information on selected issues », Paris, 2006. Et du même Observatoire : *Drogue; chiffres clés*, Paris, 2007. Cf. en outre l'article d'E. Apaire, « La lutte contre les drogues en France : l'affaire de tous, la responsabilité de chacun », *Cahiers de la Sécurité*, 2008, n° 5, p. 7-13.

⁵⁴ J.-M. Costes (réd.), *Cannabis, données essentielles*, Paris, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, 2008.

années. En effet, ils sont moins de 150 000. Par ailleurs, notons qu'en 2006 le prix de l'héroïne était plus faible que celui de la cocaïne : 40 euros. Environ 360 000 personnes ont expérimenté l'héroïne cette année-là.

Concernant l'usage de l'ecstasy, les chiffres pour 2006 montrent que 800 000 personnes environ l'ont expérimentée : sur une base annuelle, 200 000 personnes avalent régulièrement de l'ecstasy. Parmi les jeunes âgés de 17 ans, 2,8 % des filles et 4,2 % des garçons ont déjà consommé de l'ecstasy occasionnellement. Depuis 2000, le prix d'une pilule est passé de 15 à 6 euros en 2006 et à 2-3 euros actuellement. L'usage d'amphétamines est par ailleurs plus faible que celui de l'ecstasy. Alors que 2 % des personnes entre 15 et 64 ans ont déjà expérimenté l'ecstasy, seules 1,4 % l'ont fait avec les amphétamines. Le prix des amphétamines est d'ailleurs plus élevé que celui de l'ecstasy, en moyenne 15 euros par gramme.

Près de la moitié des toxicomanes qui s'adressent à un centre thérapeutique spécialisé présente un usage très problématique du cannabis. À l'heure actuelle, il s'agit de 25 000 à 26 000 personnes (contre seulement 12 000 en 2001). Leur âge moyen est de 23 ans et demi. Le nombre total d'usagers problématiques de drogues dures (cocaïne et héroïne) varie actuellement entre 150 000 et 180 000. Il n'est donc pas étonnant que les usagers de cocaïne et d'héroïne soient les plus nombreux après les usagers de cannabis à se présenter dans les centres thérapeutiques.

Les enquêtes de la police ont révélé que la marijuana provient pour une très grande partie des Pays-Bas et de Belgique et pour le reste principalement des Caraïbes. Le haschisch est surtout importé du Maroc, soit directement - dans les ports de Bordeaux, Nantes, Le Havre et Marseille - soit indirectement, via l'Espagne. Cela explique que les trois-quarts du cannabis qui est (re)vendu en France ont été importés par le grand banditisme (français) qui est niché en Espagne. La majorité (56,6 %) de la cocaïne (saisie) a été directement importée des Caraïbes. Quant à l'héroïne saisie, plus de la moitié (contre seulement un quart en 2004) provient directement des Pays-Bas et le reste de la Belgique, entre autres. Dans ce contexte, il convient de noter qu'une partie de l'héroïne saisie n'était pas destinée au marché français, mais à l'Espagne et au Royaume-Uni.

Cette dernière donnée permet de comprendre pourquoi la France est aujourd'hui considérée non seulement comme un pays de destination, mais aussi comme un pays de transit pour le trafic de drogue. Plusieurs mesures reprises dans le Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies précité, telles que l'intensification de la coopération avec des pays producteurs de drogue en dehors de l'Union européenne, comme le Maroc et la Colombie, ne font d'ailleurs que le confirmer.

4.5. La situation aux Pays-Bas

4.5.1. Un aperçu de la politique

4.5.1.1. Principes généraux

La politique néerlandaise en matière de drogues a également une longue histoire qui ne peut et ne doit pas être décrite ici dans tous les détails. Il convient en l'occurrence de se limiter aux grandes lignes de la politique en vigueur. Le principal objectif de cette politique est de protéger la santé de l'individu, son environnement immédiat et la société dans son ensemble. La politique en la matière s'oriente d'une part sur la réduction de la demande en drogue au moyen de mesures actives de soins et de prévention, et d'autre part sur la réduction de l'offre par la lutte contre le crime organisé. Un troisième pilier de cette politique est constitué par les efforts visant à lutter contre les nuisances afférentes à la consommation de drogue et à maintenir l'ordre public.⁵⁵

La législation en matière de stupéfiants est fixée par la loi « Opiumwet ». Cette loi établit une distinction entre drogues dures et drogues douces, et prévoit les peines les plus lourdes pour l'importation et l'exportation de drogues, que celles-ci soient douces ou dures. Le fait de consommer de la drogue n'est pas punissable afin d'éviter autant que possible que les consommateurs de drogues ne se retrouvent dans les circuits illicites où il est plus difficile de mener des actions de prévention et d'aide. C'est la raison pour laquelle la vente de drogues douces dans les coffee-shops est également tolérée. Le principe invoqué est que cela permet d'éviter que les consommateurs entrent en contact avec un environnement criminel lors de l'achat du cannabis.

Les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions à la loi néerlandaise sur les stupéfiants sont encadrées par les règles générales qui ont été formulées par le collège des procureurs généraux dans les injonctions relatives à cette loi (« Aanwijzing Opiumwet ») du 2 novembre 2000.⁵⁶ On trouve tout d'abord la distinction entre deux éléments déjà abordés ci-dessus : la différence entre « politique de tolérance » et « priorité en matière d'enquêtes ». Ce qui sous-tend la politique de tolérance par rapport aux coffee-shops et à la détention individuelle de drogues interdites (moins de 5 g pour la consommation personnelle ou pas plus de 5 plantes dans le cas d'une culture de cannabis) est la considération selon laquelle le respect de l'application de la loi « Opiumwet » doit dans ce cas céder le pas à un intérêt général plus élevé, à savoir la santé publique (par la séparation des marchés) et l'ordre public. Ce principe sous-tend également la tolérance vis-à-vis des « espaces de consommation surveillés » aussi longtemps que ceux-ci sont exempts de fourniture ou de trafic de drogues.

.....
⁵⁵ Voir de manière générale T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*, Deventer, Kluwer, 2008.

⁵⁶ Ces injonctions sont disponibles sur le site Internet du ministère public : <http://www.om.nl/beleid/>.

L'attribution d'un degré de priorité plus faible pour certaines catégories de délits réside par contre dans l'évaluation de la gravité relative des faits concernés par rapport aux capacités disponibles. En ce qui concerne les infractions à l'Opiumwet, à l'exception de la détention de drogue ou de culture de cannabis à des fins de consommation personnelle, les injonctions en question ne définissent toutefois pas de priorité : non seulement l'importation et l'exportation de drogues, mais aussi la fabrication, transformation, vente, livraison, fourniture ou le transport de drogues ainsi que leur présence doivent officiellement être poursuivis sans exception, avec recours à la force si nécessaire. Une action pénale doit également être engagée dans le cas où la détention de drogues douces est constatée auprès de personnes majeures dans des quantités se situant entre 5 et 30 grammes (et davantage).

En ce qui concerne plus spécifiquement les coffee-shops, les injonctions en question stipulent que le ministère public coopère avec les autorités locales pour la mise en œuvre de la politique en la matière au niveau local, et notamment aussi lors du recours à des instruments de droit pénal et de droit administratif, par exemple la fermeture d'établissements par le maire si la politique voulue n'est pas appliquée (la politique dite de l'épée de Damoclès), afin de renforcer la politique en question. Pour répondre à la question de savoir si une action pénale doit être intentée à l'encontre d'un coffee-shop, les critères suivants sont utilisés (critères dits « AHOJG ») :

- pas d'affichage : cela signifie aucune publicité autre qu'une indication sommaire sur le local en question [critère A] ;
- pas de drogues dures : cela signifie qu'aucune drogue dure ne peut être disponible et/ou vendue [critère H] ;
- pas de nuisances : on entend notamment par-là nuisances en termes de stationnement, de bruit ou de pollution [critère O] ;
- pas de vente aux mineurs et accès interdit aux coffee-shops pour les mineurs (limite d'âge 18 ans) [critère J] ;
- pas de vente en grandes quantités par transaction : cela signifie des quantités plus importantes que celles destinées à la consommation personnelle (= 5 grammes) ; et l'on entend par transaction : toutes les ventes et vente dans un seul coffee-shop le jour même avec le même acheteur [critère G].

En ce qui concerne le stock commercial d'un coffee-shop, les injonctions stipulent qu'il ne peut en tout cas pas dépasser les 500 grammes. Cette quantité relativement faible, du moins pour un coffee-shop florissant, fait à nouveau ressurgir la problématique de « l'approvisionnement par l'arrière-cour » : l'acheminement totalement illicite des drogues douces nécessaires, notamment par des organisations criminelles. Le gouvernement néerlandais n'a jamais nié cette problématique, et donc la contradiction ainsi que le caractère équivoque de la politique néerlandaise en matière de stupéfiants. Par l'intermédiaire du ministre de la Justice de l'époque (Korthals), le gouvernement a

même amplement explicité ce problème dans une note du 7 avril 2000 adressée à la Deuxième chambre et intitulée : *Het pad naar de achterdeur* [« le chemin menant à l'arrière-cour »]. Cette note indique sans détour qu'un stock de 500 grammes de produits à base de chanvre est en effet toléré, mais que les coffee-shops qui détiennent des stocks plus importants doivent être poursuivis. Il était toutefois indiqué en l'occurrence que l'approvisionnement des coffee-shops et la culture domestique de la « nederwiet » ne bénéficiaient auprès de la police et de la justice que d'une « priorité limitée en matière d'enquêtes ». En effet, c'est uniquement cette politique de tolérance (disons élargie) qui permettait aux 840 coffee-shops de l'époque d'approvisionner les clients néerlandais et étrangers.

Cette note reconnaissait sans aucune difficulté que la politique en question occasionnait plusieurs problèmes importants. D'une part, elle renvoyait notamment à l'augmentation des cultures domestiques semi-professionnelles et donc à la forte croissance du crime organisé dans ce secteur, mais aussi à la pression croissante sur le cadre de vie dans les quartiers défavorisés. D'autre part, elle reconnaissait que la crédibilité des pouvoirs publics était gravement menacée « par l'impuissance manifeste à contrer efficacement la production et le trafic du chanvre néerlandais ». La note ne faisait en outre aucun mystère des conséquences de la politique appliquée pour les communes dans les zones frontalières comme Venlo et Arnhem, lesquelles étaient également :

« confrontées à l'afflux des touristes de la drogue et à l'augmentation afférente des problèmes en la matière. Le recours aux moyens coercitifs prévus par le droit administratif et judiciaire ne donne pas de résultats tant soit peu acceptables. Les maires insistent surtout pour obtenir des instructions claires et applicables. La politique actuelle favorise la criminalité et provoque l'inquiétude des citoyens. Ils estiment que la situation devrait changer à court terme. »

Dans le prolongement de l'énumération de ces problèmes et d'autres, le ministre a fait référence à des initiatives à Deventer et à Tilburg portant sur l'expérimentation de culture et d'approvisionnement régulés de cannabis pour les coffee-shops. C'est notamment dans cette dernière ville qu'il y avait à l'époque des plans détaillés pour rendre cela possible. Le ministre a toutefois indiqué avec toute la sévérité nécessaire que non seulement les conventions signées par les Pays-Bas mais également toutes sortes d'accords au sein de l'Union européenne ne laissaient aucune place pour ce genre d'expérimentations.⁵⁷ Il a en outre estimé que les expériences de ce type ne permettraient certainement pas de résoudre les problèmes importants. Il faisait par exemple référence

.....
⁵⁷ Voir dans ce contexte également l'avis du T.M.C. Asser Instituut, *Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops; internationaalrechtelijke en europeesrechtelijke aspecten*, La Haye, 2005.

au fait que l'interdiction du haschisch non-néerlandais dans les coffee-shops pourrait aboutir à augmenter le nombre de points de vente illicites.

Il a également souligné que l'on négligeait dans les expériences en question le fait que, selon des informations de la police, une part importante de la « nederwiet » était destinée à l'exportation. Il n'était pas moins important à ses yeux qu'une approche de la problématique de la manière préconisée dans les expérimentations en question demanderait des efforts importants dans le domaine de l'application de la législation : non seulement il faudrait contrôler les cultures légales de cannabis, mais il faudrait également s'attaquer à l'acheminement du cannabis venu de l'étranger et de celui cultivé de manière illicite aux Pays-Bas. Cela signifierait entre autres qu'il faudrait démanteler les cultures illicites et fermer les points de vente illicites.

La conclusion du ministre Korthals était que « la poursuite et un suivi adéquat de la politique actuelle est ce qu'il y a de plus adapté ». Un élargissement de cette politique de tolérance par une ouverture à la culture légale de la « nederwiet » n'est pas une solution. Les critères AHOJG doivent être appliqués de manière stricte. Les problèmes de la criminalité et des nuisances sont réels et doivent faire l'objet de mesures tant pénales qu'administratives. Les Pays-Bas doivent stimuler le débat international sur la politique à mener en matière de cannabis ; la compréhension croissante pour la politique néerlandaise en matière de drogue étant en l'occurrence un point d'appui important. Les Pays-Bas continueront à vouloir augmenter le soutien à cette politique, notamment en s'attaquant de manière très ferme à la criminalité liée à la drogue. « Cela vaut tout particulièrement pour les pays voisins qui sont le plus directement confrontés aux conséquences transfrontalières de la politique néerlandaise. »

4.5.1.2. La politique afférente à plusieurs types de drogues

Non seulement sur la base des principes évoqués, mais également sur celle de la recherche (scientifique et pénale) et parfois également sous une forte pression de l'étranger, le gouvernement néerlandais a développé ces dernières années une politique plus que spécifique relative à la production et au trafic de différents types de drogues. L'exemple le plus connu est probablement l'effort raisonnablement couronné de succès pour arrêter par un renforcement drastique des contrôles sur les itinéraires concernés, les « mules » transportant de la drogue dans leur corps et arrivant aux Pays-Bas, plus en particulier à l'aéroport de Schiphol, en provenance des Caraïbes. Mais il y a eu des mesures plus globales, comme la politique mise en place fin des années 90, surtout sous la pression américaine, pour limiter la production et le trafic de drogues de synthèse, ainsi que la politique récemment adoptée pour mettre un terme à la culture du chanvre à grande échelle.

En ce qui concerne la politique afférente à la problématique des drogues de synthèse, il convient d'observer ici que cette question bénéficie d'une attention croissante des politiques depuis le début des années 90. Non seulement les propres enquêtes des services de police et de justice ont indiqué que les Pays-Bas jouaient un rôle très important dans la production et dans le trafic des drogues de synthèse, notamment l'ecstasy et les amphétamines, mais les enquêtes pénales dans les pays voisins et plus loin encore à l'étranger aboutissaient très souvent aux Pays-Bas. L'une des conséquences a été que l'Allemagne et la France ont commencé à exercer de fortes pressions sur les Pays-Bas pour qu'ils s'attaquent à cette problématique. C'est en partie pour cette raison que l'on a mis en place en toute hâte à l'automne 1996 l'unité pour les drogues de synthèse à Eindhoven afin de renforcer la coordination nationale des enquêtes pénales dans ce domaine et d'établir un point de contact pour la police et la justice des pays proches et lointains. Cette unité devait en outre mener elle-même des enquêtes à caractère national ou international.

En dépit du succès relatif de cette unité (elle a permis en 1999 de découvrir 36 sites de production de drogues de synthèse et de saisir 3,66 millions de pilules) et de la réalisation en nombre croissant par les services réguliers de police d'enquêtes de grande envergure sur le trafic de drogues de synthèse (131 en 2001), les Pays-Bas ont été de plus en plus critiqués à l'étranger et notamment aux États-Unis. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a annoncé en 2001 un programme de lutte spécial intitulé *Samenspannen tegen XTC*. Ce programme ne portait pas uniquement sur un très net renforcement de la police, de la justice et des douanes afin d'agir plus efficacement sur toute la ligne contre les drogues de synthèse (depuis l'importation des précurseurs jusqu'à la poursuite d'importants barons de la drogue), il visait également par différents moyens à renforcer de manière substantielle la coopération internationale, entre autres par la mise en place de liaisons entre services de police.

Cette intensification de la politique s'est également traduite dans les chiffres. 37 sites de production ont été démantelés en 2003 (contre 43 en 2002), 115 enquêtes de grande envergure ont été réalisées, et 5,4 millions de pilules ont été saisies. Cette année-là, des enquêtes menées à l'étranger ont permis la saisie de 12,9 millions de pilules qui, d'une manière ou d'une autre, avaient un lien avec les Pays-Bas. C'est en 2004 que cette politique semble avoir atteint son point d'efficacité maximale. Non seulement parce qu'à l'époque les Américains se sont montrés en tout cas très satisfaits des efforts fournis par les Pays-Bas, mais aussi parce que ces efforts ont été incontestablement couronnés de succès, du moins sur le territoire des Pays-Bas. Par exemple, le nombre de laboratoires découverts qui était de 29 en 2004 a été ramené à 2 en 2005.

Cela a réduit dans une large mesure la place de la problématique des drogues de synthèse dans l'agenda politique. C'est la raison pour laquelle, conjointement à d'autres motifs touchant à certaines réorganisations au sein de la police, l'unité des

drogues de synthèse a été intégrée en 2004 au service national des enquêtes (« *Nationale Recherche* ») qui fait partie du corps de la police nationale (« *Korps Landelijke Politiediensten* »).⁵⁸

La politique en matière de cannabis

En ce qui concerne le cannabis, il est incontestable que la politique a été fortement durcie ces dernières années. Ce renforcement s'est réellement concrétisé pour la première fois dans un document dit « Cannabisbrief » du 23 avril 2004.⁵⁹ Ce document indiquait qu'il fallait durcir la politique touchant à la culture et à la vente du cannabis, et réduire encore le nombre de coffee-shops sans provoquer de déséquilibre en faveur d'une vente non tolérée du cannabis. Une politique intégrale a été proposée pour atteindre cet objectif.⁶⁰

Le premier point était que les autorités locales (maire, ministère public et police) conservaient la responsabilité de la mise en œuvre et de l'application stricte de la politique locale en matière de coffee-shops, entre autres par le biais d'une application réelle du règlement précité de « l'épée de Damoclès », mais également en procédant à l'examen des demandes d'autorisations sur la base de la législation (nouvelle) relative à « l'amélioration de l'évaluation de l'intégrité par les pouvoirs publics » (« *BIBOB* »).

Il a été annoncé en deuxième lieu - entre autres dans le prolongement de la décision-cadre de l'Union européenne relative au trafic illicite de drogues et en réponse aux critiques de l'étranger en la matière - que l'on s'efforceraient d'endiguer le tourisme de la drogue en particulier dans les régions frontalières, notamment par le biais d'un projet pilote à Maastricht visant à étudier les possibilités de limiter à un minimum la vente de drogues douces à des non ressortissants, mais aussi par le renforcement de la coopération transfrontalière au niveau opérationnel entre les services de police concernés. Afin de lutter contre un approvisionnement dans des points de vente non autorisés, le gouvernement veillerait à ce que ces derniers fassent l'objet de mesures, notamment dans les zones frontalières. Cette extension et ce renforcement de la politique dite de « l'épée de Damoclès » épousaient une modification de la loi sur les stupéfiants (*Opiumwet*) qui était entrée en vigueur le 1er novembre 2007 et qui facilitait la fermeture des immeubles à partir desquels de la drogue était vendue. Depuis, il suffit qu'une infraction à cette loi soit constatée et il n'est plus nécessaire que l'ordre public soit perturbé.

.....
⁵⁸ Voir T. Spapens, *Interactie tussen criminaliteit en opsporing; de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*, Anvers, Intersentia, 2006, p. 131-165.

⁵⁹ Tweede Kamer, 2003-2004, 24077, n° 125.

⁶⁰ Voir F. Bovenkerk et W. Hogewind, *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*, Zeist, Kerckebosch, 2003.

Le gouvernement a promis en troisième lieu que la lutte contre la culture du cannabis serait intensifiée. Ce renforcement se ferait d'une part en recourant à toutes les mesures administratives possibles (législation sur les logements, sur l'aménagement du territoire, etc.) afin de lutter contre les nuisances, et d'autre part par l'application du droit pénal afin de s'attaquer à la criminalité organisée cachée derrière la culture du cannabis.

Une lettre du 16 juin 2006 adressée à la Deuxième chambre a ensuite annoncé que la politique intégrale serait renforcée.⁶¹ Ce document indiquait entre autres que l'on investirait dans une coopération accrue entre toutes les parties au plan local pour lutter contre la culture du cannabis, dans une extension systématique de l'approche de cette culture sur l'ensemble du territoire, dans le développement de meilleures méthodes de détection des plantations, ainsi que dans l'amélioration de la communication avec la population sur les risques de la culture du cannabis et sur les conséquences négatives en cas de découverte. Une nouveauté était l'annonce de mesures à l'encontre des « pépinières » qui sont d'une manière illicite « le moteur et le stimulateur de la culture du cannabis ».⁶² Le document annonçait également davantage de concertation nationale sur les mesures à prendre vis-à-vis de la culture du cannabis, entre autres par l'organisation de conférences sur les *meilleures pratiques*.

Enfin, la peine maximale pour la production, le trafic et la possession en grandes quantités de drogues douces est passée en juin 2006 de quatre à six ans de prison.

4.5.1.3. La politique de l'actuel gouvernement

On retrouve une attention spécifique portée à la problématique de la drogue tant dans le programme de politique générale *Veiligheid begint bij voorkomen* qui a été publié en novembre 2007 par les ministres de la Justice et de l'Intérieur, que dans le programme d'action spécifique *Versterking aanpak georganiseerde misdaad* publié en 2008 par le Ministère de la Justice. En résumé, les points forts de la politique dans ce domaine comportent les mesures suivantes.⁶³

Premièrement, ces programmes formulent l'objectif de parvenir à l'horizon 2011 à une réduction substantielle des cultures du cannabis à grande échelle. Cet objectif peut être atteint par plusieurs voies, et il s'agit en l'occurrence de diverses mesures : mise en place d'un système d'autorisation pour les pépinières pour que les communes

.....
⁶¹ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, n° 184.

⁶² J. Snippe, B. Bieleman, H. Naayer et C. Ogier, *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.*, Groningue, Intraval, 2004.

⁶³ Ces programmes ont été repris en 2008 dans un ouvrage intitulé *Beleidsprogramma's versterking aanpak georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit*, publié par le Ministère de la Justice à La Haye.

puissent mieux s'attaquer aux activités illicites qui sont ou peuvent être reliées à ces commerces, action pénale pour les figures clés dans les différentes phases du processus de production, intensification de la coopération avec les pays voisins, en particulier là où l'on trouve des plantations impliquant des organisations ou des cultivateurs néerlandais, et mise en place d'un groupe de travail national afin d'assurer une plus grande cohérence dans la lutte pénale de la culture du cannabis, notamment avec des enquêtes et des poursuites à l'encontre des organisations criminelles qui se trouvent derrière ce type de culture. Ce groupe de travail a été officiellement institué en juillet dernier et se compose de représentants du Ministère de l'Intérieur, du ministère public, de la police, du service des impôts et des autorités locales.⁶⁴ Auparavant déjà, on avait travaillé à l'élaboration d'un programme intitulé *Programma georganiseerde hennepteelt* qui comprend un plan d'approche avec de nombreuses mesures concrètes.

Deuxièmement, ces programmes accordent une place centrale à la problématique des coffee-shops. Là aussi, plusieurs mesures sont envisagées, à commencer par le fait que les coffee-shops ne peuvent pas s'implanter dans les environs des écoles. On indique également que ces établissements doivent être fermés sans rémission s'ils sont en infraction avec la politique en la matière et en particulier avec les critères AHOJG (signalons directement dans ce contexte que cela s'est produit pour ces motifs en plusieurs endroits du territoire néerlandais⁶⁵). Enfin, le point selon lequel il faut s'attaquer aux coffee-shops dans la région frontière :

« L'objectif en l'occurrence est de rechercher des solutions concrètes avec les communes de la région frontière pour les nuisances qui s'y produisent, en tenant compte des sensibilités présentes dans les pays voisins. Des accords plus précis seront conclus en la matière avec les communes de la zone frontière au cours du premier semestre 2008. »

Parallèlement à cette intention, le plan d'action prévoit la poursuite de la mise en œuvre du projet pilote « critères du ressortissant » à Maastricht. En l'occurrence, il est tenu compte des questions préjudicielles qui ont été posées au cours du premier semestre 2008 à la Cour de Justice à Luxembourg afin d'obtenir une décision sur le caractère admissible du refus d'accorder l'accès aux coffee-shops aux personnes qui ne résident pas aux Pays-Bas. Il sera ensuite examiné si des garanties complémentaires peuvent être demandées aux tenanciers de coffee-shops pour qu'ils mettent immédiatement un terme à la vente à des clients qui ne sont pas des ressortissants néerlandais.

.....
⁶⁴ Voir le communiqué de presse afférent du 10 juillet 2008 :

<http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief-2008/80710>

⁶⁵ Par exemple l'un des plus anciens coffee-shops (« De Lach ») à Amsterdam (*Het Parool* du 25/07/2008) et deux coffee-shops à Tilburg (*Brabants Dagblad* du 01/08/2008).

4.5.1.4. La maîtrise de la problématique dans les trois communes frontières

Dans le prolongement de l'intention de l'actuel gouvernement de rechercher avec les communes de la zone frontière des solutions aux nuisances qui découlent de la problématique de la drogue, il est important d'évoquer brièvement les initiatives qui ont été prises dans trois grandes communes frontières afin de juguler ce type de nuisances et les problèmes qui les accompagnent. Il s'agit des communes suivantes : Heerlen, Venlo et Terneuzen.

Opération Hartslag à Heerlen

Ce projet qui a débuté en octobre 2001 pour se terminer en automne 2004 avait pour but de s'attaquer aux nuisances croissantes liées à la drogue dans le centre-ville et aux alentours de la gare et, de manière générale, de parvenir à une situation structurellement gérable et sûre dans cette zone. Une analyse approfondie des auteurs de ces nuisances a révélé qu'il s'agissait principalement de quelque 300 personnes dépendantes aux drogues dures ainsi que d'un grand nombre de dealers, de rabatteurs et de narcotouristes (allemands pour la plupart). Il existait en outre plus de 200 immeubles de deal qui causaient des nuisances. Ces nuisances existaient sous différentes formes : criminalité directe, trouble de l'ordre public, regroupements de consommateurs de drogues dures, querelles intestines et prostitution. Afin de s'attaquer à cette problématique complexe et de retrouver une situation acceptable dans le centre-ville de Heerlen, un ensemble global de mesures a été développé avec une mise en œuvre par étapes.⁶⁶

La première mesure a consisté à intensifier de manière systématique les opérations de répression. Ainsi entre autres, la police s'est attaquée, si cela était nécessaire ou souhaitable avec les autorités locales, les sociétés de logement, la police des chemins de fer, la gendarmerie, etc., non seulement au trafic de rue et au narcotourisme, mais également aux innombrables immeubles qui causaient des nuisances. Une protection particulière supplémentaire a également été mise en place dans la gare conjointement à l'installation de caméras de surveillance.

Deuxièmement, le niveau de l'aide aux toxicomanes a été monté d'un cran. On est passé à des discussions de cas bihebdomadaires avec la participation de la police et de plusieurs institutions de soins - entre autres *Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs* (CAD), *Geestelijke Gezondheidszorg* (GGZ), *Mondriaan Zorggroep* -, un accueil de jour et de nuit a été organisé pour les toxicomanes, des logements avec soins pour toxicomanes particulièrement dépendants ont été aménagés, et des projets de travail ont été lancés. Un système d'identification pour les toxicomanes de la région a été mis en place afin d'éviter que des toxicomanes extérieurs à la région ne viennent surcharger les disposi-

.....
⁶⁶ Commune de Heerlen, *Operatie Hartslag: «Naar een veilige en beheersbare binnenstad»*, Heerlen, 2001.

tifs prévus. De la méthadone a été distribuée dans le cadre de l'accueil de jour. Des éducateurs de rue ont été envoyés sur le terrain pour mettre en contact les toxicomanes avec les services d'aide.

Ce projet a été encadré par un comité de pilotage dans lequel siégeaient des représentants de la police, des autorités, du ministère public, des institutions de soins, des sociétés de transport, du monde pénitentiaire, etc. Ce comité était présidé par le maire de Heerlen. Un groupe de projet a travaillé au niveau opérationnel sous la direction du chef de la police du district. Un plan de communication spécial avait été prévu pour que chacun, et en particulier les habitants de Heerlen, puisse suivre le déroulement de l'opération. Des rapports d'état d'avancement ont permis de se convaincre de la mise en œuvre des mesures et des résultats ainsi obtenus.

Ce projet a été considéré comme une grande réussite, non seulement à Heerlen, mais aussi à l'échelle nationale. On a assisté à une baisse considérable du nombre des signalements des nuisances dues à la drogue, ainsi qu'à celui des délits patrimoniaux (graves) et des vols dans les voitures. Un élément qui n'est pas moins important a été l'amélioration du sentiment de sécurité des habitants et des visiteurs du centre-ville, et dans une certaine mesure des habitants des environs.⁶⁷ C'est donc sans surprise que ce projet a été cité à plusieurs reprises comme un projet exemplaire au niveau national. Toutes ces louanges n'ont toutefois pas rendu les responsables de la ville de Heerlen aveugles au fait que ces succès n'avaient pu être obtenus qu'au terme d'efforts importants de nombreuses institutions et services, et que le caractère durable de la situation sûre et gérable qui avait été obtenue pour le centre-ville tenait dans une certaine mesure à une poursuite et même à une intensification des efforts en question (vers d'autres parties de la ville).

C'est la raison pour laquelle il a été décidé en 2007 de transformer l'opération *Hartslag* en projet *Hartslag Heerlen*. Dans ce projet également, les mesures afférentes au respect de la loi (fermeture des établissements causant des nuisances, éloignement de la région, fouilles préventives, caméras de surveillance et autres) vont de pair avec des mesures afférentes aux soins : accueil de jour et de nuit, occupations de jour pour les toxicomanes, distribution de méthadone, etc.⁶⁸

Opération Hector à Venlo

À la fin des années 90, il était devenu évident que la problématique liée à la drogue dans le centre-ville de Venlo ne pouvait plus être maîtrisée par les moyens habituels. Les points de vente licites et illicites de drogues douces exerçaient un énorme attrait sur de

.....
⁶⁷ Commune de Heerlen, *Evaluatie « Operatie Hartslag »*, Heerlen, 2005.

⁶⁸ Commune de Heerlen, *Borgingsconferentie Operatie Hartslag 2007*, Heerlen, 2007. Voir également la brochure *Hartslag Heerlen; doorgaan met elan*.

jeunes usagers allemands qui affluaient en grand nombre dans le centre de la ville. Avec toutes les conséquences afférentes : rabatteurs tentant d'attirer des clients vers les immeubles de leurs dealers, nuisances en termes de circulation et de bruit, déchets dans les rues et sur les trottoirs, délabrement des immeubles liés au trafic de drogue. Tout cela a conduit en 2001 au lancement du projet Hector.⁶⁹

Ce projet se déroule sur trois axes avec, en premier lieu, l'application stricte de la législation appropriée et visant notamment à la fermeture des points de vente illécites et à l'approche pénale de la criminalité « visible », en deuxième lieu, l'acquisition et la réaffectation des immeubles afin de réaménager la zone à problème et, en troisième lieu, un projet expérimental visant à éliminer du centre-ville quelques-uns des (cinq) coffee-shops licites pour autoriser leur réouverture à la frontière avec l'Allemagne.

Énumérer ici les nombreuses mesures qui ont été prises dans le cadre de ce projet nous emmènerait trop loin. Il suffit d'indiquer à titre d'exemple que des dizaines d'immeubles (liés à la drogue), tant des logements que des commerces et bars-restaurants, ont été fermés entre 2001 et 2004. Le nombre de personnes arrêtées pour des nuisances liées à la drogue était au départ de 40 par mois, mais est revenu graduellement à une moyenne de 30 dans les années qui ont suivi. En outre, 68 sites (principalement des immeubles) ont été achetés dans cette période pour permettre un réaménagement de la zone. Le nombre d'immeubles clandestins liés à la drogue qui était estimé à 116 en 2001 a été ramené à 7 en 2004. Et après de très nombreuses discussions, deux coffee-shops ont finalement été déplacés du centre-ville vers la frontière allemande en septembre 2004.

En examinant les résultats, on a pu constater en 2004–2005, entre autres, que les nuisances liées à la drogue dans le centre-ville avaient fortement diminué, selon toute vraisemblance surtout en raison du déplacement des deux coffee-shops. Le nombre d'immeubles liés à la drogue avait également très nettement diminué. Il y avait bien des indications selon lesquelles les dealers avaient adapté leurs stratégies de vente. C'est ainsi que l'on a constaté à Venlo la vente de davantage de drogue en des quantités plus petites en dehors de lieux fixes, donc à des endroits publics et l'acheminement de drogue par-delà la frontière allemande par des mulets spéciaux pour y être remise aux acheteurs afin de réduire les risques d'être intercepté par la police et les douanes allemandes. Pour le reste, le climat d'investissement s'était amélioré dans une certaine mesure. Paradoxalement, le sentiment de sécurité des habitants du centre-ville n'a pas augmenté même s'ils étaient moins souvent victimes d'un délit. En raison d'un manque de moyens de la police du Limburg-septentrional, la lutte contre le crime organisé, qui dans les coulisses règne en maître sur le trafic de drogue dans et aux environs de Venlo,

⁶⁹ J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize et H. Naayer, *Hector in Venlo; eindevaluatie: inspanningen, proces en resultaten, 2001-2004*, Groningue, IntraVal, 2005.

n'a pas pu être réalisée. Ce corps de police pourrait le faire à condition de recevoir le soutien d'autres corps de police et de services de police spéciaux.

Une évaluation spécialement consacrée aux déplacements des deux coffee-shops vers la frontière allemande a été réalisée en 2005.⁷⁰ Elle a démontré que ce déplacement avait en effet entraîné un transfert important de la clientèle : les habitués avaient suivi leurs coffee-shops de prédilection. Au début, les habitants du quartier où les deux coffee-shops avaient été ouverts s'étaient plaints auprès de la police et d'autres autorités d'une augmentation des nuisances. Dans le centre-ville, la clientèle des quelques coffee-shops qui étaient restés avait bien augmenté mais il n'y avait pas eu d'augmentation des nuisances. Le nombre de clients des (deux) autres coffee-shops à Venlo même n'avait pas diminué. Les chercheurs en ont finalement conclu que la maîtrise des nuisances demande une attention constante de la police et des autorités.

Opération Houdgreep à Terneuzen et le débat sur les coffee-shops

En 1995, la commune de Terneuzen a décidé d'autoriser deux coffee-shops, le Checkpoint et le Miami, afin de réduire les énormes nuisances dues à la drogue dans la commune (des drogues douces et dures se seraient vendues à grande échelle dans 70 immeubles). Cette décision était un élément important du projet Houdgreep. D'autres mesures ont été la lutte contre les immeubles de vente illicite, les opérations contre les rabatteurs et l'assainissement des logements. Le Checkpoint s'est développé pour devenir un établissement important à la lisière de la commune et qui recevait 1 000 visiteurs par jour dès 2002, un nombre qui est passé en 2005, du moins pendant la haute saison, à 2 500 voire 3 000 visiteurs par jour. L'immense majorité de ces touristes de la drogue ne venaient à Terneuzen que pour acheter du cannabis. L'achat d'autres drogues était une activité plutôt marginale.

En 2006 toutefois, de plus en plus de questions ont été posées dans le monde politique et les médias quant au caractère soutenable d'une situation provoquant l'afflux d'un million de touristes de la drogue par an avec en outre tout l'éventail des nuisances que cela entraînait. Cette évolution a abouti à la volonté des partis de la coalition d'examiner les possibilités d'établir un coffee-shop à la frontière. Et cette volonté a amené à son tour la réalisation d'une étude publiée en avril 2007 sur la possibilité d'infléchir la politique afférente aux coffee-shops de l'une ou l'autre manière.⁷¹

Les comptages effectués par les chercheurs ont révélé qu'il y avait une moyenne quotidienne de 3 500 clients qui achetaient des drogues douces dans les deux coffee-shops, soit 25 000 personnes par semaine. Environ 50 % de ces acheteurs venaient de

⁷⁰ B. Bieleman, H. Naayer et A. Nienhuis, *Coffeeshops naar de periferie; evaluatie verplaatsing twee coffeeshops in Venlo*, Groningue, IntraVal, 2006.

⁷¹ B. Bieleman et H. Naayer, *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*, Groningue, IntraVal, 2007.

Belgique (principalement de Flandre), 40 % de France et seulement 11 % des Pays-Bas. 34 % des visiteurs indiquaient se rendre également de temps en temps dans un coffee-shop d'une autre commune néerlandaise (10 % d'entre eux dans un coffee-shop à Maas-tricht). Les visiteurs achetaient en moyenne 5,8 grammes de drogues douces à chaque visite, ce qui leur coûtait en moyenne 41 euros. Ils avaient beau être relativement satisfaits de ce qu'ils pouvaient trouver à Terneuzen, de nombreux habitants parlaient d'une dégradation significative du quartier et se plaignaient de toutes sortes de nuisances imputables aux coffee-shops.⁷²

Les communes néerlandaises voisines (Hulst et Sluis) n'ont pas de coffee-shops et indiquent également ne pas subir de nuisances, ou à peine, des coffee-shops de Terneuzen. Par contre, les trois communes belges situées sur les routes menant à Terneuzen subissent bien les nuisances (de circulation) afférentes au tourisme de la drogue. En outre, il est également question sur leur territoire d'une certaine revente de cannabis entre les jeunes. Il y a bien des immeubles de trafic de drogues dans la commune de Gand, mais ils seraient indépendants des problèmes à Terneuzen. Les maires et les habitants de toutes les communes belges sont fort opposés au déplacement d'un coffee-shop vers la frontière. Un tel déplacement peut seulement être débattu si le coffee-shop concerné est placé à une distance respectable de la frontière. D'autres alternatives largement abordées dans le rapport sont l'ouverture d'un troisième coffee-shop à Terneuzen et la fermeture des deux coffee-shops existants. Cette dernière solution rencontre la forte opposition non seulement des communes frontalières belges, mais également des deux communes néerlandaises : il y a la crainte de voir arriver des immeubles de deal, des dealers, et dans leur sillage des touristes de la drogue ainsi que des cultures de cannabis.

Ce débat a abouti à ce que les gouverneurs des provinces de Flandre orientale et de Flandre occidentale mettent la question du déplacement d'un coffee-shop vers la frontière à l'ordre du jour des responsables de la concertation en matière de sécurité de l'Euregio Scheldemond. Lors de la réunion du 10 janvier 2000 organisée à Middelburg, il a été décidé de mettre en place un groupe de travail chargé de développer un projet « afin de parvenir à une approche transfrontalière visant à réduire le tourisme de la drogue vers Terneuzen », et de chercher à obtenir dans ce but le soutien des autorités nationales et du Benelux.

Ce groupe de travail placé sous la direction de B. De Ruyver est vite parvenu à obtenir des résultats.⁷³ Il a bouclé son rapport en juin 2007. Celui-ci reprend un nombre relativement important de mesures. Il s'agit en premier lieu de mesures ayant des

⁷² Voir aussi dans ce contexte T. Surmont, « Het profiel van coffeeshopbezoekers in Terneuzen », dans : B. De Ruyver et T. Surmont (red.), *Grensoverschrijdend drugstoerisme; nieuwe uitdagingen voor de euregio's*, Anvers, Maklu, 2007, p. 54-88.

⁷³ Voir le rapport : *Drugsoverlast; samenvattend rapport van de Werkgroep Drugsoverlast*, Middelburg, 2007.

aspects administratifs et policiers : informations aux visiteurs des coffee-shops portant sur l'aspect punissable de l'importation et de l'exportation de cannabis, échange d'informations sur les touristes de la drogue entre les services de police néerlandais et belges, coordination eurégionale des actions de contrôle à la frontière belgo-néerlandaise, développement d'un instrument efficace et approuvé (dans les deux pays) afin de mesurer la consommation de cannabis dans la circulation, coordination des actions des services de police en matière de circulation axées sur la consommation de cannabis et opérations de prévention de l'usage problématique de cannabis chez les jeunes. Il s'agit en deuxième lieu de propositions ayant un aspect politique et criminalistique : échange de connaissances et d'expérience en matière de problématique de la drogue entre les autorités des deux pays, renforcement des échanges de données entre les services de police belge et néerlandais avec une analyse transfrontalière de ces données et plus de coordination entre les enquêtes pénales au niveau des ministères publics dans les deux pays, également pour éviter les problèmes de doubles poursuites.

Le 1er juin 2007, la police a organisé toutefois une descente au Checkpoint. Elle y a trouvé plus de 5 kg de drogues douces dont 1 600 joints déjà préparés, soit près de cinq fois la quantité autorisée. Elle a en outre saisi dans un immeuble voisin plus de 92 kg de drogues douces et plus de 6 400 joints préparés. Pour le maire, M. Lonink, ces découvertes ont constitué à la mi-mai 2008 un motif pour fermer ce coffee-shop pendant six mois conformément à la politique de « l'épée de Damoclès ». La fermeture est entrée en vigueur le 21 juillet 2008 et dure jusqu'au 30 janvier 2009. Le 20 mai 2008, le ministère public et la police ont procédé à de nouvelles descentes dans plusieurs coffee-shops à Terneuzen, dont le Checkpoint (et 13 autres adresses en Zélande). Lors de cette opération, ils ont découvert au total 160 kg de drogues douces, dont plusieurs kilogrammes au Checkpoint. Le propriétaire de ce coffee-shop et deux de ses collaborateurs ont été arrêtés.⁷⁴

Il va presque sans dire que ces événements s'inscrivent dans le renforcement croissant de la politique en matière de drogues qui a été évoquée ci-dessus à propos de la culture du cannabis. Simultanément, ils font surgir en pleine lumière les questions que l'on se pose à propos de la politique relative aux coffee-shops. Selon le quotidien *Trouw*, le maire, M. Lonink, aurait en tout cas déclaré que cette politique est un échec. Il fallait s'attendre à ce que le Checkpoint détienne, à l'encontre des règles établies, des stocks importants de drogues douces : sans cela, comment aurait-il pu servir autant de clients ? En d'autres termes : si les autorités ne veulent pas de cet état de choses, elles doivent soit légaliser « l'arrière-cour » des coffee-shops (au besoin avec un système d'identification excluant les étrangers) soit interdire complètement les coffee-shops.⁷⁵

.....
⁷⁴ Voir à ce propos les communiqués de presse du ministère public du 20/05/2008 et du 23/05/2008 (<http://www.om.nl>) et de la commune de Terneuzen du 16/07/2008 (<http://www.terneuzen.nl>).

⁷⁵ Comparer l'interview dans *Trouw* du 05/06/2008.

Par ailleurs, il n'est pas inintéressant de se demander ce qui se passe dans la zone frontière depuis la fermeture du Checkpoint. Dans quelle mesure a-t-elle entraîné un redéploiement de la clientèle vers les coffee-shops du Brabant septentrional et du Limbourg, notamment de Maastricht ? Dans l'affirmative, et il y a des indications en ce sens, à quelle échelle ? Ou est-il possible que de nombreux clients belges et français s'épargnent désormais le voyage vers les Pays-Bas pour s'approvisionner dans leur propre ville ou région ?

4.5.2. Une vue d'ensemble des faits

C'est précisément parce que la situation aux Pays-Bas est tellement critiquée dans le débat transfrontalier qu'il convient dans ce contexte de différencier plus en détail que ce n'est le cas dans les trois autres pays la consommation de drogue de la production et du trafic de drogue. Il sera ici aussi explicité comment se déroulent les enquêtes, les poursuites et les jugements des infractions graves à la loi sur les stupéfiants « Opiumwet ».

4.5.2.1. La nature, l'ampleur et l'évolution de la consommation de drogue

Toute personne souhaitant s'informer sur l'évolution de la consommation de drogue aux Pays-Bas au cours des dernières années peut consulter les rapports annuels élaborés dans le cadre du *Nationale Drug Monitor*.⁷⁶

Selon le rapport annuel 2007, il y a chaque année 363 000 usagers habituels de cannabis aux Pays-Bas (3,3 % de la population des 15-64 ans). En 2005, près d'un quart d'entre eux, soit 85 000 personnes, consommait du cannabis (presque) quotidiennement. En ce qui concerne la population scolaire, la consommation de cannabis augmente avec l'âge : à 16 ans, 1 jeune sur 3 a déjà consommé du cannabis. En 2003, deux consommateurs habituels sur trois obtenaient le cannabis par des amis, un sur trois l'achetait (également) dans ou par l'intermédiaire d'un coffee-shop, et un sur dix l'achetait auprès d'un dealer (local). Probablement à la suite de l'intensification de la lutte contre les cultures organisées, le prix moyen d'un gramme de « nederwiet » a augmenté pendant les dernières années de 6,20 à 7,30 euros. Le prix du haschisch importé s'élève à 7,70 euros et celui de la marijuana importée à 4,30 euros.

En ce qui concerne les coffee-shops autorisés, il convient de mentionner ici que leur nombre a fortement diminué au cours de la période 1997-2005 puisqu'il est passé d'un total de 1 179 à 729. La majorité de ces établissements se trouve dans les quatre grandes villes, avec Amsterdam pour le plus grand nombre : 246 en 2005. Par ailleurs, 78 % des communes n'avaient pas de coffee-shops cette année-là. On estime que 70 % du

⁷⁶ M. van Laar e.a., *Nationale drug monitor; jaarbericht 2007*, Utrecht, Trimbos Instituut, 2008.

cannabis local est acheté dans des coffee-shops autorisés. Par ailleurs, on estime également que quelques milliers de fournisseurs de cannabis illicites sont actifs au niveau local. Il s'agit en l'occurrence de dealers à domicile et de points de vente mobiles : livreurs à domicile (dealers « 06 ») et dealers de rue.

Le nombre de consommateurs de cannabis qui ont consulté les services d'aide pour un problème de dépendance a fortement augmenté : de 1 951 en 1994 à 6 544 en 2006. Reste la question de savoir si ces chiffres indiquent une véritable hausse du nombre de consommateurs à problèmes ou s'il s'agit de la conséquence d'une amélioration de l'offre en matière de soins, voire si elle résulte d'une plus grande prise de conscience des caractéristiques addictives du cannabis. Par ailleurs, le taux de THC dans la « nederwiet » a baissé pour passer de 17,5 % en 2006 à 16 % en 2007, celui de la marijuana importée n'étant que de 6 %.

Le nombre de consommateurs de cocaïne est stable depuis plusieurs années : 32 000 personnes, soit 0,3 % de la population des 15-64 ans. Mais le nombre de personnes s'essayant à la cocaïne a bien augmenté dans la période 2001 – 2005. La cocaïne est consommée notamment par des jeunes et de jeunes adultes, plus seulement à Amsterdam, mais sur l'ensemble du territoire. Le prix d'un gramme de cocaïne varie entre 35 et 60 euros. Chaque année, entre 9 000 et 10 000 usagers de cocaïne s'adressent aux services d'aide.

De manière générale, la consommation d'amphétamines est très limitée (0,2 % de la population des 15–64 ans en 2005). En chiffres absolus, il s'agit de 21 000 personnes, dont 1 215 se sont adressées en 2006 aux services d'aide pour un problème de dépendance. Entre 2001 et 2005, la consommation d'ecstasy s'est stabilisée à 40 000 usagers (0,4 % de la population des 15–64 ans). Cette drogue joue encore un rôle important dans le cadre des sorties et l'on rencontre souvent une consommation excessive parmi les jeunes. Le nombre de personnes demandant de l'aide reste néanmoins très limité : 293 en 2005 et 228 en 2006.

Selon les dernières estimations, les Pays-Bas comptent entre 24 000 et 46 000 usagers problématiques pour les produits opiacés. Le nombre de personnes traitées par les services d'aide aux toxicomanes pour un problème avec les produits opiacés a diminué entre 2001 et 2006 pour passer de 18 000 à 13 000. Parmi ces personnes, 594 ont été hospitalisées en 2005 contre 476 en 2006 pour des problèmes somatiques et psychiques graves. Le groupe de personnes ayant des problèmes avec les produits opiacés vieillit. En tout cas, l'héroïne n'est pas populaire parmi les élèves des écoles secondaires.

4.5.2.2. Production et trafic de drogues dures et de drogues douces

Dans le cadre de l'établissement au niveau national du profil de risque en matière de criminalité organisée, on a assisté il y a quelques mois à la parution de plusieurs rapports d'information sur la production, le trafic et la distribution d'héroïne, de

cocaïne, de drogues de synthèse et de cannabis. Tous ces rapports ne peuvent pas être abordés ici, nous devons nous contenter d'un résumé sur la base du profil général des risques qui sera bientôt publié.⁷⁷

En ce qui concerne la cocaïne, on confirme ce qui a déjà été mentionné ci-dessus quant au rôle de plusieurs pays d'Amérique du Sud dans la production de cette drogue et sur les principaux itinéraires permettant de transporter cette substance à une échelle relativement importante vers l'Amérique du Nord et l'Europe, entre autres. Ce commerce de gros est toujours dominé par des groupes criminels colombiens. La majeure partie de la cocaïne rencontrée aux Pays-Bas est destinée à la réexpédition (trafic intermédiaire) et à la distribution (trafic de détail) dans d'autres pays européens. Toutes sortes d'organisations criminelles sont actives au niveau du trafic intermédiaire, qu'il s'agisse de groupes antillais, nigériens ou ghanéens. La distinction entre le trafic intermédiaire et celui de détail n'est par ailleurs pas toujours très claire : quelqu'un qui importe 1 kg de cocaïne peut, si l'occasion se présente, essayer d'écouler sa marchandise sur le « marché au gramme ». En ce qui concerne le trafic de détail, il est bien établi que les rabatteurs constituent le niveau le moins élevé : il s'agit d'utilisateurs qui, en échange de petites quantités de drogue, amènent d'autres consommateurs à des adresses où ils peuvent acheter de la marchandise.

Également en ce qui concerne l'héroïne, les rapports précités confirment le panorama qui a été esquissé plus haut de la production et du trafic de gros de cette drogue. Pour ce qui est des Pays-Bas, cette drogue est introduite dans le pays tant par la voie aérienne que terrestre par des trafiquants (néerlandais-) turcs. Ces trafiquants grossistes disposent effectivement de leurs propres lignes d'approvisionnement, mais ils constituent tous des organisations de réseaux similaires qui sont reliées avec leurs clients dans une structure générale disparate. Comme nous l'avons déjà indiqué, la majeure partie de l'héroïne est achetée par des intermédiaires (étrangers) qui ont l'intention de la distribuer dans leur propre pays. Dans ce cas également, les Pays-Bas agissent surtout en tant que pays de transit et de distribution. Des trafiquants néerlandais combinent souvent le trafic de l'héroïne avec celui de l'ecstasy, de la cocaïne ou du cannabis.

Ces rapports ne font pas non plus un secret du fait que les Pays-Bas, et surtout la partie méridionale du territoire, jouent encore et toujours un rôle central dans la production et dans le trafic (de gros) des drogues de synthèse. Le nombre de criminels néerlandais, mais également belges et marocains impliqués dans ce trafic n'est pas très important, mais ils forment en quelque sorte une « communauté de producteurs » qui a bâti une infrastructure assez importante au cours des années. Les précurseurs nécessaires, mais aussi de plus en plus l'appareillage nécessaire, viennent souvent de pays

⁷⁷ F. Boerman, M. Grapendaal, A. Mooij, S. Mesu et F. Nieuwenhuizen, *Nationaal dreigingsbeeld; criminaliteit met een georganiseerd karakter*, Zoetermeer, Korps Landelijke Politiediensten, 2008 (projet).

étrangers proches et éloignés (Chine, Russie, Europe centrale) où les contrôles sur ces moyens de production sont moins intensifs qu'aux Pays-Bas. Les drogues sont distribuées dans l'ensemble du monde et de toutes les manières possibles par des trafiquants locaux et étrangers, en grandes et en petites quantités. L'une des manières les plus en vogue est le transport par *cargo consolidé*. On a constaté par ailleurs que les organisations criminelles impliquées dans la production, etc. des drogues de synthèse sont en général également actives dans la production du chanvre hollandais (« nederwiet ») ainsi que dans le trafic de quantités importantes de cocaïne. Il ne faut pas perdre de vue en l'occurrence que les drogues de synthèse sont de plus en plus souvent produites dans d'autres pays européens (que les Pays-Bas et la Belgique), ainsi que dans d'autres régions du monde, notamment en Amérique du Nord et en Australie.

Enfin, la « nederwiet » est cultivée sur tous les sites possibles dans tout le pays à grande voire à très grande échelle (un site avec 60 000 plantes a été récemment démantelé !), mais aussi dans le cadre d'innombrables petites plantations. Il n'est donc pas étonnant que l'on constate également du côté néerlandais de la frontière l'existence dans les pays voisins de plus en plus de plantations impliquant des Néerlandais. On trouve plusieurs types de cultivateurs de marijuana : cela va des petits cultivateurs à domicile jusqu'aux producteurs à l'échelle industrielle comme le montre l'exemple. Dans ce segment du « business de la drogue », on trouve également des groupes criminels qui ont dans leurs mains l'ensemble de la chaîne de production et de distribution, donc y compris les pépinières et les coffee-shops. Les acteurs clés de ce monde criminel disposent des contacts nécessaires dans le pays et à l'étranger pour écouler la marijuana, de 100 à 200 kg par semaine. Ils exportent la « nederwiet » de beaucoup de manières différentes vers les pays voisins et, comme indiqué plus avant, il n'est pas rare qu'ils le fassent en combinaison avec d'autres types de drogues. Il y a en outre des indications selon lesquelles les intermédiaires ne jouent plus un rôle aussi important dans certains pays, dont la Belgique et l'Allemagne : la « nederwiet » est frauduleusement exportée des Pays-Bas vers les petits dealers locaux.⁷⁸

Ce qui reste de la « nederwiet » permet de produire du « nederhash » à petite échelle. La majeure partie du haschisch consommé aux Pays-Bas provient toutefois de l'étranger. On fume certes aujourd'hui beaucoup moins de haschisch aux Pays-Bas qu'il y a dix ans par exemple, mais on estime qu'il s'agit encore actuellement d'une quantité se situant entre 14 et 20 tonnes. La majeure partie du haschisch qui pénètre aux Pays-Bas est toutefois destinée à la réexportation vers d'autres pays européens. Cela ne peut être que déduit d'analyses qui aboutissent à la conclusion que l'on a confisqué à l'étranger pendant la période 2001–2004 presque 200 tonnes de haschisch, dont la destination finale était les Pays-Bas.

⁷⁸ Voir également dans ce contexte A. Spapens, H. van de Bunt, L. Rastovac et C. Miralles Sueiro, *De wereld achter de wietteelt*, La Haye, WODC, 2007.

4.5.2.3. Détection, poursuite, jugement et sanctions des auteurs

Chaque année, la majorité des enquêtes destinées à détecter les formes les plus graves du crime organisé sont à nouveau orientées sur la production et/ou le trafic de drogues. Pour l'année 2006, il s'agissait des trois quarts des 333 enquêtes, soit 250 enquêtes environ. Dans ce contexte il s'agissait en partie d'enquêtes portant uniquement sur les drogues dures (40 %) ou bien uniquement les drogues douces (21 %), et partiellement sur les deux types de drogues. Sur les 198 enquêtes visant les drogues dures, 68 % concernaient la cocaïne, 43 % les drogues de synthèse et 29 % l'héroïne.

Ce nombre relativement élevé d'enquêtes explique partiellement le nombre assez élevé de suspects qui ont eu affaire à la police et à la justice au cours des dernières années dans le cadre d'une suspicion d'infraction à la loi sur les stupéfiants. En ce qui concerne les infractions en matière de drogue, on a enregistré au cours des années 2005, 2006 et 2007 respectivement 7 600, 8 500 et 8 100 suspects pour les drogues dures, et respectivement 9 600, 9 800 et 9 200 pour les drogues douces.⁷⁹ Ces infractions portent en majorité (67 %) sur la production et le trafic de drogues, et pour le reste sur la détention de grandes quantités de drogues. Ces chiffres démontrent à suffisance que la politique de tolérance des Pays-Bas vis-à-vis des usagers de drogues ne peut certainement pas être comparée à de l'impunité pour les producteurs et les trafiquants : 17 300 suspects d'infractions à la loi « Opiumwet » en 2007 sont loin de constituer un chiffre négligeable à l'échelle des Pays-Bas. Rapporté aux dernières années, il s'agit de 6 % à 8 % de toutes les personnes suspectées d'infractions. Pour une part importante d'entre eux, ces suspects ont par ailleurs des antécédents criminels, cinq pour 33 %, et plus de dix pour 17 %. Les personnes suspectées d'infractions concernant des drogues dures sont celles qui ont comparativement le plus d'antécédents.

S'ajoute à cela qu'en 2006 les tribunaux de première instance ont eu à connaître au total de plus de 13 000 affaires de stupéfiants (entre 7 % et 9 % du nombre total des affaires dans les années précédentes ; en 2000 le chiffre était encore de 8 054 affaires, soit 5 %). Dans un nombre croissant de cas (sur 4 133 affaires parmi les 13 076 de 2006) ils prononcent des peines de prison relativement longues (entre 12 % et 13 % de toutes les affaires où des peines inconditionnelles ont été prononcées ; entre 27 et 33 % de toutes les années de détention infligées en moyenne au cours de ces années). Il s'agit notamment de délits graves dans le domaine des drogues dures. En 2006, quelque 4 000 auteurs d'infractions à la loi sur les stupéfiants se sont retrouvés en prison pour des peines dont la moyenne tourne autour de neuf mois. Parmi la population carcérale, la part des délinquants liés aux stupéfiants est d'environ un sur cinq. Le nombre de Néerlandais incarcérés à l'étranger pour un délit touchant à la drogue en 2006 était de plus de 2 000 (83 % des Néerlandais détenus à l'étranger). Ce chiffre est élevé par rapport à

.....
⁷⁹ Collège des procureurs généraux, *Openbaar ministerie in letters; jaarbericht 2007*, La Haye, 2008.

celui de pays comme la Belgique, l'Allemagne et la France.

Il convient de signaler ici que l'on a démantelé environ 6 000 plantations de cannabis tant en 2005 qu'en 2006, mais que l'on estime toutefois que le nombre de ces plantations (de plus de 5 plantes) dans le pays oscille entre 12 000 et 20 000. Par ailleurs, 9 000 kg de cocaïne ont été saisis au cours de l'année précitée, principalement par les douanes. Les autorités ont en outre démantelé 23 sites de production de drogues de synthèse, dont 9 pour la production d'amphétamines et 14 pour la production d'ecstasy. Ces sites étaient de manière générale assez importants, et les producteurs se sont donné beaucoup de mal pour les dissimuler. Ils étaient pour la plupart établis dans l'ouest et dans le sud du pays. Le nombre de tablettes d'ecstasy saisies était de 4,1 millions en 2006. Ce nombre était déjà de 5 millions pour le premier semestre 2007.

4.6. Conclusion

Les différents aperçus de la politique en matière de drogues et de la problématique de la drogue dans les quatre pays qui sont le plus concernés par ces problèmes dans l'Euregio Meuse-Rhin permettent toutes sortes de comparaisons dans différentes perspectives. Il va de soi que nous ne procéderons ci-après qu'aux comparaisons les plus pertinentes pour la problématique qui est au centre de cette étude.

Dans le prolongement de la conclusion du chapitre 2 sur l'Accord de Schengen, on peut d'abord relever ici le fait que la politique en matière de drogues dans les quatre pays concernés et signataires de l'Accord fait montre sur deux points importants de davantage de similitudes qu'à l'époque des négociations sur la Convention d'application de l'Accord de Schengen. Si leurs gouvernements étaient d'accord dans les années 80 pour dire qu'il n'y avait officiellement aucune marge pour la production de drogue à une échelle relativement importante (peu importe laquelle) ni pour le trafic et la distribution (au niveau transfrontalier), ils sont depuis également tombés d'accord quant à l'attitude à adopter vis-à-vis des usagers. Il y a d'abord eu dans ces pays une mise en place graduelle, et en partie incontestablement inspirée par les Pays-Bas, de tout un réseau d'institutions visant à aider les toxicomanes, au besoin selon des méthodes qui avaient longtemps été impensables. Deuxièmement, on a assisté petit à petit, et en tout cas en Belgique et en Allemagne, à l'émergence officielle d'une politique ressemblant à une politique de tolérance vis-à-vis du petit consommateur. Avec toutefois une petite, mais non négligeable différence avec les Pays-Bas, à savoir que dans ces deux pays l'action pénale pour les petits usagers n'a pas été totalement abandonnée. Le droit pénal est encore utilisé dans ce cas pour rappeler au consommateur, ne fût-ce que de manière symbolique, que la consommation de drogues n'est pas une chose normale et qu'elle est en outre mauvaise pour la santé.

En dépit d'une plus grande convergence dans la politique de la drogue des quatre pays, il y a encore et toujours une différence, à savoir l'acceptation des coffee-shops où des drogues douces peuvent être vendues sous certaines conditions. Cela

paraît être une différence relativement minime dans l'ensemble de la politique en la matière, mais elle a de très grandes conséquences. Cela a en premier lieu conduit au fait que des masses de touristes de la drogue résidant parfois loin des Pays-Bas ont trouvé et continuent à trouver le chemin des coffee-shops où ils pouvaient, et peuvent, acheter une quantité limitée de drogues douces dans un environnement relativement sûr. Ce flux ininterrompu de personnes est à présent tellement important que, dans les circonstances actuelles, les Pays-Bas ne peuvent plus le stopper, même avec la meilleure volonté du monde et en dépit des accords passés dans le cadre de Schengen. Deuxièmement, cette commercialisation à grande échelle et dans un réseau à fines mailles de la consommation de drogues douces a conduit au fait que la production d'une partie de ces drogues est non seulement organisée dans le pays à une échelle de plus en plus grande, mais qu'elle est aussi partiellement dans les mains du crime organisé. Les conséquences néfastes en sont suffisamment connues : essor d'une économie illégale dans les villes et dans les communes, (menace de) recours à la violence dans son propre milieu mais également vis-à-vis des autres, profits illicites importants pouvant donner lieu à des positions influentes par l'intermédiaire du blanchiment d'argent, opposition souterraine à la politique mise en place par les pouvoirs publics, etc.

Parallèlement à l'absence d'application pendant longtemps de la politique de tolérance par rapport aux coffee-shops, et le Checkpoint à Terneuzen en a été l'exemple pendant de nombreuses années, cette évolution a complètement miné sur ce point la crédibilité déjà mise en doute de la politique néerlandaise en matière de drogues. Elle a notamment abouti à ce que la séparation tellement prisée des marchés, qui reste encore l'un des grands objectifs de la politique néerlandaise en matière de drogues, ne soit pas réalisée. D'une part parce que certains coffee-shops sont devenus le lien par excellence entre le consommateur normal et le monde du crime (organisé) qui fournit souvent par « l'arrière-cour » ce que le consommateur achète ouvertement au comptoir. D'autre part parce que ce flux d'acheteurs de drogues étrangers était, et est, une bénédiction pour des groupes criminels qui souhaitent vendre à ces « touristes » autant de cocaïne, d'héroïne, de drogues de synthèse, de haschisch et de « nederwiet » que possible. Avec toutes les conséquences afférentes : rabatteurs, immeubles de vente illégale de drogues, graves nuisances dans les environs des coffee-shops, etc. Dans certaines villes, cela s'ajoute aux sérieux problèmes psychologiques, sociaux et économiques que la culture du cannabis cause déjà dans plusieurs quartiers.

À la lumière de ce qui précède, il va de soi qu'il n'est pas difficile de souscrire aux propos de H. van de Bunt qui arrivait déjà en 2006 à la conclusion que les fondements de la politique en matière de cannabis étaient terriblement affaiblis, à tel point qu'il prédisait que les coffee-shops ne survivraient pas au-delà de 2010. Ses arguments en faveur de cette affirmation pertinente et provocatrice sont dans une grande mesure les nôtres : l'idée selon laquelle ces établissements pouvaient servir à séparer les marchés a été une grossière erreur. Par le biais de la politique de tolérance, le crime organisé a pu en dépit des avertissements de la commission Van Traa s'incruster plus avant et plus

profondément dans la société néerlandaise qu'on ne l'avait supposé à l'époque.⁸⁰ Et l'idée selon laquelle les pays étrangers en viendraient à un moment donné à suivre également l'exemple néerlandais sur ce point ne s'est pas avérée exacte, bien au contraire. Ils ne le feront certainement pas dans un avenir prévisible, ne fût-ce que parce qu'il est devenu tellement évident que les autorités locales des Pays-Bas, surtout dans les zones frontalières, sont confrontées aux conséquences négatives de la politique de tolérance, et qu'elles se voient contraintes d'en revenir à une politique plus stricte.⁸¹ Van de Bunt concluait donc à juste titre :

« La politique de tolérance ne tient plus et s'effiloche de tous côtés. Après avoir toléré pendant 30 ans ce qui était interdit, la crédibilité de la politique de tolérance est fortement ébranlée. Les estimations faites lors de l'établissement de la politique en matière de cannabis se sont par après révélées inexactes. La supposition selon laquelle la tolérance du cannabis contribuerait à une « normalisation » de cette drogue et à l'adaptation des conventions et des règles internationales n'est pas devenue une réalité. La culture et le commerce du cannabis s'avèrent être financièrement intéressants et les dealers à domicile qui opéraient sans but lucratif ont disparu. Un grand marché s'est organisé autour du cannabis, avec des parts importantes pour des organisations criminelles. »

À l'étranger on craint surtout une chose, à savoir que les Pays-Bas durcissent sous la pression des circonstances tellement la politique de tolérance que les problèmes qui ont ainsi été causés dans le passé (également du fait de leurs propres touristes de la drogue, de manière assez ironique) ne se propagent encore davantage et de manière plus importante sur leur territoire. Il faut en outre ajouter que ceux qui estiment malgré tout que la politique néerlandaise en matière de drogues a été un succès dans la mesure où elle aurait eu pour conséquence de maintenir à un niveau relativement faible la consommation de drogues douces dans le pays se font certainement des illusions : il s'agit là d'une allégation qui n'est absolument pas prouvée et qui est de plus très contestable. En tout état de cause, les statistiques internationales ne peuvent pas l'étayer car elles démontrent plutôt qu'il n'y a pas de lien, ou du moins un lien très faible, entre la politique appliquée et la consommation de drogues.⁸²

Les coffee-shops disparaîtront-ils à l'horizon 2010 ? La réponse à cette question

.....
⁸⁰ C. Fijnaut, F. Bovenkerk, G. Bruinsma et H. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; eindrapport*, La Haye, SDU-Uitgevers, 1996.

⁸¹ H. van de Bunt, « Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid? », *Justitiële Verkenningen*, 2006, n° 1, p. 10-23.

⁸² Voir entre autres Trimbos-Instituut, *Nationale Drug Monitor; jaarrapport 2007*, Utrecht, 2008, p. 47, 49, 69, 89 et 119.

ne peut pas être apportée ici. Cette question permet toutefois de constater qu'une application stricte de la politique de tolérance aura certainement de grandes conséquences pour les coffee-shops qui par toutes sortes de subterfuges ne respectent pas la limite des 500 grammes : ils devront fortement réduire leur offre. Cela diminuera bien entendu de manière considérable l'offre autorisée de drogues douces, du moins si le nombre de coffee-shops n'a pas à nouveau augmenté. Cela pourrait en soi conduire au déplacement de l'offre vers des immeubles clandestins aux environs, mais cela pourrait également signifier une diminution de la demande venant de l'étranger. Une telle évolution n'est pas impensable si l'on songe qu'actuellement il y a dans tous les États membres de l'Union européenne une culture et une distribution de toutes sortes de cannabis, indépendamment de l'offre des Pays-Bas. Il ne faut en outre pas perdre de vue que déjà dans les circonstances actuelles une part importante de la distribution de cannabis se fait par des canaux clandestins.

Cette situation, qui par certains aspects est totalement différente de celle de l'époque où l'on a conclu l'accord de Schengen, doit certainement être surveillée de près dans l'éventualité d'une réduction substantielle du nombre de coffee-shops, notamment dans la région frontalière, comme le gouvernement néerlandais l'a plus ou moins laissé entendre. Contrairement à ce qu'on prétend facilement, cela ne doit pas nécessairement amener une croissance du marché illégal de la drogue dans une ville ou une région. Cette réduction de l'offre peut également amener une réduction importante de la demande, d'autant plus qu'à présent les drogues sont beaucoup plus faciles à obtenir qu'auparavant dans le propre environnement des toxicomanes, en raison notamment du caractère beaucoup plus tolérant vis-à-vis de la culture du cannabis pour la consommation personnelle dans la politique de la plupart des États membres. En outre, une réduction de cette demande en direction des Pays-Bas entraînerait à son tour et de manière automatique une diminution des nuisances importantes causées de manière directe et indirecte par le narcotourisme. Rien que pour cette seule raison, il convient d'examiner plus profondément les résultats et les effets que l'on peut attendre d'une application stricte de la politique vis-à-vis des coffee-shops et certainement d'une réduction substantielle du nombre de ces établissements. En l'occurrence, il va sans dire ou presque qu'une diminution du nombre de coffee-shops ne peut pas être la seule réponse. Une telle mesure doit s'inscrire dans une stratégie globale d'application de la loi.

C'est notamment pour ce motif qu'il ne faut certainement pas se détourner des autres aspects de la politique que les Pays-Bas mènent actuellement en matière de drogues. Dans ce domaine, les chiffres démontrent amplement qu'il ne s'agit pas d'une politique laxiste comme on le pense trop souvent à l'étranger. Non seulement une part importante des capacités d'enquête de la police et de la justice est utilisée pour les poursuites pénales dans le domaine de la production et du trafic de drogue, mais en outre les peines infligées sont loin d'être aussi minimales qu'on le pense généralement à l'étranger. En outre, le recours à des méthodes d'enquête particulières est une constante. Cela

vaudrait sans doute la peine de (faire) procéder à une comparaison de l'application sur le plan pénal de la législation afférente aux drogues aux Pays-Bas pour voir si les résultats quantitatifs et qualitatifs sont vraiment inférieurs à ceux des pays voisins, précisément en matière de production et de trafic de drogue. Il est en outre incontestable que l'arsenal des possibilités formelles permettant d'appliquer cette législation par la voie administrative est beaucoup plus étendu aux Pays-Bas que dans les pays voisins, ce qui est certainement dû en partie à la pression exercée par les conséquences profondément négatives de la politique néerlandaise en matière de drogues.

Concernant ce qui précède, il convient de souligner que la politique de tolérance a eu pour conséquence que « l'arrière-cour » des coffee-shops n'a pas été prise en compte dans la répression. Traditionnellement, les efforts d'enquête sont ciblés de manière unilatérale sur la production et le trafic de cannabis et des autres drogues et les activités de surveillance se limitent au respect des critères AHOJG. Par voie de conséquence, « l'arrière-cour » reste un « no man's land » pour les autorités. En vertu de l'article 126gg du code néerlandais de procédure pénale, il y a pourtant toutes les raisons d'examiner par le biais d'enquêtes de reconnaissance qui approvisionne les coffee-shops en drogues douces, de quelle manière et à quelle échelle. Là où c'est possible et souhaitable, les résultats de ces enquêtes doivent bien entendu déboucher sur des enquêtes visant les auteurs et/ou sur des mesures administratives et fiscales destinées à mettre un terme à des situations indésirables.

Pour terminer, il n'est pas inutile de souligner que les Pays-Bas ne sont pas la seule plaque tournante de la production et du trafic de drogue en Europe occidentale. Le haschisch, la cocaïne et l'héroïne pénètrent dans cette partie de l'Europe via de nombreuses autres voies, et leur distribution est loin de se faire via les seuls Pays-Bas. Tout comme l'influence des groupes criminels néerlandais ne s'étend pas sur l'ensemble de l'Europe dans la culture du cannabis et la production de drogues de synthèse. De grandes quantités de ces drogues sont également produites dans d'autres pays sans impliquer des Néerlandais. Ce n'est qu'en Belgique et dans une (bien ?) moindre mesure en Allemagne que l'on observe une implication prédominante des groupes criminels néerlandais.

5. L'approche actuelle de la problématique de la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin

5.1 Introduction

Après avoir examiné la situation des pays qui d'une manière ou d'une autre sont fortement concernés par la problématique de la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin, le présent chapitre s'intéresse à la manière dont on aborde la criminalité liée à la drogue dans cette Euregio qui constitue l'un des sommets du proverbial iceberg de la drogue en Europe du Nord-Ouest. Dans ce contexte, une nette distinction est établie entre d'une part la politique qui a été menée au cours des années précédentes par les autorités dans le Limbourg méridional (néerlandais) et d'autre part la politique qui a été développée par les autorités compétentes des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Allemagne dans le cadre d'une coopération transfrontalière.

Il y a trois bonnes raisons pour s'intéresser de manière exclusive dans la première partie de ce chapitre à la politique des autorités dans le Limbourg méridional (néerlandais) et pas à celle des autorités des deux autres pays. La première est que la politique des autorités néerlandaises a provoqué au cours des dernières années la plupart des polémiques dans l'Euregio et bien au-delà. La deuxième est que ces autorités, contrairement à celles des autres pays, ont élaboré (et ont dû élaborer) une politique en matière de drogues particulière coulée dans des documents spécifiques. La troisième raison est que les autorités dans les deux autres pays attendent également des autorités néerlandaises que celles-ci apportent une contribution importante à la maîtrise des problèmes de toxicomanie auxquels l'Euregio est de plus en plus confrontée.

Dans le prolongement de ce qui précède, il faut constater qu'à ce jour on n'a pas développé de politique commune dans l'Euregio pour aboutir à une meilleure maîtrise des problèmes en question. Les raisons à cette situation ne doivent pas être recherchées uniquement dans les controverses suscitées par la volonté de la ville de Maastricht de déplacer un certain nombre de coffee-shops vers la périphérie de la ville. En effet, les problèmes de toxicomanie dans l'Euregio avaient déjà augmenté bien avant que ce plan ne soit publié. Il est vrai que sur l'initiative du maire de Maastricht il y avait eu des tentatives en 2005 pour y apporter une réponse commune, mais cette action est finalement restée infructueuse. Cet échec est lui aussi partiellement dû au fait qu'il n'y a pas dans l'Euregio d'organe où des problèmes de ce type peuvent être signalés à temps dans toute leur ampleur et où l'approche afférente peut être discutée et mise en œuvre en commun.

La plupart des formes de coopérations transfrontalières qui sont abordées dans la deuxième partie de ce chapitre n'ont pas été spécifiquement développées pour lutter contre la criminalité liée à la drogue. Elles sont toutefois toutes d'une grande

importance pour le succès d'une politique eurégionale cohérente destinée à mieux maîtriser cette criminalité. Cela vaut également pour les nouvelles initiatives qui sont abordées à la fin du présent chapitre.

5.2. La politique des autorités du Limbourg méridional (néerlandais)

En ce qui concerne le Limbourg méridional, il n'y avait pas non plus jusqu'il y a peu de politique explicitement intégrée et globale de la police, de la justice et des autorités relative à l'approche de la problématique de la drogue dans la région. Elle n'est apparue qu'en avril dernier avec la proposition *Voorstel gezamenlijke drugsaanpak in Zuid-Limburg* sur l'initiative de ce que l'on appelle le triangle policier régional : le procureur principal A. Penn-te Strake, le responsable de corps de police G. Leers et le chef de corps W. Velings.

Pour cette seule raison, il est nécessaire d'établir pour la suite une nette distinction entre la politique récemment élaborée par le triangle policier régional, celle menée par la Ville de Maastricht et la politique que la police et le ministère public ont développée pour le Limbourg méridional en concertation ou non avec les autorités locales.

Pour être vraiment complet, il faut signaler que tout cela ne rend pas encore compte de l'ensemble des évolutions. Nous omettons par exemple la politique menée par d'autres communes que Maastricht, notamment celle de la commune de Heerlen dans le prolongement de l'Opération *Hartslag* visant à maîtriser la problématique de la drogue dans le centre-ville.

5.2.1. La politique de la ville de Maastricht par rapport aux coffee-shops

5.2.1.1. Deux issues bloquées : la régulation et la limitation

Pour la suite de notre propos (dans la discussion portant sur l'évolution d'une politique eurégionale en matière de criminalité) il convient de signaler qu'en 2005 le gouvernement néerlandais n'était pas en faveur d'une expérimentation portant sur la problématique de « l'arrière-cour » des coffee-shops à Maastricht : il s'agissait alors de la régulation de la production et de l'acheminement du cannabis. Comme le ministre de la Justice M. J. Donner l'a indiqué à l'époque, les conventions internationales ne prévoient aucun espace pour de telles expérimentations, et celles-ci n'apportent en outre aucune solution au problème. Cela a donc fermé une première issue possible à la problématique de la drogue à Maastricht et dans les environs.

On avait déjà auparavant fait référence à une issue qui avait aussi été évoquée en 2005 : un projet pilote avec l'application du critère des ressortissants pour les coffee-shops, de manière à refuser l'accès des visiteurs étrangers à ce type d'établissements. Le gouvernement néerlandais, en la personne du ministre J. Donner, a bien marqué son

accord pour ce projet pilote.⁸³ Selon lui, le projet pouvait commencer en janvier 2006. Par la suite, le maire, M. Leers, ordonna le 7 septembre 2006 la fermeture d'un coffee-shop pour trois mois au titre d'une infraction au principe du pays de résidence tel que ce principe avait été dans l'intervalle décrit dans le règlement général local (Algemene Plaatselijke Verordening). Le tenancier concerné a vainement fait appel de cette décision auprès de la commune. Mais il l'a fait toutefois avec succès auprès du tribunal de Maastricht.

Dans son jugement du 1er avril 2008, celui-ci a estimé que la différence établie sur la base du pays de résidence revenait à une différence indirecte sur la base de la nationalité, ce qui est en contradiction avec l'interdiction de discrimination reprise dans l'article premier de la Constitution, sauf dans les cas où cette différence se fait sur une base juridiquement objective et raisonnable.⁸⁴ Et le tribunal a estimé que cette base n'existait pas. Notamment parce que la municipalité n'avait pas apporté de faits permettant d'étayer son allégation selon laquelle « les nuisances dues à la drogue à Maastricht sont en particulier la conséquence du tourisme de la drogue en tant qu'effet secondaire du tourisme des coffee-shops » : « Le dossier ne comporte aucune donnée sur la part des non-résidents dans le nombre total des clients des coffee-shops de Maastricht. La défenderesse n'a pas davantage apporté d'éléments concrets pour établir dans quelle mesure les nuisances alléguées pouvaient être attribuées de manière spécifique à des non-résidents. » Par conséquent, il n'est pas question d'un motif impérieux pour interdire à tous les non-résidents l'accès aux coffee-shops afin d'empêcher les nuisances dues à la drogue à Maastricht. Cette mesure n'a pas de rapport avec le but poursuivi et n'est donc pas justifiée.

5.2.1.2. La troisième voie : déplacement des coffee-shops vers la périphérie de la ville

La troisième voie que la commune de Maastricht emprunte également depuis 2005 (les trois hypothèses envisagées ressemblant un peu à un triple saut vers une solution) pour juguler la problématique de la drogue consiste à transférer un certain nombre de coffee-shops vers (en principe) trois sites à la périphérie de la ville. En l'occurrence, M. le ministre Donner a indiqué dans un courrier adressé le 9 novembre 2005 à la Deuxième chambre que le gouvernement estimait que le déplacement des coffee-shops afin de lutter contre les nuisances était autorisé, « mais qu'il ne fallait pas que cela se fasse en direction de la frontière ». Le gouvernement néerlandais prenait donc immédiatement et clairement ses distances par rapport aux plans de la ville de Maastricht.⁸⁵ Celle-ci a toutefois poursuivi dans la voie qu'elle s'était tracée.

.....
⁸³ Tweede Kamer, 2004-2005, 24077, n° 156.

⁸⁴ Rechtspraak. nl : LJN:BC8198, Tribunal de Maastricht, AWB 07/661GEMWT, 01/04/2008.

⁸⁵ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, n° 171.

Les plans portant sur le déplacement (déconcentration) des coffee-shops datent officiellement du 28 novembre 2005.⁸⁶ C'est la date à laquelle ils ont été officiellement présentés au conseil municipal. La presse en avait toutefois fait état au préalable et ils avaient déjà suscité un débat houleux ainsi que des critiques à Maastricht et dans les environs, notamment dans les communes belges voisines. Quel était le contenu de ces plans ?

Le fait selon certaines sources qu'il y ait un flux annuel de 1,1 million de narcotouristes (500 à 1 000 par jour venant des communes voisines des Pays-Bas mais également de l'étranger) qui se rendent dans les coffee-shops, mais partiellement aussi dans des immeubles de deal répartis dans la ville, présente toutes sortes de conséquences négatives : stationnement sauvage, dégradations, nuisances sonores, comportements gênants, présence de rabatteurs dans la rue ou dans des immeubles tentant de vendre des drogues dures et/ou douces, mais aussi culture du cannabis dans un grand nombre de logements, magasins, immeubles commerciaux et camping-cars. Ces problèmes qui portent gravement atteinte au climat et au cadre de vie dans plusieurs parties de la ville ne peuvent pas être dissociés de la politique que les Pays-Bas mènent en matière de drogues, et notamment pas de la politique afférente aux coffee-shops (s'il y avait 20 coffee-shops autorisés à Maastricht en 1994, ils étaient encore au nombre de 16 en 2005 et il en existe encore actuellement 13 en activité). Une partie de ces problèmes peut en effet être abordée avec des moyens comme la fermeture des immeubles de deal, la lutte contre la culture du chanvre, des enquêtes sur les personnes et les entreprises qui demandent des autorisations sur la base de la loi BIBOB, ou bien encore l'achat d'immeubles occupant une situation stratégique, mais il en faut plus pour réduire les nuisances de manière substantielle, pour juguler le trafic de drogue, pour lutter contre les cultures à domicile et pour faire reculer le sentiment d'insécurité ainsi que la criminalité.

En plus d'une nouvelle politique en matière d'octroi d'autorisations et conjointement au débat avec les communes voisines sur la faisabilité de l'option zéro pour les coffee-shops, l'un des fers de lance de la politique proposée est la répartition des coffee-shops en périphérie de la ville. Cela ne doit pas avoir d'incidence sur le budget de la municipalité, autrement dit les exploitants doivent eux-mêmes financer ce transfert en échange de garanties pour la continuité de leur commerce. Ce dernier élément ne peut être réalisé que si l'on permet le transfert des coffee-shops concernés, autrement dit non pas l'autorisation en tant que telle (celle-ci reste personnelle), mais bien le coffee-shop en lui-même. Afin d'éviter que des réseaux criminels ne puissent s'infiltrer dans le secteur, on pourrait envisager de poser certaines conditions et limites au transfert en question. Les conditions et limites en question ne sont toutefois pas indiquées. Il est par contre indiqué que de nouvelles autorisations seront accordées pour les coffee-

.....
⁸⁶ Ville de Maastricht, *Coffeeshopbeleid*, Documents du Conseil, n° 153-2005, du 28/11/2005

shops qui seront transférés vers d'autres sites conformément à la politique de répartition. Les critères d'évaluation actuels stipulés dans la loi BIBOB seront appliqués à l'octroi de ces autorisations.

Les nouveaux sites (trois en principe) doivent répondre à certaines conditions, notamment en matière de sécurité et de protection. Cette politique de répartition devra être évaluée à un certain moment, par exemple après trois ou cinq ans.

Le 20 décembre 2005, le conseil municipal de Maastricht a adopté une motion dans laquelle il confiait au maire et à ses adjoints la mission d'établir un plan de répartition dans les six mois. Ceux-ci ont remis un plan plus détaillé le 3 avril 2007. Le plan en question soulignait encore une fois avec force que la politique des Pays-Bas était très bénéfique pour les consommateurs :

« Ils sont bien informés, entrent moins rapidement en contact avec des drogues dures et peuvent consommer dans un environnement sûr. Les chiffres des Pays-Bas sont donc favorables par rapport à ceux de l'étranger : une consommation raisonnable, un faible taux de passage aux drogues dures et un « nombre d'accidents » particulièrement faible. Elle est par contre un cauchemar pour de nombreux citoyens, notamment dans les régions frontalières. Non seulement en raison des nuisances occasionnées par les centaines de milliers de personnes venues de toute l'Europe pour visiter le paradis néerlandais du cannabis et qui restent souvent à traîner dans le premier port (Maastricht), mais aussi et surtout en raison de la forte criminalité afférente à la production du cannabis. (...) Une question que les pouvoirs publics doivent se poser est : que faire ? L'illégalité est le fond du problème, et c'est la raison pour laquelle la régulation de la vente et de la consommation semble une solution évidente. Comme le montre l'exemple des pays voisins, le remède n'est pas de chercher une solution dans la diminution de l'offre. (...) Plus nous fermerons de coffee-shops, plus nos jeunes s'enfonceront dans l'illégalité. Ce que prouve l'exemple des pays voisins, c'est que l'option zéro ne réduit pas la consommation de cannabis. Bien au contraire. (...) La politique que nous tentons d'appliquer à Maastricht relève du grand écart : préserver notre jeunesse de la grande criminalité, débarrasser notre population des nuisances et faire disparaître la culture illicite du cannabis. Comme si cela ne suffisait pas, La Haye souhaite un durcissement de la politique en la matière : fermer les coffee-shops dans la région frontalière, aux environs des écoles et après la première infraction, même mineure. Nous continuons toutefois à croire en notre approche et nous ne souhaitons pas trahir nos principes. Une voie qui est la nôtre et qui devient certes de plus en plus étroite, mais qui n'est certainement pas une impasse. »

La voie qui est ainsi suivie consiste entre autres à désigner les coffee-shops devant être déplacés ainsi que les zones retenues pour leur nouvelle implantation. En l'occurrence et contrairement à la proposition initiale, il est clairement indiqué que la loi BIBOB ne sera pas appliquée dans le cadre des déplacements. Le document indique en outre avec

qui la concertation sera organisée et dans quel contexte. Il y a ainsi une attention particulière pour la concertation (et les difficultés de celle-ci) avec les communes voisines néerlandaises et belges. Les différentes parties du plan de répartition sont ensuite exposées. Dans ce contexte, de plus amples détails sont donnés sur la transférabilité et les conditions liées aux déplacements. La non-application de la loi BIBOB est justifiée par l'argument selon lequel le déplacement des établissements se fait sur l'initiative de la municipalité/du maire et qu'il se déroule sur une base volontaire de la part des détenteurs d'autorisations :

« Il n'y a pas lieu d'appliquer la loi BIBOB. Il n'y a en effet aucune modification de la personnalité de l'exploitant (...). En cas de présomption de faits délictueux, la loi BIBOB et les autres moyens d'application de la loi sont en vigueur sans restriction. »

Vient ensuite une description de la manière dont la loi et la réglementation seront appliquées sur les nouveaux sites. En l'occurrence, et ce n'est pas négligeable, il est indiqué que le déplacement des coffee-shops concernés est plus compliqué qu'il n'y paraît et qu'il est donc recommandé de rechercher des solutions temporaires pour les lieux occasionnant des nuisances. Pour terminer, le paragraphe financier développe la manière dont se déroulera l'évaluation proposée pour cette politique. Elle prendra la forme d'un tableau de bord comprenant notamment une évaluation préalable, un sondage intégral du quartier, un examen approfondi de l'environnement des coffee-shops, des comptages de la circulation, des observations sur les anciens et les nouveaux sites et un descriptif des flux de visiteurs.

Le conseil municipal a adopté ce plan le 17 avril 2007.⁸⁷ Quelques mois plus tard, à savoir le 12 juin 2007, le conseil municipal a été informé des sites définitifs et des solutions provisoires retenues, ainsi que des procédures adoptées pour les déplacements avec le calendrier afférent.⁸⁸ Afin de souligner l'urgence des solutions provisoires, il est à nouveau fait référence aux problèmes de nuisances découlant de l'emplacement des coffee-shops, du flux de leurs visiteurs (s'ils étaient encore un million en 2001, ils sont à présent (en 2007) 1,5 million par an, autrement dit 4 000 à 5 000 par jour) et du commerce illicite :

« La police dispose d'indications selon lesquelles Maastricht offre un climat de plus en plus favorable aux rabatteurs et aux bandes organisées venues de la Randstad (...) La direction de la police a déjà indiqué à plusieurs reprises que l'approche adoptée ces derniers mois n'est pas tenable à long terme. (...) Il conviendra d'opérer des choix par lesquels le redéploiement prévu pour les coffee-shops exigera, selon la profonde convic-

.....
⁸⁷ Ville de Maastricht, Documents du Conseil, n° 32-2007, annexe I, 17/04/2007.

⁸⁸ Ville de Maastricht, Documents du Conseil, *Operatie coffeecorner fase III, lokaties*, n° 64-2007, 12/06/2007.

tion de toutes les parties concernées (municipalité, police et ministère public), des efforts bien moins importants de la part de la police que dans la situation actuelle. Cela ouvre la voie à un projet qui sera bien plus qu'une réponse à court terme et qui permettra une approche structurelle du problème. »

Lors de sa réunion du 26 juin 2007, le conseil municipal a adopté les propositions du maire et de ses adjoints.⁸⁹ Quelques jours auparavant, les représentants du secteur des coffee-shops et la municipalité avaient conclu un accord sur le déplacement de 8 coffee-shops (sur les 15) en périphérie de la ville (Köbbesweg, François de Veyestraat et Brusselseweg).⁹⁰

5.2.1.3. Vers un compromis avec les communes voisines belges et néerlandaises ?

Contrairement à ce que la description ci-dessus laisserait supposer, le plan visant à déménager environ la moitié des coffee-shops a rencontré dans les environs de Maastricht une opposition de plus en plus vive dans le courant de 2007–2008. Cette opposition a culminé dans l'introduction auprès du tribunal de Maastricht d'une requête de la part de la commune de Eijsden aux Pays-Bas et des communes de Fourons et Visé en Belgique pour obtenir la suspension de l'autorisation de bâtir d'un des trois « coffee-corners » envisagés. Les arguments invoqués étaient que le déplacement des coffee-shops amènerait une augmentation de l'insécurité et des nuisances, en particulier sur le territoire belge parce que suite à ce déménagement, la vente de drogues douces qui occasionne les nuisances serait déplacée vers la « source », autrement dit les clients étrangers (belges et français) qui entrent aux Pays-Bas par l'autoroute A2.

Le juge des référés a fait droit à la demande des trois communes le 11 mars 2008.⁹¹ Il a estimé que leur argument, à savoir le déplacement des nuisances vers la « source », était recevable précisément parce que la commune de Maastricht avait elle-même fait référence à l'origine principalement étrangère des touristes de la drogue. Il a en outre reproché à la commune de Maastricht non seulement d'avoir fait subsister une grande incertitude quant au nombre des narcotouristes (il a d'abord été question de 4 500 par jour, ensuite de 1 000), mais également de ne pas avoir suffisamment prouvé qu'il s'agissait là d'une disposition transitoire. Il lui a reproché pour terminer de totalement négliger le problème des nuisances principalement occasionnées par les rabatteurs à l'extérieur du dispositif prévu et de ne pas avoir indiqué de manière motivée la raison pour laquelle elle estimait que ces nuisances resteraient dans des limites acceptables.

⁸⁹ Ville de Maastricht, Documents du Conseil, n° 64-2007, annexe I, 26/06/2007.

⁹⁰ Voir le communiqué de presse afférent sur le site Internet de la Ville de Maastricht.

⁹¹ Rechtspraak.nl: Tribunal de Maastricht, LJN: BC6251, AWB 08/117.

La municipalité de Maastricht a immédiatement réagi.⁹² Le jour même, le maire a publié un communiqué de presse pour indiquer que le jugement provoquait le report du plan mais que celui-ci n'était pas remis en cause : « Ce jugement ne signifie pas l'arrêt de notre plan de répartition des coffee-shops, et nous continuerons donc dans la voie qui a été choisie. » Il en a en outre appelé au gouvernement pour obtenir, dans le cadre de sa politique par rapport aux régions frontalières, du personnel et des moyens supplémentaires pour mener des actions de répression, notamment à l'encontre du comportement de plus en plus violent des rabatteurs. Quant aux communes voisines situées sur le territoire belge, il les a exhortées à chercher une solution avec Maastricht puisqu'il s'agissait somme toute d'un problème eurégional.

Cet appel a été apparemment entendu. Dans un communiqué de presse du 12 juin 2008, les responsables de la commune de Maastricht ont en tout cas fait savoir qu'ils étaient disposés à « offrir un espace certain au dialogue engagé avec la Belgique et la commune voisine de Eijsden ». ⁹³ Les plans pour l'implantation de trois « coffeecorners » restent inchangés, mais le plan d'urgence pour le déplacement provisoire de 7 coffee-shops est retiré. La commune maintient le plan d'urgence comme un « scénario du pire » au cas où le dialogue n'amènerait aucune solution ; c'est aussi la raison pour laquelle elle poursuit en parallèle le dialogue sur les préparatifs afférents aux trois coffee-shops définitifs. La veille, c'est-à-dire le 11 juin 2008, cette nouvelle proposition avait fait l'objet d'un débat approfondi au sein de la commission des affaires générales du conseil, avec de nombreux détails sur la manière dont il était possible de donner suite aux objections du tribunal, et donc à celles des communes voisines.

Dans ce contexte, il a été indiqué qu'un bureau d'études avait chiffré le nombre annuel de visiteurs prévus pour les trois coffee-shops déplacés à respectivement 116 000 (ouest), 317 000 (nord) et 341 000 (sud). Toutefois, Maastricht accueille au total chaque année 1,8 million de touristes de la drogue qui, étant donné que plusieurs d'entre eux visitent plusieurs coffee-shops, représentent au total 3,9 millions de visites pour ce type d'établissement.⁹⁴

Ce sont précisément des chiffres comme ceux-là qui font naître dans certaines communes voisines la crainte qu'un déplacement d'un ou plusieurs coffee-shops en périphérie de la ville amènera inmanquablement une part proportionnelle des nuisances sur leur territoire. C'est la raison pour laquelle il faudra les consulter pour obtenir leur assentiment en ce qui concerne le déplacement des coffee-shops. Un élément qui favorisera certainement leur adhésion est le fait que les coffee-shops concernés seront situés aussi loin que possible du centre des agglomérations. C'est en

.....
⁹² Voir le communiqué de presse afférent sur le site Internet de la Ville de Maastricht.

⁹³ Voir le communiqué de presse afférent sur le site Internet de la Ville de Maastricht.

⁹⁴ Ce qui précède est tiré du texte des transparents utilisés lors de l'explication au sein de la commission précitée (*Stand van zaken spreidingsbeleid coffeeshops*).

effet surtout le danger de dégradation de ces centres qui motive l'opposition des communes voisines au déplacement.

5.2.1.4. La politique de « l'épée de Damoclès » pour les coffee-shops et les immeubles de deal

Les risques inhérents au déplacement de certains coffee-shops vers la périphérie de la ville ne doivent pas faire oublier la politique qui est menée de manière générale par la municipalité sous la dénomination « épée de Damoclès » sur la base du nouvel article 13b de la loi néerlandaise sur les stupéfiants (Opiumwet). Cette politique concerne d'une part les coffee-shops et d'autre part les locaux et logements de consommation de drogue. Elle a à nouveau été définie le 16 janvier 2008 par des décisions du maire qui sont entrées en vigueur le 25 janvier 2008.⁹⁵

L'arrêté municipal concernant les coffee-shops stipule entre autres la prise de mesures administratives et pénales si un établissement ne s'en tient pas aux critères AHOJG nationaux établis par le ministère public. En d'autres termes :

- on opte en principe pour la fermeture ; des astreintes sont possibles dans certains cas ;
- s'il s'agit de drogues dures, l'établissement est fermé pour douze mois lors de la première infraction et pour une période indéterminée en cas de récidive dans les trois ans ;
- s'il s'agit de nuisances, la première infraction donne lieu à un avertissement et une injonction sous astreinte est imposée en cas de deuxième infraction dans les trois ans ;
- s'il s'agit d'avoir accordé l'accès ou la vente de drogue à un mineur, l'établissement est fermé pour trois mois et pour six mois en cas de récidive dans les trois ans ;
- en cas de quantité importante de drogue (plus de cinq grammes par transaction) l'établissement est fermé pour trois mois et pour six mois en cas de constatation d'une récidive dans les trois ans et si une troisième infraction est constatée dans les trois ans à compter de la récidive, l'établissement est fermé pour douze mois ;
- et en cas de stock de drogue trop important, l'établissement est fermé pour trois mois et pour six mois en cas de constatation d'une récidive dans les trois ans et si une troisième infraction est constatée dans les trois ans à compter de récidive, l'établissement est fermé pour douze mois.

Un commentaire afférent à l'arrêté précise ces critères sur le plan opérationnel. Il indique ce que l'on entend par drogues dures et par nuisances. En ce qui concerne le stock présent dans l'établissement, il indique que la concertation triangulaire locale

.....
⁹⁵ Ces décisions figurent dans le *Gemeenteblad* 2007, n° C-5 et respectivement *Gemeenteblad* 2008, n° C-4.

(maire, ministère public et police) a fixé la quantité maximale autorisée à 500 grammes pour la ville de Maastricht. En ce qui concerne l'application de ce critère, il faut tenir compte des locaux accessibles au public du coffee-shop, avec en outre l'espace où la vente aux clients se déroule effectivement.

Il va de soi que la même systématique s'applique aux immeubles de deal. Le principe est que l'on recourt dans ce cas à des mesures de contrainte administrative et non pas à des astreintes. La raison en est que dans la plupart des cas une astreinte n'a que peu d'effet « compte tenu du fait que l'avantage financier dans le circuit des stupéfiants est tellement important qu'on ne peut pas s'attendre à ce que l'astreinte suffise pour mettre fin à une infraction ou pour empêcher sa récurrence ». La mesure de contrainte administrative comporte en principe la fermeture du logement ou du local. Si l'on opte effectivement pour la fermeture, le logement est interdit au public par la pose de scellés ou par la condamnation des accès. La durée de la fermeture dépend de l'infraction et du fait de savoir si le local/logement a déjà été fermé auparavant. Elle peut aller de trois mois à une durée indéterminée.

Dans le cas des logements, on se contente à la première infraction d'un avertissement s'il s'agit de la vente, de la remise ou de la distribution voire de la présence de *drogues douces*. En cas de récurrence dans les trois ans le logement est fermé pour trois mois et si une troisième infraction est constatée dans les trois ans à compter de la récurrence, il est fermé pour six mois. S'il est question de la vente, de la livraison ou de la fourniture ou encore de la présence sur place de *drogues dures*, la première infraction donne lieu à la fermeture du logement pour trois mois. En cas de récurrence dans les trois ans, le logement est fermé pour six mois. Si une troisième infraction est constatée dans les trois ans après la récurrence, le logement est fermé pour douze mois. Le commentaire mentionne en outre que l'on considère également comme une infraction le fait d'avoir une culture de chanvre qui ne sert pas exclusivement à la consommation personnelle.

Ces mesures et d'autres, prises notamment dans le cadre du protocole d'accord sur les zones de non-droit [Convenant vrijplaatsen], figurent dans le document *Handhavingmatrix drugs* dont la dernière version date du 8 avril 2008.⁹⁶ Mais les choses n'en sont bien entendu pas restées à la rédaction de ce document. Les autorités ont fermé depuis lors 8 immeubles de deal, pris des mesures à l'encontre de 3 autres et préparé l'approche à adopter pour 3 autres encore.⁹⁷

5.2.2. La stratégie de la police et du ministère public dans le Limbourg méridional

Selon des documents de la commune de Maastricht auxquels il a déjà été fait référence, la politique afférente au déplacement des coffee-shops a été élaborée en étroite concer-

.....
⁹⁶ Cette version nous a été remise par un conseiller du maire M. G. Leers.

⁹⁷ Communication d'un conseiller du maire, M. G. Leers, le 02/09/2008

tation et avec l'assentiment de la police et du ministère public. À partir de leurs propres compétences, ces deux instances mènent bien entendu leur politique non seulement vis-à-vis de la problématique de la drogue à Maastricht mais également pour l'ensemble du Limbourg méridional. Les documents précités indiquent également que la politique qu'elles ont menée ces dernières années a été harmonisée dans une certaine mesure avec les politiques appliquées au niveau des communes. Et cela est logique : pour la mise en œuvre de leur politique dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité, les communes dépendent partiellement de l'intervention de la police et du ministère public, et inversement.

La politique spécifique que les deux instances précitées ont menée jusqu'il y a peu porte surtout, compte tenu de leurs responsabilités, sur la répression pénale. Les documents disponibles ne permettent pas de se forger une idée précise sur la politique en question. Dans le milieu de la police, on constate par ailleurs depuis 1996 l'absence d'une politique cohérente de lutte en matière de problématique de la drogue :

« De petits groupes d'enquête locaux s'occupaient de cette problématique, mais il n'était pas question d'un ancrage fixe dans l'organisation. Les investissements en moyens et en personnel n'étaient absolument pas proportionnés à la croissance et à l'ampleur du problème. (...) Cela a notamment laissé le champ libre aux rabatteurs et aux dealers qui voient l'Euregio comme un pays de cocagne. Une remarque souvent entendue au sein du groupe cible dans la Randstad est qu'il est possible de gagner facilement de l'argent à Maastricht. »

Un changement radical est survenu en 2007. C'est en juin de cette année-là que le projet Nomen a été lancé à la suite des nombreuses poursuites, parfois très risquées, de rabatteurs. Ce projet a permis d'harmoniser une approche centrée sur le contrôle et la saisie de leurs véhicules. Grâce notamment au recours à des « véhicules fantômes » d'une équipe dénommée « Joint Hit Team » (voir plus loin), à une équipe vidéo et à une équipe chargée des arrestations, les services concernés ont pu saisir en quelque mois plus de 60 véhicules et arrêter 80 rabatteurs. Ce projet a aussi permis d'avoir une vue plus claire de la situation : de plus en plus de rabatteurs et d'immeubles de deal ont été identifiés.

L'application de cette « stratégie de la frustration » a-t-elle permis de lutter dans les mêmes proportions contre les réseaux de la drogue sous-jacents ? Comme déjà indiqué ci-avant, il n'y a pas dans les services de police du Limbourg méridional (« Politie Limburg-Zuid ») de département « stupéfiants » ou « narcotiques ». Cela ne facilite pas la quantification dans la présente étude des enquêtes pénales importantes supplémentaires, lancées au cours des dernières années sur les réseaux criminels et/ou les personnes qui opèrent dans la production et/ou le trafic de drogue. Et dans un certain sens de manière plus importante : cette situation rend difficile l'élaboration d'un aperçu plus détaillé de la production et du trafic de drogue dans le Limbourg

méridional que celui qui est donné ci-après.⁹⁸

En se plaçant dans la perspective de la police et du ministère public, la jurisprudence du tribunal de Maastricht ne permet pas non plus de déduire le nombre d'enquêtes qui ont été plus ou moins fructueuses. Si l'on s'efforce néanmoins de rechercher sur le site *rechtspraak.nl* les jugements opportuns de ce tribunal à l'aide de certains mots-clés, on trouve pour les années passées un nombre limité d'affaires pénales importantes. On peut citer ici une affaire de 2008 portant sur la production et le trafic de drogues de synthèse et une affaire de 2006 où il était question non seulement du trafic de toutes sortes de drogues mais aussi de la séquestration d'une personne et de la détention d'armes (semi-)automatiques et de munitions.⁹⁹ Pour le reste, il s'agit les dernières années principalement d'affaires pénales impliquant des rabatteurs et de petits dealers, c'est du moins la forte impression que l'on a.¹⁰⁰

Par ailleurs, cette impression correspond bien au fait qu'il a été dit à plus d'une reprise au cours des tables rondes que les services d'enquête de la police du Limbourg méridional n'ont pas la capacité suffisante pour s'attaquer dans un délai relativement court à certaines organisations criminelles bien établies et qui opèrent (également) dans la production et le trafic de drogue dans l'Euregio. Cette opinion ne tient partiellement pas compte de l'extension et du renforcement récents de ces services d'enquête (voir plus loin) mais elle n'est pas non plus complètement fausse. Le fait demeure que ces services sont soumis à une forte pression. À titre d'illustration on peut mentionner qu'au cours des années 2005 – 2007 dix équipes de répression à grande échelle (Teams Grootchalige Opsporing, TGO) ont été mises en place dans le contexte d'affaires portant sur des (tentatives d') assassinat et/ou d'homicide et/ou de séquestration. Dans cinq de ces affaires, il a été établi que les faits commis avaient un lien avec la drogue, et dans cinq autres affaires il y avait une forte suspicion d'une telle relation.¹⁰¹ Cela en dit long bien entendu sur le degré de violence qui règne dans le monde de la drogue dans le Limbourg méridional, mais également sur l'importante pression de travail qui existe dans les services d'enquête.

5.2.3. La politique du triangle policier régional

Comme nous l'avons déjà constaté plus haut, il est certain que toutes sortes de mesures prises ces dernières années pour juguler la problématique de la drogue dans le Limbourg

.....
⁹⁸ T. Spapens et C. Fijnaut ont fait une tentative à cette fin dans leur étude citée plus haut : *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, p. 125-158.

⁹⁹ Rechtspraak.nl : LJN: BD 6609/6611/6613, 08/07/2008 respectivement LJN: AZ1433, 11/10/2006.

¹⁰⁰ Voir par exemple Rechtspraak.nl : LJN: BA3976, 02/03/2007; LJN:BB2986, 27/04/2007; LJN: BB9582, 05/09/2007 et LJN: BC9106, 09/04/2008.

¹⁰¹ Communication du parquet de Maastricht.

méridional l'ont été en concertation. Non seulement entre la police, le ministère public et les communes, mais aussi avec toutes sortes d'institutions de soins et de sociétés de logement. L'opération Hartsлаг à Heerlen en est un exemple très parlant. De tels projets ont aussi été réalisés à Maastricht bien entendu. La coopération entre de divers services et institutions y est simplement un peu moins visible parce que, contrairement à Heerlen, elle n'a pas revêtu la forme d'un projet phare.

5.2.3.1. La politique du passé récent

C'est également le cas pour la politique en matière de drogues appliquée ces dernières années au niveau du Limbourg méridional par ce que l'on appelle le « triangle policier » : le responsable du corps de police (dans ce cas, le maire de Maastricht), le procureur principal et le chef de la police, avec en arrière-plan le collègue régional des maires. On a certes pris à ce niveau toutes sortes de mesures constituant directement ou indirectement des tentatives de maîtrise de la problématique de la drogue, mais un observateur extérieur peut difficilement s'en faire une idée précise.

Dans un passé récent en tout cas, aucun programme de mesures cohérent n'a été formulé. Nous n'avons pas eu davantage connaissance d'évaluations et de rapports cohérents des mesures qui ont effectivement été prises. Par conséquent, il n'a pas été possible de répondre à toutes sortes de questions que l'on peut logiquement se poser dans le cadre de la présente mission : quelles étaient précisément ces mesures, avec quelles personnes et quels moyens ont-elles été mises en œuvre, quels en ont été les effets et les résultats, répondent-elles aux objectifs et aux attentes et, dans le cas contraire, pourquoi pas ?

Un exemple d'initiative portant directement sur l'approche de la problématique de la drogue, en l'espèce la culture du cannabis, est le protocole d'accord sur le chanvre (*Hennepconvenant*) signé en janvier 2005 par plusieurs communes, le ministère public, la police, des sociétés de logement et des sociétés d'utilité publique de Maastricht et des environs.¹⁰² Comme son nom l'indique, ce protocole concerne l'approche à adopter pour la culture privée et à caractère industriel du cannabis/chanvre dans des logements (locatifs), camping-cars (locatifs), remises, espaces commerciaux avec les endroits de stockage afférents, prairies ou terrains. Il comporte entre autres l'obligation pour les parties concernées de s'informer mutuellement de la (suspicion de la) présence de cultures de chanvre et de coordonner autant que possible leurs mesures et leurs actions.

Dans ce contexte, des accords ont été pris entre autres sur les échanges mutuels d'informations au sein des cadres légaux existants : par exemple, si une société de fourniture d'énergie soupçonne l'exploitation d'une culture de chanvre, qu'elle effectue

¹⁰² Le texte de cette convention nous a été remis par un conseiller du maire M. G. Leers.

des contrôles sur place et qu'elle en informe la police, celle-ci est tenue, si les circonstances l'imposent, d'accompagner le collaborateur de la société de fourniture d'énergie dans l'exécution de sa mission. Le protocole d'accord comporte également des dispositions spéciales relatives à la procédure d'évacuation des logements qui sont la propriété des sociétés de logement et relatives à la dissolution des baux afférents.

La répression administrative du crime organisé telle qu'elle a été graduellement introduite depuis 2003 dans le Limbourg méridional a bien entendu une portée bien plus grande que la seule répression de la production et du trafic organisé de drogue.¹⁰³ Mais une meilleure maîtrise de la problématique dernièrement évoquée était bien l'un des motifs pour utiliser cette répression administrative. Les mesures disponibles peuvent en tout cas très bien s'appliquer dans ce contexte. Un point fort de cette approche administrative reste l'application d'une loi évoquée à plusieurs reprises dans ce qui précède, à savoir la loi BIBOB. Tant dans le contexte de l'application de cette loi (pour les activités soumises à autorisation comme les coffee-shops et les salles de jeux/machines à sous) que dans celui des interventions contre les activités qui ne sont pas soumises à autorisation au titre de cette loi (par exemple les magasins Internet et les écoles de sport), une convention de partenariat a été signée pour le Limbourg méridional (*Convenant ketensamenwerking georganiseerde criminaliteit*) par les communes, la police, le ministère public, le service des impôts et deux services d'enquêtes spéciaux du domaine fiscal et social (Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) et Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)). Il y a en outre une recherche de partenariats avec des sociétés de logements et des entreprises, notamment lors de l'acquisition d'immeubles stratégiques dans les villes.

De nombreuses autorisations ont été refusées dans plusieurs communes au cours des années 2005-2007, notamment par l'intermédiaire du bureau régional BIBOB. Ces refus n'avaient toutefois pas directement trait à la production ou au trafic de drogue.

5.2.3.2. La politique dans un proche avenir

La politique menée en matière de drogues dans le Limbourg méridional a connu un revirement au printemps 2008. En avril 2008, le triangle régional a formulé la proposition déjà évoquée plus haut (*Voorstel gezamenlijke drugsaanpak in Zuid-Limburg*) à l'intention de la direction générale pour la sécurité de la police du Limbourg méridional.¹⁰⁴ Cette proposition qui vise spécifiquement « à canaliser et à renforcer la répression

¹⁰³ Ce qui suit est tiré des transparents (*Georganiseerde (bestuurlijke) aanpak georganiseerde criminaliteit Limburg-Zuid*) de la présentation faite par L. Mennens et F. Rovers le 9 mai 2008 lors de la conférence MAHHL sur cette approche.

¹⁰⁴ Cette note nous a été remise pendant les tables rondes.

contre la drogue » fait pour la première fois référence à la problématique des drogues douces et des drogues dures dans la région : infrastructures tolérées et illégales, nombreux immeubles de deal et nombre très important de rabatteurs. Une stratégie en cinq volets a ensuite été mise en place :

1. Développement d'une bonne gestion des informations afin d'avoir plus de données et un meilleur aperçu de l'ampleur du problème, des associations criminelles et de leurs méthodes ; ces informations sont actuellement trop morcelées et l'on n'utilise pas assez souvent l'expertise des autres, de sorte que « la roue est réinventée à plusieurs endroits simultanément » ;
2. Amélioration de la répression pénale classique actuelle, c'est-à-dire une description plus précise des processus et une standardisation des méthodes d'enquête et d'interrogatoire ; la saisie financière des revenus criminels du trafic de drogue peut également être améliorée ;
3. Introduction, mise en œuvre et évaluation de l'approche administrative en matière de prévention ; il s'agissait notamment de la complémentarité des mesures pénales et administratives ;
4. Transposition des connaissances et de la politique en la matière dans la pratique concrète des enquêtes et de la répression ; en d'autres termes, la répression de la drogue ne doit pas être un « tigre de papier », le niveau de la gestion des informations et de l'approche intégrée doit monter d'un cran grâce aux connaissances et à l'expertise disponibles ;
5. Poursuite du développement de la répression transfrontalière ; actuellement l'accent porte trop sur les échanges d'informations et l'aspect transfrontalier des enquêtes est en retard, un service d'enquête eurégional devrait constituer le but ultime ; sa mise en place demande toutefois un effort des pays voisins en termes de capacités.

Dans le cadre de cette stratégie, on propose une approche par étapes des problèmes. À court terme, il convient d'examiner en premier lieu le problème des coffee-shops autorisés : application des critères, octroi d'autorisation aux exploitants qui respectent la loi BIBOB et répartition des coffee-shops. En deuxième lieu, la répression des points de vente illégaux : surveillance renforcée sur les autoroutes, davantage de contrôles ciblés aux frontières, recherche de la criminalité aggravée dans les drogues douces et les drogues dures, répression de la culture du cannabis, fermeture immédiate d'immeubles de deal. À moyen terme, il convient d'améliorer l'information des pouvoirs publics, de standardiser la législation adéquate sur l'ensemble du Limbourg méridional et d'améliorer la coopération avec les services d'enquête allemands et belges. Et à long

terme, il s'agit d'accélérer la mise en place de « Eurocrime » (voir plus loin).

Le 18 avril 2008, la direction générale de la sécurité a approuvé la mise en place d'un groupe de pilotage pour ce projet. Ce groupe supervise un bureau de programmation « qui apporte son aide et son soutien aux partenaires concernés afin d'obtenir les résultats souhaités ». Selon le texte de la proposition, il sera nécessaire de remplir certaines conditions afin d'aboutir réellement aux résultats en question. Il convient d'envisager dans ce contexte l'adhésion des collaborateurs et des partenaires dans l'Euregio, la dotation en personnel du bureau de programmation, l'infrastructure en matière d'information et de communication et les moyens financiers permettant de concrétiser ces éléments dans le Limbourg, cet espace d'expérimentation de l'Europe.

Parallèlement à cette proposition, les responsables ont élaboré un plan d'approche pour les nuisances liées à la drogue : *Plan van aanpak overlast drugs; korte termijn; urgentiegebied Maastricht*.¹⁰⁵ Ce plan constate d'abord que le projet Nomen et les actions de la Joint Hit Team (voir plus loin) n'ont pas abouti à une diminution des problèmes en matière de drogues. Au vu de l'ampleur et de la nature des problèmes en question, de leur importance pour la société et de la pression actuelle sur les responsables administratifs et politiques, il y a une très grande urgence à agir de manière rapide et efficace. Le point de départ en l'occurrence doit être « qu'une approche commune, intégrale et eurégionale doit permettre de ramener les nuisances à un niveau maîtrisable ».

La réalisation d'une telle approche demande la matérialisation de très nombreux éléments : description des objectifs et des échéances pour les atteindre, renforcement de la répression et des enquêtes pendant une période assez longue en vue de démanteler les infrastructures autour des immeubles de deal, intervention intégrée des équipes Nomen (6 personnes) et de la Joint Hit Team (10 personnes) dans la zone des actions urgentes, renforcement de la surveillance visible sur les sites sensibles (par exemple sous la forme de contrôle aux frontières), intervention du groupe de soutien régional, recours à des équipes de quartier pour la collecte d'informations, pilotage ciblé de l'unité de renseignements criminels sur le groupe cible, coopération plus étroite avec les services de police belges pour la collecte de preuves, liens plus serrés entre les enquêtes et la répression administrative et davantage de cohérence dans la fermeture des immeubles de deal. Un groupe de projet composé de représentants de la commune, de la police, du ministère public et du service des impôts doit être chargé de la mise en œuvre de ce programme.

Le projet *Borderlines* a enfin vu le jour en mai 2008, notamment sur la base des plans qui viennent d'être évoqués. Ce projet vise notamment la répression des rabatteurs et des immeubles de deal provoquant des nuisances, d'abord à Maastricht et ensuite par étapes dans d'autres parties du Limbourg méridional. Les documents afférents expliquent encore une fois la nature de la problématique liée à la drogue dans

.....
¹⁰⁵ Cette note nous a été également remise lors de notre étude.

cette région. Il y est ainsi souligné que le flux des visiteurs des coffee-shops constitue un ensemble de clients potentiels pour les dealers de grandes quantités de drogues dures et douces. On y ajoute :

« qu’une solution structurelle au problème ne peut pas être obtenue sans une dilution du nombre de coffee-shops par kilomètre carré sur le territoire de la commune de Maastricht. C’est en effet de cette manière que l’on pourra parvenir à une dilution structurelle du flux des touristes des coffee-shops et donc du groupe cible pour les rabatteurs. »

L’approche proposée pour réduire les problèmes à court terme comprend un certain nombre de mesures : le recours à une équipe spécifique et qualifiée disposant du personnel et des moyens nécessaires, l’intégration des flux d’informations, la mise en place d’un point de contact pour les nuisances liées à la drogue, le recours à des analystes, l’arrestation des rabatteurs, la répression des immeubles de deal et les enquêtes sur les organisations criminelles occultes. À long terme, il convient surtout d’envisager la mise en place d’un service d’enquête eurégional et d’un Eurocrime.¹⁰⁶

5.3. La coopération transfrontalière

5.3.1. Le cadre organisationnel de la coopération

Il n’y a pas lieu d’évoquer ici l’historique de la coopération entre la police et la justice au sein de l’Euregio Meuse-Rhin. Il est toutefois important de rappeler que depuis 1969 la coopération en matière policière est principalement organisée par le partenariat *Niederlaendische, Belgische und Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizei* (NeBeDeAgPol). Ce partenariat est dirigé par le chef de la police du Limbourg méridional, par le *Polizeipräsident* d’Aix-la-Chapelle et par le directeur de la police judiciaire de Verviers. Il comprend deux comités de pilotage importants, l’un en matière de lutte contre la criminalité, l’autre dans le domaine du maintien de l’ordre et de la circulation. Il faut en outre souligner que le centre d’information et de coordination Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum (EPICC), établi à Heerlen, a été mis en place en 2005 sur l’initiative de la direction du NeBeDeAgPol.

La coopération entre les autorités judiciaires a également une longue histoire, mais jusqu’il y a peu elle n’était pas aussi structurée que celle des services de police. Elle a bénéficié il y a quelque temps de davantage de cohérence par l’organisation systématique de réunions de concertation entre les responsables de parquets auprès des tribunaux d’arrondissement dans les différents territoires de l’Euregio Meuse Rhin. D’autre

.....
¹⁰⁶ Cette description repose sur une esquisse assez récente du projet.

part, elle a été mieux structurée par la mise en place du bureau de coopération eurégionale (Bureau Euregionale Samenwerking, BES) auprès du parquet de l'arrondissement de Maastricht. Au départ, le personnel de ce bureau était constitué uniquement de collaborateurs du parquet en question. Depuis 2005, il dispose également d'un juriste de liaison belge. À court terme, un collaborateur du ministère public allemand rejoindra également le BES. En Belgique, les autorités responsables se montrent positives quant au détachement d'un magistrat auprès du BES.

La coopération entre les autorités de police d'une part et les autorités judiciaires d'autre part se concrétise surtout depuis peu dans les concertations périodiques entre la direction du NeBeDeAgPol et celle du BES. En deuxième lieu, les responsables des services d'enquête participent également depuis le début 2006 aux concertations bimensuelles entre les magistrats de contacts spéciaux de l'Euregio. Cette forme de coopération permet de disposer à un stade précoce de capacités policières pour les enquêtes transfrontalières. Il existe en outre une concertation régulière entre le BES et la gendarmerie néerlandaise dans le cadre de la lutte contre le trafic d'êtres humains.

En matière de lutte contre la criminalité, les autorités locales de l'Euregio Meuse-Rhin n'ont pas organisé leur coopération d'une manière bien spécifique. Ce point figure bien parfois à l'ordre du jour de la concertation dite des villes MAHHL, soit les villes les plus importantes de l'Euregio : Maastricht, Aix-la-Chapelle, Hasselt, Heerlen et Liège. Il n'est toutefois pas question d'échanges systématiques entre le NeBeDeAgPol, le BES et les villes MAHHL.

5.3.2. La formulation d'une politique en matière de criminalité

Nous avons déjà évoqué plus haut des initiatives de grandes communes néerlandaises comme Tilburg à la fin des années 90 pour mieux réguler l'approvisionnement des coffee-shops en cannabis. Nous avons également mentionné le très net rejet de ces initiatives par le ministre de la Justice en 2000. En dépit de ce rejet, le maire de Maastricht, M. Leers, a de nouveau entrepris des efforts en 2005 pour aborder de manière commune la problématique des drogues douces non seulement dans sa ville mais également dans les communes voisines de l'Euregio, notamment en régulant la production et l'acheminement du cannabis vers les coffee-shops. Il a donc cherché à sa manière une solution à la « problématique de l'arrière-cour ». Afin de permettre tôt ou tard une telle politique, il a réuni les maires des villes MAHHL en plus de ceux des communes de Kerkerade et Sittard-Geleen et il a pu les convaincre de signer avec lui la résolution de Maastricht du 20 mai 2005.¹⁰⁷

En résumé, le texte de la résolution constate premièrement que l'ensemble de l'Euregio Meuse-Rhin est confronté à un problème important en matière de drogues

.....
¹⁰⁷ Voir le site Internet de la Ville de Maastricht pour le texte complet.

douces, que les coffee-shops du côté néerlandais sont envahis par des narcotouristes, que la pression exercée sur ces points de vente a entraîné une forte hausse de la vente de drogues douces, également en dehors de ces établissements, et qu'en parallèle la production des drogues concernées se fait dans l'ensemble de l'Euregio sous la domination du crime organisé, que la lutte contre les nuisances et la criminalité afférentes représente une charge inacceptable pour les capacités de la police et de la justice de l'Euregio et que la fermeture des coffee-shops n'aboutira pas à une baisse de la demande en produits à base de cannabis, mais qu'elle entraînera au contraire un renforcement de la production illicite et du trafic dans toute l'Euregio.

Deuxièmement, le texte rappelle les grandes différences théoriques de la politique en matière de drogues entre les pays les plus concernés, mais également le dépassement de ces différences dans la pratique et il rappelle les effets salutaires de la politique néerlandaise en la matière, ainsi que les risques pour cette politique si l'on abandonne un contrôle préventif sur la production de drogues douces qui présentent des effets hallucinogènes de plus en plus forts.

Le texte comporte troisièmement un appel aux gouvernements des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Belgique pour qu'ils soient plus attentifs aux conséquences négatives de leurs politiques sur les problèmes de toxicomanie dans l'Euregio, pour qu'ils investissent davantage dans la coopération transfrontalière afin de lutter contre les nuisances et la criminalité, et tout particulièrement dans les possibilités pour les autorités de l'Euregio d'opérer une répression de la production illégale de drogues douces, surtout celle qui se fait dans les logements particuliers, pour qu'ils examinent de nouveaux scénarios sous la forme d'expérimentations à petite échelle afin de trouver une solution à la « problématique de l'arrière-cour » et pour qu'ils développent vis-à-vis des drogues douces une politique transfrontalière harmonisée qui vise à diminuer la consommation de drogues douces, qui aboutisse également à une répression efficace du crime organisé dans la culture du chanvre et qui ne provoque pas d'augmentation du tourisme de la drogue ni de transfert des activités illégales dans la région et dans les régions frontières de l'Euregio.

Cette initiative remarquable n'a pas et ne pouvait pas porter de fruits. Pour la simple raison qu'il n'y avait pas un soutien suffisant au niveau national dans les pays concernés. Ce soutien faisait défaut non seulement en Belgique et en Allemagne, mais également aux Pays-Bas. Le ministre de la Justice de l'époque, M. Donner, a adressé le 27 octobre 2005 un courrier à la deuxième Chambre du Parlement néerlandais pour indiquer qu'il n'y avait sur le plan juridique aucune marge de manœuvre pour la légalisation de la culture du chanvre, et donc pour l'approvisionnement des coffee-shops en cannabis, mais qu'en outre les expérimentations avec la culture du chanvre ne constituaient pas davantage une solution aux problèmes de nuisances et de criminalité :

« Les nuisances sont dues dans une grande mesure au trafic à partir des autres points de vente que les coffee-shops, et la pression en matière de répression réside principale-

ment dans la lutte contre les activités autour des points de ventes illicites et le narcotourisme. La tolérance vis-à-vis de l'approvisionnement des coffee-shops ne fera que renforcer cette problématique : on assistera, plus que probablement, davantage à une augmentation qu'à une diminution du flux des touristes de la drogue vers les Pays-Bas, la culture illicite du chanvre devra être réprimée de manière plus intensive, et les contrôles de la culture illicite ainsi que l'approvisionnement des coffee-shops demanderont beaucoup d'efforts supplémentaires en matière de répression. »¹⁰⁸

Même si cette tentative de mieux maîtriser la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio a été un échec, elle concrétise une idée qui n'était certainement pas fautive, à savoir que les problèmes auxquels est confrontée l'Euregio Meuse-Rhin en matière de grande criminalité ne peuvent être résolus que de manière commune par les trois pays concernés.

En ce sens, l'initiative du maire, M. Leers, était une démonstration très claire de l'une des conclusions formulées par T. Spapens et C. Fijnaut en 2004-2005 dans le cadre de l'étude qu'ils ont réalisée à la demande des autorités du Limbourg méridional sur la criminalité et l'application du droit dans l'Euregio, à savoir la nécessité d'élaborer une politique eurégionale en matière de criminalité sur la base d'une analyse approfondie de la problématique en question. Les principaux arguments en faveur de cette proposition étaient que, dans aucune région partenaire, la police, la justice et les pouvoirs publics ne sont encore en mesure de maîtriser suffisamment à eux seuls les problèmes de la grande criminalité (organisée), mais qu'il n'existe pas entre les autorités concernées de consensus sur les problèmes qui doivent être abordés de manière prioritaire ni sur les personnels et les moyens qui doivent être libérés afin de les juguler de manière efficace dans les cadres juridiques existants.¹⁰⁹

Cette conclusion a abouti à une concertation stratégique entre les ministres de la Justice et de l'Intérieur de la Belgique et des Pays-Bas à Valkenburg le 20 février 2006 à propos des évolutions dans l'Euregio Meuse-Rhin, et en particulier à propos de la lutte contre la criminalité liée à la drogue.¹¹⁰ Cette concertation a débuté dans une atmosphère assez tendue. La veille, les ministres belges de la Justice et de l'Intérieur, Laurette Onkelinx et Patrick Dewael, avaient fait savoir notamment dans la presse belge qu'ils s'opposeraient par tous les moyens juridiques et politiques au projet du maire de Maastricht, M. Leers, de déplacer plusieurs coffee-shops vers la frontière belge. Ils avaient en outre souligné qu'il ne pouvait absolument pas être question d'avoir des coffee-shops en Belgique.¹¹¹

¹⁰⁸ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, n° 170.

¹⁰⁹ T. Spapens et C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, Anvers, Intersentia, 2005.

¹¹⁰ Note non datée et non signée sur cette concertation (« Valkenburg, 20 février 2006 »).

¹¹¹ Voir *Het Belang van Limburg*, 19/02/2006.

Cette concertation interministérielle a néanmoins eu une suite sous la forme d'une conférence stratégique plus spécifiquement axée sur les priorités de la lutte contre la criminalité. Ont participé notamment à cette conférence du 27 octobre 2006 tant les plus hauts représentants du ministère public des trois pays que les plus hauts représentants des services de police. Aucun plan de sécurité eurégional n'a été esquissé à cette occasion. Il n'y a pas eu davantage de composition d'un groupe de travail chargé d'esquisser un tel plan à court terme. Il y a toutefois bien eu un consensus sur trois problèmes qui seraient considérés comme des points prioritaires à l'avenir en matière d'enquêtes et de poursuites : cambriolages, traite des êtres humains et criminalité liée à la drogue. Dans le prolongement de cette décision, trois groupes de travail ont été chargés de développer des plans d'action afin de concrétiser les priorités en question.

Le groupe de travail qui a été chargé de développer un plan d'action pour réaliser la dernière priorité citée s'est réuni plusieurs fois à cette fin. Au cours de ces réunions, il s'est avéré qu'il n'était pas aussi facile que cela de concrétiser la priorité en question. Il y avait à cela de nombreuses raisons : problèmes dans les échanges transfrontaliers de données sur les constatations et les cas liés à la drogue, importantes différences entre les pays lorsqu'il s'agit de recueillir des indices techniques, harmonisation insuffisante entre la police et le ministère public dans l'Euregio en ce qui concerne la priorité à donner aux enquêtes, et implication trop faible de la police néerlandaise dans le projet.

Pour ces motifs et sur l'initiative de la direction du NeBeDeAgPol, les responsables des services d'enquête dans l'Euregio ont décidé d'attribuer aux décisions de la conférence stratégique un caractère plus contraignant pour la police, en faisant observer que cela devrait se faire également pour la justice. Cela signifie que le caractère opérationnel des groupes de travail sera accentué et que des moyens seront mis à disposition pour réellement mettre en œuvre les priorités qui ont été fixées. En l'occurrence, les possibilités de coopération transfrontalière offertes par les conventions en vigueur seront pleinement utilisées, au mieux des circonstances et des moments. Pour le reste, il a été prévu que la direction du NeBeDeAgPol évalue en permanence l'état d'avancement de cette initiative.

Il convient enfin de faire observer que la conférence interministérielle qui s'est tenue le 23 septembre 2005 entre des représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et des représentants du ministère de la Justice néerlandais a décidé, entre autres, de faire procéder à une analyse commune de la criminalité liée à la drogue dans la région frontière. Il y a eu deux tentatives (en 2006 et en 2007) pour réaliser une telle analyse, mais à chaque fois sans succès. L'échec est principalement dû à l'impossibilité du côté néerlandais de fournir des chiffres un tant soit peu fiables à partir des différents systèmes de données qui sont utilisés

par les six corps régionaux concernés.¹¹²

5.3.3. Les formes de coopération existantes

Dans une euregio comme l'Euregio Meuse-Rhin, où la nécessité d'une étroite coopération transfrontalière aux niveaux de la police, de la justice et de l'administration dans la lutte contre les problèmes de criminalité paraît si évidente, il n'est pas non plus facile d'organiser effectivement une telle coopération, encore moins dans le cadre de questions aussi controversées que celles de la politique en matière de drogues. Toutefois, il n'y a pas que les différences de conceptions administratives/politiques et/ou idéologiques concernant la nature, la gravité et l'approche des problèmes qui peuvent lourdement faire obstacle à la construction d'un tel partenariat. D'autres différences jouent en effet un rôle : différences d'organisation et de fonctionnement d'institutions cruciales, différences de capacités pour aborder les problèmes en priorité ou pas, différences dans les procédures à respecter en l'occurrence, etc.¹¹³

En l'occurrence, ces différences sont quelque peu surmontées par des conventions d'entraide policière et judiciaire. En effet, celles-ci se rapportent généralement – et comme dans l'exemple précité de la Convention d'application de l'Accord de Schengen – aux formes de coopération pouvant être appliquées sous certaines conditions dans des domaines particuliers. Mais de telles conventions ne sont à leur tour pas sans problèmes. En premier lieu, elles ne disent rien ou peu sur les efforts que les parties signataires doivent mutuellement et effectivement fournir dans le cadre des possibilités qu'elles offrent. De quelque façon qu'on l'aborde, cela reste une question de concertation voire de négociation. En second lieu, les possibilités offertes par de telles conventions ne correspondent pas entièrement aux besoins pratiques de la coopération. Ainsi, il s'avère souvent que les conventions ne créent pas de nouvelles possibilités de coopération, mais se contentent plutôt d'officialiser des formes de coopération déjà existantes.

Dans l'Euregio Meuse-Rhin, les conventions suivantes jouent actuellement un rôle particulièrement important : la Convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990, précitée, la Convention de l'UE sur l'entraide judiciaire de 2000, le Traité policier Benelux 2004, la Convention de police germano-néerlandaise de 2005 et la Convention de coopération de la police de Prüm de 2006. Ces conventions constituent plus ou moins une base pour toutes les initiatives citées ci-après visant à renforcer et intensifier

.....
¹¹² Voir par exemple le rapport : *Rauschgift-Grenzlagebild Königreich der Niederlande-Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf, 2006.

¹¹³ Cf. D. Van Daele et B. Vangebergen, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn; de inrichting van de opsporing en vervolging in België, Duitsland en Nederland en de internationale politie en justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn*, Anvers, Intersentia, 2007.

la coopération de la police et de la justice dans cette euregio. Les principales initiatives sont : la constitution (ratée) d'une Équipe d'enquête eurégionale (EOT), la création du Centre eurégional d'information et de coordination de la police (EPICC), l'extension des Joint Hit Teams (JHT), la mise en place du Bureau de coopération eurégionale (BES) et le développement de l'entraide en matière judiciaire plus informative via un Centre international de l'entraide judiciaire (IRC). Les initiatives quelque peu controversées qui font actuellement l'objet de discussions sont la constitution d'un service d'enquête eurégional (Euregionale Recherche, ER) et la construction d'un Eurocrime (EC).

Pour le reste, des actions de contrôle intensif par les corps de police ont été expérimentées aux mois de mai et juin 2008 à la frontière néerlandaise-belge. Il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions. Ces tentatives ont toutefois démontré que la mise en oeuvre de telles actions est moins simple qu'il n'y paraît. Combien de temps pourront-elles durer au vu de l'effectif disponible ? Est-il possible d'assurer une coordination suffisante entre la police et la justice des deux côtés de la frontière ? La police néerlandaise espère-t-elle vraiment, se demande la police belge, quelque chose d'une telle forme de coopération ? Les actions sont-elles suffisamment axées sur l'arrestation des rabatteurs ?¹¹⁴

5.3.3.1. La constitution ratée d'une EOT

En 2004, la police du Limbourg méridional a procédé à la création d'une Équipe d'enquête eurégionale (Euregionaal Opsporingsteam, EOT) au sein de la Division Regionale Recherche afin d'ouvrir des enquêtes spéciales concernant la criminalité transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin. Initialement, le but de la direction du corps de police était que les polices allemande et belge détacheraient du personnel auprès de cette équipe. Cela ne s'est toutefois jamais fait pour plusieurs raisons. Dans le cadre de cette enquête, nous n'avons pas pu établir de quelles raisons il s'agissait, mais il semble évident qu'elles étaient similaires à celles qui ont motivé le rejet d'un service ER (cf. ci-après).

Parce que l'EOT « néerlandaise » était en fait une unité trop petite - au début, elle ne comptait que 8 personnes, puis 12 - pour mener seule et avec suffisamment d'efficacité de grandes enquêtes sur la durée, il a été décidé mi-2006 de fusionner l'EOT, en conservant son propre profil, avec le Bureau Georganiseerde Criminaliteit (BGC). Ce dernier disposait à la fin 2007 d'un effectif de 18 personnes et devait à court terme l'étendre à 22 personnes. Début 2008, l'effectif commun des deux bureaux était donc de 26 collaborateurs et a lentement progressé jusqu'à 34 collaborateurs. Leur fusion a été définitive le 1er mars 2008.

Grâce à cette coopération, le BGC/EOT est actuellement en mesure de mener à

.....
¹¹⁴ Federale politie Tongeren, *Evaluatie: eerste fase drugsproblematiek*, 2008.

bien chaque année quatre à cinq enquêtes en matière pénale de moyenne à grande envergure. D'autre part, il peut ainsi chaque année répondre adéquatement à plusieurs « demandes d'entraide judiciaire lourde » et entreprendre, s'il dispose des informations requises, diverses « opérations aiguës brèves ». En outre, la fusion permet aux collaborateurs de travailler de manière plus flexible et de réagir plus rapidement aux imprévus.¹¹⁵

Il faut peu de mots pour affirmer que la constitution de ce BGC/EOT a été accueillie très favorablement dans les deux pays voisins. On espère que cette restructuration permettra d'augmenter considérablement la force de frappe opérationnelle des enquêteurs de la police du Limbourg méridional et donc aussi ses possibilités de coopération transfrontalière avec les services d'enquête des deux pays voisins.

5.3.3.2. L'élément de liaison : l'EPICC

Comme nous l'avons dit, l'EPICC a été créé au cours de l'année 2005 sur l'initiative des chefs de la police, réunis au sein de NeBeDeAgPol.¹¹⁶ Ce centre, où une trentaine de policiers des trois pays travaillent actuellement côte à côte, stimule de plus en plus l'échange d'information transfrontalier entre, surtout, les services réguliers de la police de l'Euregio. En 2007, ce centre a traité environ 55 000 messages, soit une hausse de 42 % par rapport à 2006. Il a récemment obtenu la certification ISO du côté belge.

Un autre aspect important est que l'EPICC joue de plus en plus fréquemment un rôle de signalement et de coordination. Dans le cadre de la criminalité liée à la drogue, cette évolution s'exprime surtout dans l'échange quasi-permanent de données entre l'EPICC et les JHT concernant des événements, constats et signalements qui sont en rapport avec cette forme de criminalité. En l'occurrence, il peut tout autant s'agir de (numéros d'immatriculation de) véhicules signalés à un moment suspect à proximité d'un lieu connu pour être un immeuble de deal que de l'arrestation de suspects par les enquêteurs au motif d'une grave infraction à la législation en matière de drogues dans l'une des trois régions. Dans l'avenir proche, cette évolution conduira sans aucun doute à la constitution d'une capacité d'analyse au sein de l'EPICC permettant de signaler à temps certains développements dans le cadre de l'ordre et de la sécurité publics. Il va pour ainsi dire de soi que les éventuels analystes au sein de l'EPICC devront collaborer étroitement avec les analystes des services les plus pertinents dans les différents corps de police réguliers de l'Euregio. Une étape importante dans ce contexte est qu'une concertation mensuelle a lieu depuis août 2008 entre le BGC/EOT, l'EPICC et les JHT.

Les collaborateurs de l'EPICC ne sont pas habilités - soulignons ce point pour plus de clarté - à entreprendre eux-mêmes des enquêtes de dépistage sur le territoire

.....
¹¹⁵ Communication staf Politie Limburg-Zuid, 09/09/2008.

¹¹⁶ Voir la note de D. Colling, *NEBEDEAGPOL-project; gemeenschappelijk centrum voor politiesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn*, Heerlen, 2005.

des trois pays concernés. Ils peuvent tout au plus constituer l'un des maillons de la chaîne d'enquête auprès des services de police dans les trois pays. Cette fonction est néanmoins importante, comme le montre le fait que le Landeskriminalamt de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a détaché trois de ses collaborateurs auprès de l'EPICC.

Non seulement la croissance de la tâche de l'EPICC en termes quantitatifs mais aussi le rôle croissant de ce centre dans l'activité policière eurégionale donnent finalement motif à discuter de l'extension de ses heures d'ouverture. Actuellement, il est ouvert de 07h30 à 17h00. Cependant, l'idée d'une ouverture permanente fait progressivement son chemin.

5.3.3.3. L'extension de la formule JHT

La formule des JHT remonte à la période dite « concertation Hazeldonk » avec la France sur l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (cf. ci avant). Cette concertation a d'abord conduit à la création de l'équipe dite A-team, laquelle a été élargie par la suite à l'A-team Internationaal. En 2004, l'A-team Internationaal a été remplacée, à l'aide d'une subvention de l'Union européenne, par une Joint Hit Team afin de lutter contre le narcotourisme à destination des Pays-Bas (les Pays-Bas en ont repris le financement en 2006).¹¹⁷ Cette équipe a été rattachée d'une part à la police du Brabant central et occidental (Breda) et d'autre part à la police du Limbourg méridional (Maastricht). Il s'agit d'une forme de coopération entre les polices régionales néerlandaises précitées, le corps de la police nationale, la gendarmerie nationale et la douane d'une part et les polices belge, française et luxembourgeoise d'autre part.

En ce qui concerne la police néerlandaise, les sous-équipes – JHT-Zuid-West et JHT-Zuid-Oost – sont toutes les deux composées de 9 personnes. Les polices belge et française participent chacune par le biais d'un collaborateur détaché au sein de la JHT-Zuid-Oost ; un policier luxembourgeois pouvant également être détaché sur demande. Les deux sous-équipes sont dirigées par un directeur de projet et un chef des opérations, soutenu par une assistante de direction et un analyste criminologue.

Au printemps 2006, une JHT-Zuid-Oost a été formée séparément par les Pays-Bas et l'Allemagne, non pas dans le cadre de la concertation Hazeldonk, mais sur la base des accords passés en septembre 2005 entre les ministres de la Justice et de l'Intérieur de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et du ministre néerlandais de la Justice. La constitution de cette équipe a pris un certain temps parce qu'on n'était pas d'accord sur son objectif. Du point de vue allemand, elle semblait trop axée sur la lutte contre les nuisances du côté néerlandais de la frontière. Ce n'est que lorsqu'il a été clairement établi que l'équipe interviendrait surtout pour lutter contre la criminalité, que le feu vert a été donné. La police allemande participe à cette équipe avec deux collaborateurs.

¹¹⁷ Tweede Kamer, 2005-2006, 24077, n° 171.

Il est évident que les Pays-Bas répondent, en tout cas par cet investissement dans les JHT, à une partie des exigences qui leur sont posées en vertu de l'Accord de Schengen concernant la lutte contre le narcotourisme. Si les autres pays - notamment la Belgique, le Luxembourg et la France - souhaitent que les JHT interviennent aussi sur leur territoire afin de mieux maîtriser ce tourisme et le problème afférent des rabatteurs et des immeubles de deal, ils devront naturellement libérer plus de personnel pour ces équipes et être également disposés à fournir le soutien nécessaire pour les opérations plus dangereuses.

En effet, les JHT sont loin d'agir toujours seules. Certainement dans le cadre de grandes opérations, elles sont soutenues par les collaborateurs d'autres services des polices concernées et, au besoin, par des unités spéciales de police telles que les équipes d'arrestation et les groupes d'observation. Les rapports des activités des JHT montrent qu'elles ne sont pas seulement familiarisées avec les trafiquants de drogue et les méthodes de trafic dans la zone frontière entre les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et la France, mais précisément aussi avec l'infrastructure dont se servent les trafiquants (coffee-shops et immeubles de deal), les véhicules qu'ils conduisent et les moyens de liaison qu'ils utilisent.

D'ailleurs, les membres de ces équipes ne tirent pas seulement leurs informations des opérations réalisées, mais aussi des procédures normales appliquées dans les services de police et des enquêtes de dépistage qu'elles mènent dans le domaine de la drogue. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'EPICC constitue un important maillon de la chaîne.

5.3.3.4. La coopération stratégique et opérationnelle entre les parquets : le BES

Dans l'Euregio Meuse-Rhin, la coopération policière et judiciaire a été initialement stimulée par la constitution en 2001 du Bureau de coopération eurégionale (BES) précité. Le parquet de Maastricht avait pris l'initiative à cette fin et le collège des procureurs généraux en avait soutenu la constitution sur le plan financier. Au départ, la mission assignée à ce nouveau bureau était de faciliter les poursuites des auteurs et groupes d'auteurs de délits transfrontaliers dans l'Euregio Meuse-Rhin. Faisant suite à cette mission, le BES s'est peu à peu orienté davantage sur la rationalisation de l'entraide policière et judiciaire dans l'Euregio. Précédemment, nous avons évoqué le fait que le BES compte jusqu'à présent un effectif en grande majorité néerlandais (1 procureur, 2 chargés de mission, 1 collaborateur juridique, 1 documentaliste et 1 assistante de direction), complété par 1 collaborateur juridique au parquet, qui est belge. Dans l'avenir proche toutefois, un *Staatsanwalt* allemand sera également rattaché au BES - nous l'avons déjà mentionné ci-dessus. Et il n'est pas impossible, comme nous l'avons dit, qu'un magistrat du parquet belge soit aussi détaché auprès du BES.

Les aperçus des activités du BES dans les années précédentes montrent que ce bureau s'est efforcé de toutes sortes de manières de remplir sa mission. Dans ce contexte,

on peut penser, outre à l'organisation et la stimulation d'une concertation stratégique et opérationnelle entre les parquets et services de police dans les trois pays concernés, au rôle important que joue ce bureau aux Pays-Bas dans la gestion relative à l'aménagement général de l'entraide policière et judiciaire, dans les débats sur la révision de la législation nationale dans ce domaine, dans l'élaboration de mesures politiques axées sur la mise en oeuvre de la politique menée dans le cadre du Troisième pilier de l'Union européenne et dans la formation de fonctionnaires de police et de justice dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Le rôle opérationnel du BES dans l'approche transfrontalière d'importantes affaires pénales est certainement aussi important. En l'occurrence, il s'agissait dans le passé récent notamment du démantèlement d'une bande motorisée et de l'approche d'un cas de production d'ecstasy à grande échelle. Il semble aller de soi que, dans de tels cas, les demandes d'entraide « classiques » ont joué un rôle important. C'est pourquoi, entre autres, la lutte fructueuse contre les vols de motos dans la région à l'aide d'une équipe d'enquête commune (*joint investigation team – JIT*) a constitué une expérience particulière. Actuellement, on étudie d'ailleurs si une telle équipe ne pourrait pas être constituée pour s'attaquer plus efficacement au problème des rabatteurs sur le territoire belge. Cela ne faciliterait pas seulement l'échange d'information, mais permettrait aussi une application plus rapide de compétences spéciales en matière d'enquête.

Il convient de préciser pour ces exemples qu'il s'est toujours avéré difficile de libérer - en particulier aux Pays-Bas, et ce malgré l'EOT – suffisamment de capacités policières à un rythme relativement soutenu pour les enquêtes concernées au niveau eurégional. Dans un seul cas, il a été nécessaire, entre autres pour cette raison, de transférer l'enquête au service suprarégional des enquêtes (« Bovenregionale Recherche ») à Eindhoven. C'est pourquoi le BES a toujours soutenu la création et l'extension d'un BGC/EOT. La disponibilité d'une telle équipe donnerait en effet au BES plus de marge pour l'approche et la lutte contre les problèmes de criminalité transfrontalière.

Ainsi, on touche néanmoins à un problème général qui, durant notre exploration de l'Euregio, a été signalé à répétition par les autorités belges et allemandes, à savoir qu'il est pour différentes raisons difficile d'obtenir la coopération de la police du Limbourg méridional dans le cadre de demandes d'entraide judiciaire impliquant une intervention en termes de capacités, soit pour réaliser certaines opérations d'enquête soit pour mener, éventuellement conjointement, des enquêtes (enquête miroir ou enquêtes parallèles).¹¹⁸

¹¹⁸ Pour une analyse approfondie de l'octroi d'entraide policière et judiciaire, voir : C. Fijnaut, T. Spapens et D. Van Daele, *De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie: de politieke discussie, het juridisch kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking*, Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2005. Un complément à cette étude paraîtra prochainement : D. Van Daele, T. Spapens et C. Fijnaut, *De strafrechtelijke rechtshulpverlening door België, Duitsland en Frankrijk aan Nederland*, Anvers, Intersentia, 2008.

La première raison à cela est que la police et la justice des divers pays n'accordent pas toujours la même priorité aux enquêtes en matière pénale. Ce problème se présente notamment dans le domaine de la criminalité liée à la drogue : ce qui paraît important aux yeux des autorités allemandes et belges et ce sur quoi elles estiment donc devoir enquêter n'est pour les autorités néerlandaises pas toujours assez important pour fournir ces efforts. En particulier dans les cas où les autorités allemandes et belges disposent de beaucoup d'informations initiales qu'elles transmettent aux autorités néerlandaises, les différences de priorité constituent une source importante de frustrations.

La deuxième raison est que - en tout cas de l'avis des autorités allemandes et belges - la police néerlandaise n'est pas suffisamment flexible du fait de l'organisation très programmatique de son travail et de sa forte orientation sur des projets pour réagir adéquatement - c'est-à-dire rapidement et efficacement - aux demandes d'entraide judiciaire importantes à leurs yeux et qui devraient donc être traitées avec la diligence nécessaire. Une question qui est souvent posée dans ce contexte est d'ailleurs de savoir si d'une part la police néerlandaise n'opère pas de manière trop autonome par rapport au ministère public et d'autre part si elle n'est pas trop influencée par le pouvoir local, c'est-à-dire les responsables des corps de police et les maires, pour qui la lutte contre les nuisances et l'ordre public pèsent plus lourds dans la balance que le dépistage de la grande criminalité.

La troisième raison concerne la puissance en nombre de la police du Limbourg méridional et certainement celle du GC/EOT, le service d'enquête qui est spécialement axé sur le crime organisé dans la région. Actuellement, la capacité tactique de ce service est de 34 personnes, comme nous l'avons déjà indiqué. Ce n'est pas rien, mais en comparaison avec un corps de police comptant environ 1 800 hommes, c'est très peu bien sûr. Certainement à la lumière de la question qui résonne ici et doit être clairement posée, également en partant du point de vue de l'étranger : ce service d'enquête est-il suffisamment puissant pour à la fois mener suffisamment d'enquêtes lourdes dans sa propre région et couvrir raisonnablement les besoins réels de coopération opérationnelle transfrontalière sur le plan de la police et de la justice auprès des autorités des pays voisins ? Il semble plus que recommandé de bien étudier la réponse à donner à cette question. Il s'agit d'une âpre nécessité. En effet, la bonne coopération dans l'Euregio Meuse-Rhin dépend dans une grande mesure d'un service d'enquête de la police du Limbourg méridional qui soit en mesure de s'attaquer tant sur le plan quantitatif que qualitatif aux grands problèmes de criminalité transfrontalière.

Dans le prolongement de cette question sur la capacité quantitative du service d'enquête central, une question se pose sur un plan plus qualitatif, à savoir si l'organisation de ce service est suffisamment adaptée à la coopération avec les polices étrangères dans l'Euregio, notamment aussi en ce qui concerne la criminalité liée à la drogue. D'une manière très générale, les pays voisins regrettent en tout cas l'absence d'une unité spécialisée qui assure non seulement dans l'ensemble du corps de la police l'exé-

cution cohérente de la politique policière dans ce domaine, mais qui puisse aussi être un interlocuteur pour leurs services de police et qui puisse, au besoin, fournir les effectifs et moyens pour donner rapidement et habilement suite à d'importantes demandes d'entraide policière et judiciaire. Une critique des autres pays concerne tout particulièrement le changement permanent de personnel dans les services pertinents de la police néerlandaise. Une conséquence en est en effet qu'il faut constamment exposer à de nouvelles personnes, d'ailleurs souvent inexpérimentées, ce qui est à l'ordre du jour.

Concernant ce qui précède, il faut noter expressément que le mécontentement que suscite l'entraide policière et judiciaire par la police et la justice néerlandaises dans l'Euregio Meuse-Rhin a considérablement diminué depuis la création du BES et l'intégration de l'IRC au sein de l'EPICC. Une partie du mécontentement restant n'est pas lié à l'attitude et à la collaboration des autorités et services néerlandais dans l'Euregio, mais à la faiblesse des réponses aux demandes d'entraide émanant de la Belgique et de l'Allemagne vers d'autres régions des Pays-Bas, notamment dans les grandes villes. C'est pourquoi les autorités des autres pays renoncent parfois à transmettre une ou plusieurs demandes d'entraide aux Pays-Bas. Cela ne sert à rien : il n'y sera pas donné suite de toutes façons.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer le fait que les expériences négatives faites en ce qui concerne les demandes d'entraide auprès des autorités néerlandaises ont des conséquences sur l'impression que donne la politique néerlandaise en matière de drogue. Ainsi, lors des entretiens menés dans le cadre de cette étude, nos interlocuteurs ont plus d'une fois prétendu avec une grande fermeté que l'attitude distante, récalcitrante des autorités néerlandaises était dictée par les importants intérêts économiques du pays et en particulier des villes (frontières) néerlandaises dans la production, le commerce et la distribution de drogues. Nos interlocuteurs ne pouvaient pas s'expliquer autrement le comportement généralement peu coopératif des Pays-Bas.

5.3.3.5. L'organisation de l'entraide policière et judiciaire : l'IRC

L'octroi mutuel d'entraide policière et judiciaire internationale constitue encore une forme de coopération très importante dans l'Euregio Meuse-Rhin. Cela ne se constate pas seulement sur la base de grandes études réalisées avec succès ces dernières années, notamment grâce à l'intervention du BES, dans les différentes régions partenaires. Cela ressort aussi du nombre toujours croissant de demandes d'entraide sortantes et entrantes, principalement d'ordre administratif, auprès du Centre international de l'entraide judiciaire (Internationale Rechtshulp Centrum, IRC) qui a été intégré à l'EPICC sous la forme d'une joint venture et qui est dirigé par le BES et la direction de la police du Limbourg méridional.

En 2007, l'IRC a traité au total 3 483 demandes d'entraide policière, qui comportaient en tout 11 445 demandes partielles. Entre janvier et août 2008, il s'agissait de 6 079 demandes et de 10 670 demandes partielles. Il s'agit donc d'une énorme hausse

du nombre de demandes et de demandes partielles. S'agissant des demandes d'entraide pénale, on recense 3 297 demandes traitées pour 2007 et 1 483 pour 2008 (jusqu'au 13 juillet). En termes de demandes partielles, il s'agissait de 6 469 demandes et 4 775 demandes partielles (jusqu'au 13 juillet). Le nombre de demandes semble un peu plus faible cette année qu'en 2007, mais pas le nombre de demandes partielles.¹¹⁹ Selon toute probabilité, les chiffres ne vont cesser d'augmenter à l'avenir, en particulier après la réalisation du projet allemand d'adresser et de réceptionner autant que possible les demandes d'entraide pénale pour l'ensemble de la zone frontière avec les Pays-Bas via l'IRC à Heerlen.

Dans ce contexte, il est également important que non seulement le nombre total de demandes d'entraide policière et judiciaire augmente, mais aussi la gravité de ces demandes puisqu'il s'agit encore surtout de demandes à caractère principalement informatif, mais que les demandes sont de plus en plus axées sur une assistance opérationnelle, comme nous l'avons indiqué ci avant. Cela ressort du contenu des demandes partielles : en 2007–2008, outre la masse de demandes (partielles) d'informations, un nombre important de demandes plus opérationnelles ont aussi été adressées, par exemple l'audition de témoins et suspects, la réalisation de fouilles et la saisie d'objets. Cette évolution a conduit le parquet et la police à passer des accords relatifs à la priorisation, à l'acheminement et aux délais de procédure des demandes d'entraide policière et judiciaire. Le cas échéant, les collaborateurs du BES cherchent à contacter les magistrats et policiers demandeurs à l'étranger afin de discuter de la praticabilité juridique et de la mise en œuvre pratique des demandes. On s'efforce ainsi de remédier autant que possible au mécontentement régnant à l'étranger quant au traitement des demandes d'entraide policière et judiciaire (néerlandaise) dans l'Euregio.

Ces évolutions nourrissent bien sûr l'idée des autorités concernées dans l'Euregio que l'IRC de Heerlen, qui fait encore partie de l'IRC-Zuid établi à Eindhoven, devrait devenir autonome et obtenir le statut d'un IRC séparé. Un IRC qui constitue clairement un maillon administratif et opérationnel aussi important dans l'ensemble de la configuration organisationnelle construite pour intensifier et faciliter davantage la coopération policière et judiciaire dans l'Euregio Meuse-Rhin, mérite à leurs yeux un statut à part. Cela réduirait non seulement considérablement l'acheminement de nombreuses demandes d'entraide – qui n'auraient donc pas besoin d'être envoyées à Heerlen via Eindhoven – mais profiterait aussi à l'insertion et à la rapidité de leur mise en œuvre dans le cadre de l'ensemble de la coopération policière et judiciaire dans cette zone frontière.

Le fait qu'un nombre important de demandes provienne de collaborateurs d'autres corps de police néerlandais ou de corps de police allemands et belges - qui préfèrent passer par l'EPICC/IRC que par d'autres IRC – et ne se rapporte donc pas

.....
¹¹⁹ Communication de L. Wassercordt, bureauchef EPICC, 19/08/2008.

directement à la coopération policière et judiciaire dans l'Euregio Meuse-Rhin n'affaiblit d'ailleurs rien les arguments en faveur d'une autonomie de cet IRC. Au contraire, cela soulève plutôt des questions concernant l'organisation générale du traitement des demandes d'entraide aux Pays-Bas et dans les pays voisins. Est-elle encore assez actuelle ?

5.3.4. Les initiatives nouvelles, mais controversées

Actuellement, deux initiatives sont en discussion pour améliorer et renforcer la lutte policière et judiciaire contre la grande criminalité (organisée) transfrontalière en général - et donc pas uniquement la production, le trafic et la distribution (transfrontaliers) à grande échelle de stupéfiants. Émanant toutes deux des Pays-Bas, ces initiatives peuvent être distinguées l'une de l'autre, mais pas séparées. La première porte sur l'éventuelle création d'un service eurégional d'enquête « Euregionale Recherche », la seconde sur la constitution d'un « Eurocrime ». À terme, le service eurégional d'enquête pourrait faire partie de l'Eurocrime visé par les initiateurs.

5.3.4.1. Vers un service eurégional d'enquête ?

Au cours de l'été 2007, le chef du corps de la police du Limbourg méridional, M. Velings, a demandé à C. Fijnaut et D. Van Daele ce qu'ils pensaient de la création d'un service eurégional d'enquête (« Euregionale Recherche », ER). Dans leur avis remis en novembre 2007, ils ont estimé que beaucoup de choses plaidaient en faveur d'un tel ER tant directement qu'indirectement, respectivement en vue de poursuivre le renforcement de l'action policière et judiciaire commune contre le crime transfrontalier et d'apporter par ce biais une importante contribution à l'approche administrative de ces problèmes dans l'Euregio Meuse-Rhin. Dans leur opinion, les conventions d'entraide policière et judiciaire précitées fournissent suffisamment de points de repère pour l'institution d'un tel service. Sa création dépendrait toutefois de la manière dont ce service serait organisé et dont l'exercice du pouvoir judiciaire serait garanti au travers de son action.¹²⁰

Concrètement, leur proposition était de former une équipe composée initialement de 36 enquêteurs belges, néerlandais et allemands qualifiés qui pourrait être élargie par la suite. Seuls la direction et le soutien de ce service devaient avoir un emplacement fixe, de préférence dans les locaux de l'EPICC, de l'IRC et du BES. Les enquêteurs pourraient travailler eux à partir de leur poste d'origine dans l'Euregio – certains corps ou services de la police – où les enquêtes se dérouleraient dans les faits. Bien entendu, l'équipe devrait pouvoir faire appel aux unités spéciales disponibles dans

.....
¹²⁰ C. Fijnaut et D. Van Daele, *De oprichting van een gemeenschappelijke recherche in de Euregio Maas-Rijn*, Tilburg-Louvain, 2007.

l'Euregio : la JHT, un groupe d'observation, une équipe chargée des arrestations. D'autre part, il conviendrait de veiller de diverses manières à ce que l'ER entretienne de bonnes relations avec les services d'enquête et enquêteurs des corps de police de l'Euregio.

Cette équipe devrait être pilotée par les magistrats du BES et les chefs des services d'enquête de l'Euregio. Dans les affaires pénales concrètes, l'autorité devrait être exercée par les magistrats du parquet/le(s) juge(s) d'instruction chargés des enquêtes. Les enquêteurs concernés exercent leurs pleines compétences sur le territoire de leur pays d'origine uniquement ; dans les autres cas, ils apportent seulement leur assistance aux collègues de l'équipe habilitée dans le territoire concerné.

Dans la note concernée, Fijnhout et Van Daele ont étudié les alternatives à un ER. Ainsi, ils reconnaissent les aspects positifs d'une équipe d'enquête commune dont la création est permise en vertu de l'article 13 de la Convention d'entraide judiciaire de l'UE et recommandent de reprendre certains éléments de ladite convention dans la convention multinationale qui doit constituer la base pour un ER. Par contre, ils ne voient pas l'intérêt de la seule constitution d'une telle équipe d'enquête commune pour l'Euregio. En effet, d'après la convention précitée, une telle équipe a toujours un caractère ad hoc et est destinée en principe à l'approche d'un problème spécifique dans une période déterminée.¹²¹ Cette formule n'est donc pas adaptée à la mise en place d'une coopération permanente et structurelle dans le domaine des enquêtes transfrontalières. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit également possible, dans le cadre d'un ER, de travailler selon la formule d'une équipe d'enquête commune si cela est pratique pour l'approche d'un problème en particulier. Selon eux, on peut dire la même chose de la formule éprouvée dans laquelle les policiers et magistrats coopèrent au-delà des frontières sur la base d'une convention ou d'une demande générale d'entraide judiciaire afin de régler certains problèmes.

Du côté néerlandais de l'Euregio, cette proposition peut compter sur une approbation relativement large. C'est compréhensible puisqu'il s'agit, dans une certaine mesure, de la renaissance du BGC/EOT tel qu'il avait été initialement mis en place. Du côté belge et du côté allemand de l'Euregio toutefois, tant la police que le ministère public ont réagi avec beaucoup moins d'enthousiasme à cette proposition. Certains concèdent qu'elle présente des avantages : une telle équipe offre en effet à la police et la justice la possibilité, notamment par un meilleur échange d'informations, d'agir (ou de réagir) sur le vif et efficacement aux problèmes de criminalité qui se présentent dans l'Euregio. Parmi les Belges et Allemands interrogés dans le cadre de

.....
¹²¹ Concernant la constitution d'une telle équipe, voir *Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams* du 01/06/2004 du collège des procureurs généraux (Pays-Bas), ainsi que la *Circulaire commune du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à l'entraide judiciaire internationale en matière pénale* du 10/02/2005 (Belgique).

cette étude, beaucoup ont toutefois estimé que la proposition ne pourrait pas pour diverses raisons être accueillie à bras ouvert dans les prochains temps.

Ils considèrent en premier lieu que les initiatives existantes doivent être d'abord pleinement exploitées pour atteindre l'objectif fixé avant de lancer de nouvelles initiatives. À leurs yeux, cela veut dire que les demandes d'entraide judiciaire, les équipes d'enquête communes, le BES, l'EPICCC, etc. permettraient d'obtenir bien plus si on s'en servait davantage que jusqu'à présent. Dans le prolongement de ce qui précède, on reproche à la police néerlandaise, en dehors de l'Euregio Meuse-Rhin également, de ne toujours pas investir assez dans un traitement adéquat des demandes d'aide judiciaire à caractère opérationnel dans des affaires pénales importantes pour la Belgique et l'Allemagne. Tant que cela ne sera pas fait de manière conséquente, on ne souhaite pas franchir de nouvelles étapes dans la coopération.

En deuxième lieu, on s'interroge sur le but précis d'un ER. S'il s'agit de mieux lutter contre les nuisances du côté néerlandais de la frontière, on ne souhaite vraiment pas investir dans ce projet ; un tel objectif ne servant pas les intérêts des autres parties dans l'Euregio. S'il s'agit par contre de lutter sur le plan policier et pénal contre les groupes criminels qui opèrent à l'échelle transfrontalière, on est disposé à discuter à long terme. Dans ce contexte, les personnes interrogées indiquent pour certaines que cela requiert probablement que le service d'enquête de la police du Limbourg méridional soit renforcé, qu'il se spécialise davantage et soit centralisé pour ce qui est de la lutte contre le trafic de drogue à grande échelle.

En troisième lieu, on n'est pas d'emblée enclin à soutenir cette initiative parce qu'elle a été proposée sans concertation préalable. Ainsi, on ignore en fait de quoi il s'agit précisément et on n'a certainement pas eu l'opportunité de se pencher sur ses conséquences pour la propre organisation. Certains se demandent d'ailleurs si la formule de l'ER est compatible avec l'organisation de la police et de la justice dans leur pays.

Enfin, on estime qu'un service fort de 60 hommes par exemple n'est pas grand-chose par rapport aux importants problèmes de criminalité qui sévissent dans l'Euregio. Ces problèmes ne sont pas seulement nombreux, mais aussi – sur le plan des enquêtes – complexes. Il suffit par exemple de penser aux rabatteurs qui peuvent parfois en l'espace d'une seule nuit aborder une cinquantaine ou plus de clients néerlandais, marocains et francophones. Toutes ces conversations doivent être écoutées jusqu'au bout. À cette fin, il faut beaucoup de policiers, mais aussi de nombreux interprètes. En d'autres termes, il serait bien plus indiqué - argumente-t-on – de faire intervenir en bonne concertation tous les enquêteurs présents, en fonction des souhaits et besoins. Cela serait bien plus facile du côté allemand et néerlandais que du côté belge puisque les policiers allemand et néerlandais appartiennent en quelque sorte à un seul et même corps de police. Le personnel disponible peut donc être déployé avec beaucoup plus de flexibilité.

5.3.4.2. Vers un Eurocrime ?

Parallèlement à la proposition de création d'un ER, le ministère public de Maastricht et de Roermond a développé avec la police du Limbourg méridional au courant de 2007 la proposition de regrouper au sein de l'Euregio dans un partenariat plus étroit les forces de la police et de la justice - NeBeDeAgPol, BES, concertation régulière entre les magistrats, EPICC, BGC/EOT et, à l'avenir peut-être aussi, un ER, IRC - baptisé Eurocrime (EC). Ce projet vise une approche améliorée (plus rapide et plus efficace) de la grande criminalité (organisée) dans l'Euregio Meuse-Rhin, en particulier par l'exploitation totale des nombreuses possibilités que les récentes conventions d'entraide policière et judiciaire offrent en la matière.¹²²

Plus concrètement, cela signifie que toutes les formes de concertation et de coopération effective précitées soient regroupées dans un seul emplacement. Ce partenariat porterait le nom « Eurocrime » et serait piloté par une commission d'accompagnement dont les membres seraient recrutés parmi les hauts responsables de la police et du ministère public de l'Euregio. Les administrations locales seraient également invitées – en vue de l'approche administrative d'importants problèmes de criminalité – à participer à ce projet.

La proposition concernée explique qu'une telle construction :

- stimulerait considérablement l'échange d'informations entre toutes les parties et faciliterait nettement la production d'analyses de la criminalité eurégionale ;
- permettrait, via une « weegploeg » de magistrats et chefs de services d'enquête, de décider conjointement de la répartition prioritaire de la capacité d'enquêteurs disponibles sur les enquêtes annoncées ;
- constituerait la base pour la construction d'un centre de connaissances et d'expertise qui profiterait non seulement beaucoup à la maîtrise de la grande criminalité (organisée) dans l'Euregio, mais qui pourrait aussi devenir progressivement une plaque tournante nationale et internationale de la coopération policière et judiciaire transfrontalière au sein de l'Union européenne.

Cette initiative a elle aussi été accueillie de manière mitigée par les autorités policières et judiciaires dans les pays voisins. Quelques responsables de parquet l'ont approuvé sans commentaire. D'autres, qu'ils soient en faveur ou pas de la proposition, se sont expliqués plus longuement.

Les magistrats allemands et belges sont favorables à l'idée sur laquelle repose

.....
¹²² Openbaar Ministerie Maastricht et Roermond, Politie Limburg-Zuid, *Visiedocument euregionale samenwerking Limburg*, 2007.

l'EC. Des progrès de taille ont certes été accomplis ces dernières années, estiment-ils, mais il est important de poursuivre dans cette voie. Il convient de procéder au besoin à des regroupements plus poussés. La création d'un ER est peut-être une étape de trop, mais rien n'empêche de s'intéresser à ce que Eurocrime peut concrètement représenter dans la pratique. Et ce non pas parce que l'on recherche d'urgence au niveau national des solutions aux gros problèmes de criminalité qui se posent dans une zone frontière telle l'Euregio Meuse-Rhin. Ils sont favorables à ce que la proposition soit au moins examinée pour ses mérites pratiques.

Par contre, du côté allemand et belge à la fois, certains magistrats avancent que la constitution d'un EC n'est pas adaptée aux institutions existantes dans les pays concernés : qui exerce le pouvoir sur l'EC, en général et dans les affaires pénales ? Ne faut-il pas craindre qu'une telle unité ne devienne indépendante voire ne s'isole ? Sa création ne se fera-t-elle pas aux dépens de l'approche des problèmes au niveau local ou dans d'autres régions du pays ? D'autre part, ils estiment qu'un EC n'est pas réellement nécessaire. Ils considèrent en effet que la création du BES a déjà constitué un énorme progrès. En d'autres termes, un EC est peut-être envisageable dans l'avenir lointain. Pourquoi ne pas utiliser mieux et davantage les options traditionnelles d'entraide judiciaire mutuelle ? Pourquoi ne pas expérimenter la formule des JIT ? On pourrait ainsi non seulement mieux se familiariser avec les structures des uns et des autres, mais aussi créer une base de confiance qui permettrait de franchir d'autres étapes. En outre, les magistrats défavorables à la proposition avancent que la constitution d'un EC ne serait pas une solution au plus grand problème, à savoir le déficit de personnel policier du côté néerlandais à cause duquel les demandes d'entraide à caractère plus opérationnel qui émanent de l'étranger ne peuvent pas être traitées de manière adéquate.

Étant donné que la majorité des chefs de parquets est favorable à ce que la proposition de création d'un EC fasse au moins l'objet d'un examen plus approfondi, il a été décidé dans leur réunion du 18 juin 2008 de constituer un groupe de travail chargé de cet examen.

5.4. Conclusion

L'exposé ci-avant démontre combien on a lutté ces dernières années et on lutte encore non seulement à Maastricht, mais dans l'ensemble de l'Euregio Meuse-Rhin contre la problématique de la drogue qui a pour ainsi dire la région sous son emprise. C'est tout à fait volontairement que cette problématique en tant que telle n'est pas analysée dans ce chapitre, mais dans le chapitre suivant. Cela permet de mieux considérer dans quelle mesure la politique actuellement menée dans (les différentes régions de) l'Euregio peut ou doit être adaptée aux problèmes de drogues tels qu'ils se présentent actuellement dans la réalité.

La laborieuse évolution de la politique en matière de coffee-shops à Maastricht montre bien combien il est difficile de trouver une réponse à ces problèmes. Sans exagé-

ration, on peut parler ici d'un calvaire administratif. Et la fin n'est pas encore en vue. La pièce maîtresse de la politique menée par Maastricht est bien sûr le déplacement des coffee-shops à la périphérie de la ville. Dans l'optique de la réduction des nuisances dans le centre et les quartiers alentours, cette approche est certainement utile : dans une certaine mesure, l'afflux régulier de narcotouristes sera sans aucun doute déplacé lui aussi vers leurs nouveaux lieux d'approvisionnement. Toutefois, on ne peut espérer mettre ainsi fin au gros problème des rabatteurs : pour eux, ces touristes de la drogue restent une proie facile pour la vente de toutes sortes de drogues dans les immeubles de deal de la ville, mais aussi dans les immeubles de deal qui sont créés actuellement dans les communes à proximité de Maastricht et/ou le long de l'A2/E25, jusqu'à Luxembourg ville. C'est pourquoi on peut applaudir le fait que Maastricht mette tout en œuvre en ce moment pour trouver un arrangement sur ce point avec les communes concernées et définir avec elles les conditions sous lesquelles le déplacement est possible. En effet, confronter ces communes unilatéralement à une partie des sérieuses nuisances que causent les problèmes de drogues à Maastricht ne tiendrait pas debout.

Ces conditions devront sûrement s'inscrire dans un plan d'approche général des problèmes de drogues dans l'Euregio Meuse-Rhin. Non seulement parce que le déplacement d'un certain nombre de coffee-shops vers la périphérie de la ville ne constitue qu'une des mesures possibles pour alléger le fardeau de la problématique de la drogue, mais aussi parce qu'une mesure telle que celle-ci ne peut atteindre son but que dans certaines conditions. Il faudra donc, comme on doit le supposer, que les administrations concernées s'accordent au moins sur les grandes lignes de ces conditions et mesures avant de pouvoir approuver le déplacement de certains coffee-shops. Le chapitre 7 ébauche les contours d'un tel plan.

L'une des difficultés à résoudre dans ce plan pour Maastricht par rapport à cette mesure concerne l'examen des demandes d'autorisation concernées. La ville entend renoncer dans ce cas à l'application de la loi BIBOB. On peut comprendre que cette promesse ait été faite par pragmatisme aux propriétaires de coffee-shops, mais elle n'est pas conciliable avec les intentions de la loi BIBOB ni d'ailleurs avec les risques importants en termes de criminalité qui sont manifestement le propre du marché du cannabis, comme en attestent diverses études.

L'autre difficulté est qu'on ignore si la politique dite de « l'épée de Damoclès » sera effectivement appliquée dans toute sa rigueur et toute son ampleur aux coffee-shops concernés. À défaut, on ne pourrait que conclure que la politique néerlandaise en matière de coffee-shops, à laquelle on accordait déjà peu de crédit en tant que principale expression de la « politique de tolérance », a perdu tout ce qui lui restait de crédibilité. Si même les règles du jeu de cette « politique de tolérance » ne sont pas respectées, l'ensemble de la politique néerlandaise en matière de drogues ressemble à une farce. Et ce pas seulement aux yeux des pays étrangers. Aux yeux de la population néerlandaise aussi, rien ne peut plus la légitimer.

Cette conclusion doit être considérée à la lumière des arguments avancés par la

commune pour justifier le déplacement des coffee-shops. Il faudrait d'abord savoir si la politique néerlandaise concernant les coffee-shops est aussi réussie que la commune le prétend. Voyez ce qui est dit à ce sujet (dans la conclusion) au chapitre 4. Ensuite, on affirme trop facilement que la fermeture des coffee-shops conduirait à l'émergence d'un réseau incontrôlable de points de vente illégaux. Il faut donc se demander d'une part s'il faudrait les fermer tous: ce raisonnement ne manque-t-il pas de nuance pour un problème aussi complexe ? D'autre part, il convient de se demander si un tel « réseau de distribution clandestin » verrait effectivement le jour : de nombreux narcotouristes étrangers pourront de toutes façons acheter sans trop de difficultés dans leur pays toutes les drogues qu'ils désirent. Pourquoi Maastricht et le Limbourg méridional, voudraient-ils demeurer l'un des principaux centres de vente en Europe du Nord-Ouest ? Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'un vaste réseau de distribution illégal existe déjà. À Maastricht et ailleurs dans le Limbourg méridional. Dans l'ensemble, il s'agirait d'au moins 150 immeubles de deal, dont une cinquantaine seraient situés à Maastricht.

En outre, on remarque qu'aucune politique cohérente et consistante n'a été menée jusqu'à présent au niveau de l'Euregio Meuse-Rhin dans ce domaine : la problématique de la drogue est énorme dans les trois régions de cette euregio et aucune de ses régions ne peut la maîtriser seule. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'absence d'une telle politique est probablement la conséquence de l'absence d'une autorité commune qui dispose d'une vue d'ensemble sur la manière dont évolue une problématique d'une telle complexité et qui puisse faire des propositions en temps voulu pour la maîtriser durablement sous une forme acceptable pour toutes les parties. Dans le prolongement de ce qui précède, il convient de souligner que le « triangle » néerlandais a récemment pris à raison l'initiative de définir et de mettre en œuvre une politique équilibrée pour le Limbourg méridional. Il faut toutefois faire deux remarques à ce sujet.

La première est que ce plan stratégique ne peut avoir de l'effet au niveau eurégional que s'il est soumis à une coordination avec les administrations locales des deux pays voisins et est intégré au sein d'un plan stratégique eurégional dont il a été question précédemment. Cela signifie qu'il est nécessaire de créer le plus vite possible au niveau de l'Euregio Meuse-Rhin un forum au sein duquel les autorités administratives, judiciaires et policières, responsables dans cette euregio d'une approche adéquate de la criminalité liée à la drogue, puissent et doivent, en bonne concertation, dessiner les grandes lignes d'une politique en matière de drogues adaptée aux problèmes afférents réels. Dans le dernier chapitre, nous expliquons comment un tel forum pourrait être organisé.

La deuxième remarque est que le développement d'une telle politique régionale devrait en fait être ancré dans des plans et projets relatifs aux « points chauds » de la région. Ainsi, Maastricht et Liège auraient tout intérêt à construire, d'après l'exemple de l'Opération Hartslag/Hartslag Heerlen, une organisation de projet cohérente afin

d'aborder la problématique de la drogue dans la ville d'une manière plus cohérente, consistante, transparente et, dans certains domaines, peut-être plus ciblée. Pour ce dernier point, on peut penser à l'instauration d'une équipe dite « flex-team » comme elle existe à Heerlen. Mais on peut aussi se demander en l'occurrence si les villes et/ou régions de l'Euregio ne pourraient pas coopérer beaucoup plus dans le domaine de la prévention de la toxicomanie et de l'aide aux toxicomanes. Ne pourrait-on pas développer des moyens pour lancer bien plus d'opérations conjointes de prévention auprès des jeunes dans l'Euregio et ouvrir à certaines conditions les dispositifs d'aide aux toxicomanes d'autres régions ?

Bien entendu, ce qui précède n'ôte rien à tout ce qui a été entrepris avec succès ces dernières années dans l'Euregio Meuse-Rhin pour stimuler la coopération policière et judiciaire. Bien au contraire, les autorités policières, judiciaires et administratives concernées ont réalisé là une grande prouesse en mettant en place d'elles-mêmes, dans une région si complexe sur le plan administratif et politique, diverses formes de coopération qui sont devenues une référence dans d'autres zones urbanisées frontalières de l'Union européenne. Dans ce contexte, citons en premier lieu bien sûr l'EPICC et le BES. Les JHT et l'IRC en sont un deuxième exemple. La constitution ratée de l'EOT démontrait déjà il y a quelques années combien il est toutefois difficile de donner corps à la coopération dans une région où les problèmes (graves) de criminalité transfrontalière réclament un renforcement de la coopération entre la police, la justice et l'administration.

À l'heure actuelle, deux nouvelles propositions visant à franchir d'importantes étapes dans ce domaine, à savoir la création d'un ER et celle d'un EC, sont en discussion. Bien évidemment, ces propositions ne sont pas acceptées ou rejetées de but en blanc par la majorité des interlocuteurs : elles sont trop importantes, mais aussi trop sensibles pour cela. C'est pourquoi les responsables des parquets des trois pays ont pris une sage décision en les soumettant à l'examen approfondi d'un groupe de travail. Que ces propositions - amendées ou pas - soient adoptées ou rejetées ne doit pas dépendre des intérêts ou convictions des institutions, services et autorités existants mais, au contraire, d'abord d'une évaluation de la gravité de la problématique en matière de drogues dans la région. En fin de compte en effet, la question cruciale sera la suivante : La solution incarnée par ces propositions est-elle proportionnelle à la gravité de la problématique ? C'est pourquoi notre regard se porte au chapitre suivant sur la criminalité liée à la drogue telle qu'elle nous a été rapportée dans les entretiens que nous avons menés et à travers les documents que nous avons consultés.

Mais il convient d'abord de signaler clairement que - contrairement à ce que l'on pense souvent dans les autres régions - la police du Limbourg méridional a beaucoup investi ces dernières années dans la constitution d'un service d'enquête performant au niveau de la région. C'est pourquoi les « voisins » ne devraient pas trop craindre, par exemple via une participation à un ER, de devoir en fait combler les déficits néerlandais en termes d'enquêteurs. Actuellement, le BGC/EOT peut être considéré comme un

solide partenaire des autres services d'enquête de l'Euregio. Dans le prolongement de ce qui précède se pose d'ailleurs la question de savoir s'il n'est pas nécessaire de former également dans la partie belge de l'Euregio un solide groupe d'enquête eurégional à partir des services d'enquête des corps de police zonale et des services judiciaires de la police fédérale dans les arrondissements judiciaires. La grande division qui règne actuellement dans les provinces belges du Limbourg et de Liège dans le domaine des enquêtes - et dans la même mesure au niveau du ministère public et des juges d'instruction - fait en tout cas qu'il n'est pas toujours facile pour les enquêteurs néerlandais et allemands de trouver des partenaires suffisamment nombreux, spécialisés et expérimentés pour s'attaquer en concertation avec eux à de grandes affaires criminelles.

6. L'Euregio Meuse-Rhin : une vue d'ensemble de la criminalité liée à la drogue

6.1. Introduction

Maintenant que le chapitre précédent a exposé comment les pouvoirs publics s'efforcent de maîtriser la problématique de la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin, il est grand temps de s'intéresser de plus près à la criminalité liée à la drogue en tant que telle. En effet, le rapport entre la politique menée et la problématique doit forcément constituer le point de départ du plan d'approche qui est proposé au chapitre suivant. Dans ce contexte, nous gardons à l'esprit que la politique menée et la problématique sont comme naturellement imbriquées l'une dans l'autre. Pour comprendre toutefois ce qui se passe dans l'Euregio en matière de drogues, il convient de bien distinguer les deux.

Nous allons tout d'abord démêler dans ce qui suit toute la diversité de la problématique de la drogue dans l'Euregio. Cet exposé est non seulement nécessaire pour prendre en compte la complexité de cette problématique dans la pratique, mais aussi pour pouvoir formuler des propositions adéquates concernant la politique à mener. Celles-ci doivent refléter cette complexité. Ensuite, nous évoquons brièvement la nature de la problématique telle qu'elle apparaît dans les statistiques criminelles des trois pays concernés. Il est bon de souligner à nouveau, même si cela va pratiquement de soi, que les chiffres présentés en disent plus long sur les efforts déployés par la police et la justice pour maîtriser cette problématique que sur l'ampleur réelle et son évolution. Il convient donc de les comprendre de cette manière. Ces chiffres ne peuvent pas servir de baromètre pour la problématique de la drogue dans l'Euregio.

En troisième et en quatrième lieu, nous abordons les deux aspects qui attirent de temps en temps beaucoup d'attention dans les débats sur la problématique de la drogue dans l'Euregio et sur la politique à mener en la matière. Il s'agit ici d'une part de la production de « nederwiet » en relation avec les « growshops » et coffee-shops et d'autre part de la production et du trafic de drogues synthétiques. Nous décrivons surtout la nature et – dans des formulations très prudentes – l'ampleur de ces deux aspects. Les données relatives au nombre de laboratoires et plantations découverts doivent également être comprises à leur juste valeur : elles sont des vues furtives d'ordre pénal sur un problème bien plus grand.

En cinquième lieu, nous traitons du problème qui était ces dernières années constamment inscrit sur l'agenda politique, celui des rabatteurs et des immeubles de deal dans l'Euregio. Pour bien comprendre ce problème, nous commençons par une brève description de sa genèse sur l'axe routier Lille-Rotterdam-Lille.

Dans ce contexte, il convient de préciser que la description de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio repose par la force des choses sur la situation dans les trois régions partenaires. La raison en est que les services de police n'ont jusqu'à présent

jamais effectué une analyse intégrée de cette criminalité et qu'une telle analyse n'a pas non plus pu être réalisée dans le cadre de cette étude. Même les rabatteurs identifiés ou arrêtés dans les trois régions ne font pas l'objet d'un échange d'informations systématique. Cela n'empêche pas bien sûr que le caractère transfrontalier de cette criminalité soit toujours et autant que possible mis en lumière.

Dans le prolongement de ce qui précède, nous signalons enfin que nous nous intéressons dans ce qui suit surtout à la situation des côtés néerlandais et belge de la frontière ; le côté allemand étant moins traité. Cette distinction est liée au fait que les problèmes sont pour diverses raisons bien plus importants dans les deux premiers pays que dans la zone frontière germano-néerlandaise.

6.2. Une problématique diverse et complexe

Si la problématique de la drogue, et en particulier la criminalité liée à la drogue, étaient des sujets simples, il y a bien longtemps qu'ils seraient résolus. Le fait qu'il en soit autrement en dit dans une certaine mesure suffisamment long sur leur diversité et leur complexité. Pour ces raisons, il est toutefois important de démêler ici quelque peu cette complexité.

Il y a tout d'abord un paradoxe – suite notamment à la pénalisation de la production et du trafic de drogues – entre la grande visibilité de ces problèmes d'une part et leur existence cachée d'autre part. Les coffee-shops, « growshops », immeubles de deal, rabatteurs et narcotouristes constituent pour ainsi dire le « dessus » qui est en principe visible. Les cultures de cannabis et laboratoires de production de drogues synthétiques, l'importation, le transit, l'exportation et le petit trafic d'héroïne, de cocaïne, de haschisch, d'ecstasy, etc. sont eux le « dessous » invisible de la problématique. La frontière entre ces deux « mondes » est constituée non seulement de réseaux de grands et petits trafiquants, mais aussi notamment de fournisseurs de matières premières pour la production, de propriétaires, locataires et vendeurs de locaux où la drogue peut être fabriquée, dissimulée et revendue (légalement ou pas), les personnes et entreprises qui opèrent dans le domaine juridique, de l'immobilier, des finances et du transport.¹²³ Le dessus visible de la problématique de la drogue et la partie concernée de cette région frontière peuvent être contrôlés assez aisément à l'aide d'un éventail suffisant de moyens relativement simples. Pour mieux connaître le dessous invisible et la partie concernée de la région frontière, il faut recourir à des « opérations d'exploration » sous la forme d'enquêtes pénales souvent étendues. Pour que les problèmes de drogue restent maîtrisables dans leur ensemble, il faut les réduire tant par le dessus que

¹²³ L'une des études les plus récentes et importantes sur l'organisation et le fonctionnement des réseaux de trafiquants de drogue est celle de S. Decker et M. Townsend Chapman, *Drug smugglers on drug smuggling: lessons from the inside*, Philadelphia, Temple University Press, 2008.

le dessous et dans la zone frontière.

La complexité de cette problématique se fait en deuxième lieu plus précise lorsque les problèmes tels que ceux de l'Euregio Meuse-Rhin sont placés dans la perspective économique de l'offre et de la demande sur un marché en soi illégal. À une extrémité du marché, on trouve des usagers de toutes sortes, plus ou moins toxicomanes ou dépendants, et à l'autre extrémité des producteurs et (petits) trafiquants en tous genres qui empruntent des voies qui mènent des plantations et laboratoires sur d'autres continents, mais aussi à proximité dans la région, jusque dans les rues de Liège, Heerlen, Aix-la-Chapelle, Tongres et Maastricht. À quoi il faut ajouter qu'ils ont tous d'une manière ou d'une autre un intérêt plus ou moins grand à ce que ce marché illégal fonctionne sagement pour un coût aussi faible que possible. Pour réduire ou perturber réellement un tel marché, il faut donc user d'une multitude de mesures. Elles vont de celles qui découragent les usagers (dépendants) à consommer et les soutiennent, à toutes sortes de mesures radicales à l'encontre des producteurs et intermédiaires du trafic dans les pays voisins et lointains. L'application d'une politique reprenant toutes ces mesures exige un déploiement de force cohérent, consistant et quasi prodigieux de nombreux pays, institutions et services.

Cette dernière constatation nous amène, troisièmement, au cœur de la problématique de la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin, c'est-à-dire au fait que les frontières entre les trois pays concernés qui tracent leurs limites géographiques les séparent aussi sur le plan institutionnel. Avec pour conséquence que ces frontières protègent naturellement les usagers, trafiquants et producteurs d'une action efficace (transfrontalière) des différents pouvoirs publics. C'est certainement le cas lorsque ces pouvoirs publics ne sont pas d'accord sur la politique à mener, les priorités à fixer en l'occurrence, les moyens pouvant être utilisés pour concrétiser ces priorités et leurs formes de coopération. Mais même lorsqu'ils sont d'accord sur ces points, les frontières nationales offrent encore aux usagers, trafiquants et producteurs d'importantes possibilités de réduire leurs risques en déployant leurs activités au-delà des frontières et en diminuant ainsi plus ou moins la probabilité de se faire prendre. Même dans ce cas, la maîtrise des problèmes exige donc de gros efforts de la part des pouvoirs publics et services concernés.

Quatrièmement, il faut souligner que même si les pouvoirs publics sont en mesure de fournir ces efforts, l'interaction entre les divers problèmes partiels et leurs solutions ne doit pas être perdue de vue. C'est notamment une conséquence du fait que, là où la production de toutes sortes de drogues se déroule encore en partie à des endroits très différents dans le monde – la cocaïne principalement en Amérique du Sud, l'héroïne surtout en Afghanistan, les drogues synthétiques notamment en Europe centrale et en Amérique du Nord, etc. – le trafic et l'usage de drogue sont enchevêtrés. Les trafiquants diversifient sans cesse leurs ventes parce que les utilisateurs achètent de plus en plus de différentes sortes de drogues, et inversement : la polyconsommation de drogue stimule le polytrafic. D'autre part, le polytrafic est stimulé par des considérations

économiques telles qu'un rendement optimal des frais de transport. Un exemple en sont les organisations criminelles turques qui amènent de l'héroïne en Europe de l'Ouest via la route des Balkans et emportent des drogues synthétiques au retour. C'est pourquoi on peut trouver pour ainsi dire tout ce qu'il faut au carrefour de la production et de la consommation – les immeubles de deal.

Sur le plan stratégique, la conséquence en est qu'il est inutile dans une euregio telle que l'Euregio Meuse-Rhin de chercher des solutions à chaque problème partiel. Il faut toujours examiner quelle sera la répercussion de ces solutions sur les autres problèmes partiels et leurs solutions. Une politique en matière de drogues adéquate doit donc être aussi cohérente que possible, ce qui veut dire qu'elle doit refléter le lien entre les problèmes partiels et leurs solutions. Voici un exemple à titre d'illustration.

Parmi les nombreux narcotouristes étrangers qui se rendent quotidiennement à Maastricht et ses environs, beaucoup viennent en grande partie pour acheter du cannabis dans un ou plusieurs des coffee-shops tolérés et/ou d'autres drogues dans l'un des 50 immeubles de deal environ que compte la ville et/ou auprès d'un des dealers à domicile ou « dealers o6 », ne serait-ce qu'à cause de la limitation d'âge dans les coffee-shops (18 ans). Dans leur ensemble, ces « touristes » constituent quoi qu'il en soit un énorme afflux de clients potentiels et assez aisément reconnaissables pour diverses sortes de drogues et sont donc une proie facile pour les rabatteurs qui vont essayer de les attirer ou forcer à aller dans « leurs » immeubles de deal. Qui - en vue de lutter contre les nuisances occasionnées par les touristes de la drogue – déplace un ou plusieurs coffee-shops vers la périphérie de la ville, travaille certainement à solutionner ce problème, mais pas les problèmes par exemple des rabatteurs et immeubles de deal dans la ville même.

6.3. L'action pénale dans l'Euregio

6.3.1. Du côté néerlandais

Si l'on examine la partie néerlandaise de l'Euregio, les chiffres du parquet de l'arrondissement de Maastricht montrent que le droit pénal est appliqué ici à une échelle peut-être plus grande que l'on ne pense dans d'autres régions et pays à l'étranger.¹²⁴ Ainsi, 2 039 procès-verbaux en 2005, 1 815 en 2006, 2 126 en 2007 et 1 228 en 2008 (jusqu'à août) ont été dressés pour des infractions à la loi « Opiumwet ». Dans ce contexte, il convient d'observer que, dans la (petite) majorité des cas, une peine a également été infligée : en 2005 pour 1 153 cas, en 2006 pour 1 137 cas, en 2007 pour 1 084 cas et en 2008 jusqu'à présent pour 203 cas. Dans le cadre de cette étude, nous n'avons pas découvert précisément ce qui s'est passé dans les autres cas. Il est probable que certains de ces autres cas

.....
¹²⁴ Les données concernées ont été fournies par le parquet de Maastricht.

se soient soldés par une amende et que d'autres soient encore en cours.

Si l'on considère le domicile des suspects, on remarque qu'ils vivent, pour la grande majorité d'entre eux, dans le Limbourg méridional. Une petite partie habite dans des villes comme Gouda, La Haye et Rotterdam ; dans leur cas, il pourrait s'agir de rabatteurs. Dans un seul cas, il est question d'un suspect résidant en Belgique ou en Allemagne. Comment cela est possible mérite d'être examiné de plus près.

Les comptages effectués par la police mettent en lumière que, depuis 1999, la narcocriminalité enregistrée a augmenté – en termes de production, trafic et possession de drogues douces et dures – de 40 % (en 2007). 2004 a constitué le point culminant de cette évolution avec 2 283 infractions enregistrées. Le nombre d'infractions détectées et liées au trafic de drogues dures et douces a considérablement baissé ces dernières années : il est passé de 208 en 1999 à 129 en 2006, respectivement de 125 en 1999 à 66 en 2006. En 2006, ont été présentés devant le ministère public 1 501 suspects au total pour toutes les infractions liées à la drogue, dont 666 concernaient des drogues dures et 824 des drogues douces ; en 1999, il s'agissait de 815 respectivement 395 suspects. Si l'on répartit les délits selon les communes, on s'aperçoit que Maastricht recense toujours la plupart des infractions constatées (481 en 2005 et 551 en 2006). Suivent ensuite dans des mesures variables Heerlen (340 respectivement 551), Kerkrade (340 respectivement 263) et Sittard-Geleen (349 et 212).

Enfin, on peut renvoyer à l'analyse réalisée par la police du Limbourg méridional et le ministère public de Maastricht sur la criminalité en 2007 dont les auteurs suspectés étaient des jeunes (jusqu'à 18 ans) et jeunes adultes (de 18 à 25 ans). Cette analyse montre entre autres que parmi tous les suspects connus dans le domaine de la criminalité contre des biens (au total : 5 845), 5 % (75) s'étaient rendus coupables d'infractions liées au trafic de drogue alors que ce taux atteignait jusqu'à 34 % dans le cas de jeunes adultes (541 personnes).¹²⁵

6.3.2. Du côté belge

Dans les provinces du Limbourg et de Liège, les statistiques criminelles montrent que l'action policière dans la partie belge de l'Euregio a été constante ces dernières années contre toutes sortes d'infractions à la législation en matière de drogues.

Ainsi, dans la province du Limbourg, 2 238, 2 636 et 2 874 procès-verbaux ont été dressés pour possession de stupéfiants en 2005, 2006 et 2007 et 1 526, 1 353 et 1 324 pour importation et exportation, fabrication et trafic de stupéfiants. Dans la province de Liège, il s'agit de 1 557, 2 352 et 2 703 procès-verbaux pour possession de stupéfiants et de 1 733, 1 762 et 1 359 pour importation et exportation, fabrication et trafic de stupéfiants.

.....
¹²⁵ G. Schmeits et P. Teekamp, *Criminaliteitsbeeldanalyse – jeugd – kerndeel 2007*, Maastricht, 2008.

En outre, des procès-verbaux ont été dressés dans les deux provinces pour l'usage de stupéfiants. Dans la province du Limbourg, il s'agissait en l'occurrence de 807 procès-verbaux en 2007 contre 913 dans la province de Liège.¹²⁶

Si l'on considère l'action pénale dans les cinq arrondissements judiciaires du côté belge de l'Euregio dans la période 2005-2007, on constate au total que 6 702 faits étaient liés à l'importation et l'exportation de drogues, 544 à la fabrication de drogues, 2 483 à la vente de drogues, 4 141 à l'usage de drogues et 11 107 à la possession de drogues. Comme on peut s'y attendre, ces chiffres varient fortement selon l'arrondissement concerné. S'agissant de l'importation et de l'exportation de drogues, 3 156 faits ont été constatés pendant cette période dans l'arrondissement de Liège contre 2 445 dans l'arrondissement de Tongres, 648 dans celui de Hasselt, 340 dans celui de Verviers et 113 dans l'arrondissement d'Eupen. Outre la capacité disponible de la police et de la justice, la situation au sein de l'Euregio joue apparemment un rôle de taille dans ce contexte.

Cela ressort aussi des données concernant les contrôles effectués à la frontière près de Lanaken. En l'occurrence, il s'est avéré que les achats transfrontaliers respectivement le (petit) trafic transfrontalier de drogues y est relativement important. En 2005, 43 contrôles y ont été effectués sur 560 véhicules et 1 057 passagers : 262 d'entre eux étaient en possession de drogues. En 2007, les 21 contrôles effectués à la frontière (325 voitures et 587 passagers) ont permis de constater que 123 personnes étaient en possession de drogue. Les contrôles dans les autobus de ligne fournissent des chiffres du même ordre de grandeur. Il n'est pas étonnant que le trafic local (surtout parmi les jeunes, à proximité des écoles, fêtes et discothèques) à Lanaken dépend fortement de drogues acquises à Maastricht.¹²⁷

Sur le point de la fabrication de drogues également, il y a de grandes différences entre les arrondissements, selon leur situation au sein de l'Euregio. Si, durant cette période, 274 faits de ce type ont été constatés dans l'arrondissement de Tongres, il y en avait 147 dans l'arrondissement de Hasselt, 85 dans celui de Liège, 32 dans celui de Verviers et 6 dans celui de Eupen. Les disparités sont comparables en ce qui concerne les faits de possession de drogues pendant cette période : 4 828 faits ont été constatés dans l'arrondissement de Liège, 3 074 dans l'arrondissement de Tongres, 2 538 dans celui de Hasselt, 577 dans celui de Verviers et 90 dans celui de Eupen. Ces chiffres montrent que – outre les deux facteurs précités – le nombre d'habitants dans les arrondissements, éventuellement majoré du nombre de visiteurs et passants, joue également un rôle dans l'ampleur des infractions constatées à la législation en matière de drogues.

Dans le prolongement de cette dernière remarque, il est opportun de se pencher sur la nationalité des suspects. Durant cette même période, le nombre total de suspects de faits liés à la drogue dans l'ensemble de la Belgique (!) est de 82 377. La

.....
¹²⁶ Police fédérale-CGOP, Politie criminaliteitsstatistiek, 2000-2007, Bruxelles, 2008.

¹²⁷ Ces données sont dérivées d'une présentation à la police zonale de Lanaken.

nationalité de 69 475 d'entre eux est connue. La grande majorité de ces suspects résident régulièrement en Belgique (61 027 ou 87,8 %). Le nombre d'auteurs résidant régulièrement en France est de 6 589 (9,5 %), en Allemagne de 168 (0,2 %) et au Luxembourg de 332 (0,5 %). Si l'on s'intéresse à l'arrondissement dans lequel ces étrangers ont été arrêtés en 2007, on constate qu'il s'agit d'abord de celui de Liège - ce qui n'est pas étonnant ! - avec 1 078 arrestations, suivi de celui de Tongres (248), de l'arrondissement de Courtrai (186), de l'arrondissement de Neufchâteau (175), de celui de Tournai (160), de celui d'Arlon (154) et de celui de Gand plus celui de Marche-en-Famenne (115). Compte tenu notamment du fait que la grande majorité des suspects sont des Français, ces chiffres montrent que ces arrestations sont surtout effectuées sur les deux grands « axes de la drogue » qui relient la France aux Pays-Bas : l'un via l'E25/Liège/Namur, du Limbourg méridional au Nord-Est de la France (Thionville, Metz, etc.), l'autre via l'E17/Anvers/Gand/Courtrai, du Brabant septentrional/de la Hollande méridionale au Nord-Ouest de la France (Lille, Tourcoing, etc.).

À la lumière de cette constatation, il paraît évident que non seulement les corps de police plus ou moins importants effectuent les arrestations précitées de suspects étrangers le long de ces deux itinéraires, mais aussi les services de la douane qui opèrent sur ces axes. Ainsi, entre 2005 et 2007, 294 des 675 suspects arrêtés dans l'arrondissement de Tongres l'ont été par la douane. En ce qui concerne les corps de police, il va de soi ou presque que de grands corps zonaux comme ceux de Gand (159) et Liège (25) ont eu cette année une part plus ou moins grande dans le nombre d'arrestations. Le nombre d'arrestations effectuées par de petits corps de police, qui opèrent à proximité de la frontière avec le Limbourg méridional, sautent davantage aux yeux. Ainsi, la police zonale des Fourons a arrêté dans cette période 240 suspects étrangers, la police zonale de Bilzen 73 et celle de Lanaken 56. Quant à la police zonale de Basse-Meuse, elle a effectué un nombre record d'arrestations : 457 (!). Dans ce contexte, les unités de la police fédérale chargées de la surveillance sur les voies de transit jouent également un rôle important. L'unité de Liège a ainsi arrêté dans cette période 162 suspects et l'unité de Flandre orientale 116.

Ces chiffres démontrent que du côté belge de la frontière on mise en général encore fortement sur l'approche pénale de la possession/du petit trafic de drogues et que les petits corps de police zonale à la frontière néerlandaise mettent apparemment tout en oeuvre pour limiter autant que possible les conséquences négatives de l'usage transfrontalier de drogues et du (petit) trafic transfrontalier de drogues pour les habitants de leurs communes. Cela ressort aussi d'une analyse approfondie de la problématique de la drogue dans la province belge du Limbourg au niveau communal. En effet, elle permet de conclure que, dans la période 2005-2007, 39 auteurs néerlandais par exemple ont été arrêtés dans la commune de Maaseik, 209 dans la commune de Lanaken, 9 dans celle des Fourons, 17 dans celle de Bilzen, 24 dans celle de Bocholt, 20 dans celle

de Bree, 20 dans celle de Dilsen-Stokkem et 21 dans celle de Maasmechelen.¹²⁸

Par ailleurs, ces chiffres des arrestations établissent clairement que, dans le domaine du (petit) trafic de drogue, la Belgique n'est pas seulement une zone de transit entre les Pays-Bas et la France, mais compte aussi de nombreux usagers/petits trafiquants. Cela confirme donc ce que d'autres chercheurs avaient constaté ces dernières années.¹²⁹

6.3.3. Du côté allemand

Si l'on examine la partie allemande de l'Euregio, on observe que, comme on pouvait s'y attendre, le droit pénal est, également à ce niveau, utilisé dans une grande mesure afin de décourager non seulement les importateurs de drogue, mais aussi les revendeurs. Ainsi, le *Polizeipräsidium* d'Aix-la-Chapelle a constaté, selon le *Landeskriminalamt*, 3 540 délits liés à la drogue en 2006 et 2 695 en 2007. À Geilenkirchen, le *Polizeipräsidium* comptabilisait respectivement 637 et 612 délits. Rien d'étonnant à ce que la majorité de ces délits ait été résolue : il s'agissait en effet de *Kontrolldelikte* dans lesquels les auteurs avaient généralement été pris en flagrant délit. C'est pour cette même raison que le nombre d'infractions citées ne révèle rien de l'ampleur réelle des problèmes de drogue dans le secteur de ces deux *Polizeipräsidium*, mais tout des efforts déployés pour faire appliquer la législation en la matière.

Pour le prouver, citons à toutes fins utiles que le *Polizeipräsidium* d'Aix-la-Chapelle a arrêté 3 545 suspects en 2006 et 2 587 en 2007. À Geilenkirchen, il s'agissait respectivement de 601 et de 565 suspects.¹³⁰ Un certain nombre de ces suspects aura été plus longtemps privé de sa liberté. Ainsi, le 15 août 2008, 219 personnes étaient détenues préventivement à Aix-la-Chapelle. Parmi elles, 88 étaient privées de leur liberté suite à des infractions à la législation en matière de drogues. Six d'entre elles étaient de nationalité néerlandaise.¹³¹

Concernant les types et les quantités de drogues saisies dans la partie allemande de l'Euregio Meuse-Rhin, on peut préciser par exemple pour 2007 qu'on totalisait 350 kg d'amphétamines, 79 480 pilules d'ecstasy, 5 kg d'héroïne, 1 kg de cocaïne, 60 kg de haschisch et 129 kg de marijuana. Ces chiffres montrent aussi que les personnes arrêtées pour des délits liés à la drogue étaient en très grande majorité des petits dealers et des gros consommateurs. Il n'est pas étonnant non plus que dans de très nombreux

.....
¹²⁸ Police fédérale de Tongres et Hasselt, *Drugs in Belgisch Limburg 2005-2007*, 2008.

¹²⁹ Les données précédentes sont dérivées d'une note spécialement rédigée par la police fédérale pour cette étude.

¹³⁰ andeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Rauschgiftkriminalität; Lagebild Nordrhein-Westfalen 2007*, Düsseldorf, 2008.

¹³¹ Lettre *Oberstaatsanwalt* A. Vedder, 18/08/2008.

cas il y avait un lien avec les Pays-Bas. Pour les narcotouristes allemands aussi, la zone frontière néerlandaise est *the place to be*.

Il convient d'observer ici que le nombre de délits liés à la drogue dans la partie allemande de l'Euregio Meuse-Rhin n'est pas notablement supérieur aux chiffres relevés dans d'autres parties de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Et, lorsqu'il y est supérieur, c'est surtout du fait qu'ici, plus qu'ailleurs dans le *Land*, les suspects arrêtés sont originaires d'autres régions d'Allemagne que la partie allemande de l'Euregio Meuse-Rhin.¹³²

6.4. La culture du cannabis et les coffee-shops

6.4.1. Du côté néerlandais

Une étude précédente portant sur la criminalité transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin avait permis de constater une forte hausse de la culture de cannabis dans la partie néerlandaise de ce territoire. C'est ainsi que la police y a découvert 460 plantations en 2000. On a également constaté à cette occasion que les cultures ne se faisaient plus seulement dans des appartements, des petits hangars ou des caravanes, mais de plus en plus à grande échelle (plusieurs milliers de plantes) dans des locaux industriels. En d'autres termes, la culture semblait être devenue plus professionnelle. Cela n'a rien d'étonnant étant donné que de plus en plus de groupes criminels se sont orientés vers la culture du cannabis. Ils recherchent les sites, aménagent si nécessaire les plantations et veillent aux débouchés. Il est établi qu'ils se servent souvent d'hommes et de femmes de paille. Les services concernés ont également observé à l'époque que ces criminels étaient impliqués dans la création de petites et de grandes plantations sur le territoire belge, entre autres pour réduire leurs risques.¹³³

Ces constatations ont été confirmées dans l'étude récente sur la culture du cannabis dans l'ensemble du sud des Pays-Bas.¹³⁴ Celle-ci indique que l'on peut distinguer quatre variantes dans l'organisation de la culture du cannabis à l'échelle professionnelle : des indépendants qui cultivent entre 100 et 1 000 plantes ; des cultivateurs plus importants qui utilisent des locaux commerciaux (loués) pour des cultures de plus de 1 000 plantes ; des cultivateurs qui répartissent leurs plantes au domicile de cinq à dix connaissances dans leur réseau social ; et enfin des groupes criminels qui gèrent souvent non seulement de grandes plantations, mais achètent et revendent aussi à grande échelle des produits à base de cannabis. Ces groupes, dont les figures clés ont

¹³² Communication S. Kleine, Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, 11/07/2008.

¹³³ T. Spapens et C. Fijnaut, *Criminaliteit en rehtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, Anvers, Intersentia, 2005, p. 146-147.

¹³⁴ A. Spapens, H. van de Bunt e.a., *De wereld achter de wietteelt*, La Haye, WODC, 2007.

gagné leurs galons dans le monde de la grande criminalité, disposent habituellement d'une ou plusieurs « growshops » ou de petits commerces moins voyants. Leurs produits sont partiellement exportés à grande échelle (100 à 200 kilos par semaine ne sont pas des quantités inhabituelles), mais aussi vendus à des coffee-shops. Mais ces groupes n'utilisent pas seulement cette voie (tolérée) pour approvisionner leurs clients étrangers. Comme cela a été constaté de nouveau, ils sont pleinement impliqués dans la mise en place et dans l'exploitation de cultures, notamment en Belgique. En l'occurrence, ce n'est pas seulement la diminution des risques qui joue un rôle. Un élément tout aussi important est le fait que ces dernières années beaucoup de Néerlandais sont partis habiter en Belgique et qu'ils peuvent donc plus facilement qu'auparavant trouver des sites pour la culture du cannabis.

Dans le prolongement de ce qui précède, il faut également faire référence à l'étude réalisée en 2004 par J. Snippe, B. Bieleman e.a. sur le secteur du cannabis aux Pays-Bas, et notamment sur les exploitants des coffee-shops.¹³⁵ Ce secteur, dont le chiffre d'affaires a été estimé cette année-là entre 211 et 283 millions d'euros avec une moyenne par coffee-shop se situant entre 278 000 et 372 000 euros, est dominé par de petites exploitations dont la plupart sont des entreprises d'une personne gérées par le propriétaire avec un ou deux collaborateurs ; au total, les coffee-shops emploient quelque 2 500 personnes (et 800 dans les growshops et smartshops). Ce qui ressort du passé judiciaire des vendeurs de cannabis, c'est qu'ils se sont en général peu souciés des dispositions légales et réglementaires aux Pays-Bas. En tout cas, beaucoup de professionnels du secteur de cannabis à Amsterdam (78 %) et à Venlo (83 %) avaient à l'époque un casier judiciaire. On y trouvait un nombre relativement élevé d'infractions liées à la drogue (tant pour les drogues douces que pour les drogues dures), mais aussi des crimes avec violence, des détentions d'armes illégales, des délits patrimoniaux et des infractions routières. Les chiffres afférents à la situation à Utrecht et à Enschede allaient dans le même sens.

D'une manière générale, les exploitants concernés s'en tiennent mieux que dans le passé aux règles fixées, entre autres par crainte de fermeture de leur(s) commerce(s) ; en d'autres termes, ils ont trop à perdre. Ce qui n'empêche pas qu'un certain nombre d'entre eux font des affaires dans « l'arrière-cour » avec des groupes criminels actifs dans la culture du cannabis, et qu'ils doivent le faire pour réaliser leur chiffre d'affaires. Les auteurs suggèrent en outre avec une certaine force que les mêmes groupes approvisionnent également des points de vente illégaux, donc des immeubles de deal, notamment à Venlo. Cela expliquerait pourquoi une partie du commerce de la drogue (illicite) continuerait à sévir dans cette ville en dépit de la fermeture de plusieurs immeubles et de l'arrestation de beaucoup de dealers de rue et de rabatteurs : « Le moteur derrière le trafic illicite de drogues douces à Venlo ne fait pas ainsi l'objet d'une

.....
¹³⁵ J. Snippe, B. Bieleman e.a., *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.*, Rotterdam, IntraVal, 2004.

répression suffisante. » Dans le Limbourg méridional, on a constaté dans au moins un cas que l'exploitant d'un coffee-shop respectait très bien la législation dans son commerce mais qu'il vendait tout simplement des drogues dures en dehors de cette activité. Il n'y a donc dans ce contexte pas de place pour la naïveté : les coffee-shops peuvent en fait fonctionner comme des immeubles de deal tolérés.

Dans la période 2007-(août) 2008, et en grande partie d'ailleurs à la demande et/ou avec l'aide des services de police de la partie belge et/ou allemande de l'Euregio, on a lancé dans le Limbourg méridional une dizaine d'enquêtes pénales de grande envergure dans le secteur de la drogue, et quelques grandes enquêtes sont encore en cours. Ce nombre est plus élevé que ce que beaucoup pensent aux Pays-Bas et à l'étranger. On peut néanmoins dire que dans cette région, tout comme dans le Limbourg septentrional et le reste des Pays-Bas, les enquêtes sur les groupes criminels fortement impliqués dans la culture du cannabis n'ont pas bénéficié d'une (grande) priorité. Il ne faut pas perdre de vue le fait que parmi les 18 associations criminelles connues pour opérer dans la région et l'Euregio, 11 sont complètement impliquées dans la production et le trafic de haschisch et de « nederwiet ». En d'autres termes, une répression efficace des groupes criminels qui sévissent dans cette région frontière (également) à travers la production et le trafic de drogue est une mission importante. Et ce d'autant plus que des rapports internes ont une nouvelle fois souligné que plus de la moitié des personnes impliquées dans le commerce des « pépinières » (*growshops*) et des coffee-shops dans la région ont également des antécédents judiciaires, notamment dans le domaine des délits avec violence.

Pour les années 2000–2005, le nombre de « pépinières » enregistrées dans le Limbourg méridional était en moyenne de 105. Parmi les personnes qui y travaillaient, 78 % avaient des antécédents judiciaires, non seulement dans le domaine de la criminalité liée à la drogue, mais également dans celui de la législation afférente aux armes et à l'environnement. 14 pépinières ont été fermées dans la période de 1999–2007. En 2007, le Limbourg méridional comptait encore 46 de ces « growshops ». Le nombre total de coffee-shops pour l'ensemble de la région est actuellement d'une quarantaine, dont 14 à Maastricht (13 sont réellement opérationnels).

Au cours des dernières années, les autorités et services concernés dans le Limbourg méridional ont démantelé, notamment sur la base de protocoles d'accords sur le cannabis (*Hennepconvenanten*) dont un a été abordé plus haut, un nombre substantiel de plantations de cannabis, surtout dans des logements (locatifs). Les chiffres de ces démantèlements sont les suivants : 595 en 2003, 831 en 2004, 555 en 2005, 430 en 2006, 403 en 2007 et (jusqu'à présent) 250 en 2008. Au total, 2 900 plantations ont été démantelées dans le Limbourg méridional entre 1999 et 2007. Le fait qu'il s'agisse d'un grand nombre de plantes est clairement établi par les chiffres de 2007 et de 2008. Plus de 100 000 plantes, quelques dizaines de milliers de têtes de cannabis et 90 kg de chanvre ont été saisis. Pour la période janvier-juillet 2008, les chiffres sont de 60 000 plantes, de

quelques dizaines de milliers de têtes de cannabis et de 42 kg de chanvre.¹³⁶ Par ailleurs, ces chiffres établissent clairement que la police du Limbourg méridional a graduellement accordé moins d'attention au problème des plantations de cannabis depuis 2004. Et pas uniquement la police, mais apparemment aussi et entre autres les compagnies d'électricité. Se pourrait-il qu'elles soient (également), et tout comme les sociétés de logement, moins préoccupées par le problème des plantations de cannabis que ce que suggèrent les protocoles d'accord pour la répression en la matière ? Ou bien s'en sont-elles désintéressées pour toutes sortes de motifs ? Selon des personnes bien informées, le problème lui-même n'a certainement pas diminué au cours des dernières années, bien au contraire.

Concernant ce qui précède, il ne faut pas oublier (non plus) qu'il y a certes des plantations réparties sur l'ensemble du Limbourg méridional, mais qu'elles se situent bien entendu surtout dans les plus grandes communes (certains quartiers de celles-ci). À Maastricht, 60 plantations ont été démantelées en 2007 et 31 en 2008 (jusqu'en août), à Heerlen il s'agit de 114 plantations en 2007 et de 62 en 2008 (jusqu'en août), et dans le cas de Sittard-Geleen de 57 plantations en 2007 et de 36 en 2008 (jusqu'en août). Pour les petites communes, il s'agit généralement de quelques plantations par année, par exemple pour 2007 : 7 à Beek, 13 à Brunssum, 5 à Onderbanken et 1 à Nuth. Aucune plantation n'a été démantelée à Meerssen en 2007.

La grande majorité des plantations est aménagée dans des maisons, tant dans les villes que dans les petites communes, et il faut supposer en l'occurrence que le nombre de plantations démantelées n'est qu'une partie des plantations qui existent dans les maisons du Limbourg méridional. Lors de nos tables rondes, plusieurs de nos interlocuteurs ont en tout cas fait remarquer qu'il y avait probablement dans la région de-ci delà des quartiers entiers, et donc des groupes de population entiers, souvent socialement défavorisés, qui sont impliqués dans la culture du cannabis, avec toutes les conséquences que cela implique. Parmi ces conséquences, il faut envisager en premier lieu et surtout la croissance d'une importante économie souterraine. Cette économie de la drogue rend encore plus difficile que cela ne l'est déjà de convaincre les habitants concernés de se tourner vers des revenus licites et d'adopter une vie qui s'inscrit dans la légalité, également pour leurs enfants à l'avenir. Il y a en outre un danger important pour la sécurité et le cadre de vie dans ces quartiers qui font partie de l'infrastructure sociale et matérielle de cette économie. Le fait que beaucoup de ces cultures soient à petite échelle et organisées au sein d'un réseau de connaissances ne doit certainement pas amener à conclure qu'il s'agit d'un phénomène relativement innocent du point de vue de la criminalité. Ce sont en effet souvent des groupes criminels qui assurent les conditions matérielles de ces cultures et qui en outre en retirent la plupart des fruits à tous les points de vue. En fait, ces organisations criminelles exploitent tout simple-

.....
¹³⁶ Données fournies par le personnel de la police du Limbourg méridional, 14/09/2008

ment pour ce commerce illégal de la drogue des groupes socialement défavorisés.¹³⁷

Indépendamment des conséquences que peut avoir cette culture du cannabis à grande échelle et/ou multiple pour le cadre de vie dans certains quartiers des grandes villes et des petites communes du Limbourg méridional, on peut aussi se poser la question de la qualité du cadre de vie dans les quartiers où les coffee-shops sont établis. La commune de Maastricht a récemment fait procéder à une évaluation préalable des nuisances causées par ces établissements dans la ville. Cette étude a démontré que les habitants des environs se plaignent de beaucoup de nuisances sous la forme de délits patrimoniaux, de nuisances liées à la drogue et de troubles de l'ordre public, et leur sentiment d'insécurité s'en est accru d'autant. 52 % des habitants indiquent qu'il y a un usage de drogue en rue (29 % à Terneuzen) et 41 % d'entre eux indiquent que des nuisances liées à la drogue se produisent souvent dans leur quartier (23 % à Terneuzen). 25 % d'entre eux s'estiment personnellement touchés par les nuisances occasionnées par le coffee-shop de leur quartier, sous la forme de problèmes de circulation et de stationnement. La question qui se pose dans le cadre de cette étude est naturellement de savoir si une partie de ces nuisances ne doit pas être attribuée aux immeubles de deal qui se sont ouverts à proximité des coffee-shops ou aux rabatteurs qui sévissent dans le quartier.

Dans ce contexte, les maires des communes du Limbourg méridional se plaignent beaucoup de la faible présence de la police dans les quartiers. Ils se disent très satisfaits du professionnalisme de la police du Limbourg méridional, mais ils estiment que les communes n'en profitent pas suffisamment, d'une part parce que les effectifs de la police ne sont pas suffisants, et d'autre part en raison des opérations supra communales pour des problèmes comme la lutte contre le trafic de drogue. Par voie de conséquence, ils ont été amenés au cours des années précédentes, et notamment par la désignation de fonctionnaires extraordinaires d'enquête, à mettre sur pied une sorte de police municipale pour procéder à des opérations de répression administrative. Les mêmes plaintes sont formulées par leurs homologues du côté belge. Les élus locaux belges estiment eux aussi que le maintien de l'ordre au niveau local souffre énormément de la problématique constante et croissante de la drogue.

6.4.2. Du côté belge

Jusqu'il y a peu, la lutte contre la culture du cannabis en Belgique n'était pas une priorité en termes de sécurité nationale.¹³⁸ Cela n'a toutefois pas empêché la police et la justice d'y accorder une attention soutenue au cours de ces dernières années. La préoccupation n'est pas seulement de lutter de manière préventive contre la culture du

.....
¹³⁷ Les données ci-dessus ont été fournies par le personnel de la police du Limbourg méridional, 18/09/2008

¹³⁸ Police fédérale/DGJ/DJP/Drugs, *Overzicht problematiek cannabisplantages in België*, Bruxelles, 20/07/2008.

cannabis par la répression et de lutter effectivement contre les organisations criminelles, elle est aussi de tenir compte des intérêts en matière de sécurité (incendie) et de santé publique. Les objectifs en la matière ne sont pas toujours faciles à atteindre.

D'autres facteurs interviennent indépendamment des limites de capacités en matière policière dans ce domaine au niveau des communes et des arrondissements. Il s'agit entre autres de l'absence d'accords de coopération avec les compagnies d'électricité ou les gestionnaires de réseaux, qui n'apportent pas leur aide aux propriétaires dans la constatation d'agissements suspects et qui ne signalent pratiquement jamais les dommages causés aux logements à la suite de la culture du cannabis ; il y a également le fait que, dans ce domaine, les échanges d'informations entre les Pays-Bas et la Belgique ne se font pas toujours très bien et que les magistrats considèrent souvent l'aspect transfrontalier dans les enquêtes pénales comme « un handicap ou un obstacle », et que s'il y a bien au niveau régional une certaine coordination entre les services de police, il n'existe pas de coordination nationale centrale ni de perspective ou d'échanges d'informations ciblées à ce niveau.

Dans le cadre des données qui ont été présentées plus haut pour l'ensemble de la Belgique, il convient ici d'indiquer que certains arrondissements du nord ont été « submergés » par des cultures de cannabis ces dernières années (même si les chiffres sont en l'occurrence bien inférieurs à ceux d'arrondissements comparables aux Pays-Bas). C'est ainsi que l'on a découvert 101 cultures de petite taille et de taille plus importante dans l'arrondissement de Tongres, 50 dans l'arrondissement d'Anvers, 47 dans l'arrondissement de Turnhout et 33 dans l'arrondissement de Hasselt au cours de l'année 2007. Il a déjà été indiqué plus haut qu'il y avait une implication néerlandaise dans beaucoup de ces cultures. Selon les auteurs de la présente étude, il y a plusieurs raisons pour lesquelles les « organisateurs » néerlandais déplacent leurs activités en Belgique, les principales étant les suivantes :

- durcissement de la politique aux Pays-Bas, également par le recours à une « administration armée » ;
- le caractère limitrophe des deux pays et l'absence de problèmes de langue ;
- le grand nombre de Néerlandais qui habitent dans le nord de la Belgique fait que les organisateurs néerlandais de culture de cannabis passent inaperçus ;
- l'offre relativement importante (par rapport aux Pays-Bas) de logements et de locaux commerciaux ;
- d'éventuels conflits entre les cultivateurs de « nederwiet » aux Pays-Bas, ce qui amène certains d'entre eux à trouver refuge en Belgique.¹³⁹

On constate en outre que les plantations de cannabis sont de manière générale très

.....
¹³⁹ Propos tenus par le parquet d'Anvers. Voir l'interview d'un des magistrats concernés dans *Het Belang van Limburg* du 9-10/08/2008.

dispersées et que le nombre de « pépinières » ou de « jardineries » (*growshops*) en Belgique est très inférieur à celui des Pays-Bas (8 contre 375 selon les estimations). Ces éléments indiquent que la plupart du matériel nécessaire provient toujours des Pays-Bas.

En 2007, les services compétents ont démantelé dans le Limbourg belge une organisation criminelle qui est probablement le prototype de ce dont il est question dans la présente étude. Cette organisation avait installé plusieurs cultures dans la province belge en question à l'aide d'hommes de paille ; les matières premières et le matériel étant achetés dans des « growshops » aux Pays-Bas. La récolte était vendue à des coffee-shops néerlandais et les bénéficiaires étaient blanchis/investis en Belgique. Ce dernier élément n'a d'ailleurs rien d'étonnant, car une analyse récente de toutes les enquêtes menées sur le blanchiment d'argent dans la province du Limbourg entre 2003 et 2006 indique clairement que 34 des 123 dossiers concernés portaient sur le blanchiment d'argent de la drogue (27,6 %), que sur les 377 auteurs au total, 133 étaient nés aux Pays-Bas et que sur les 103 auteurs d'infractions résidant à l'étranger, 65 avaient leur domicile aux Pays-Bas.¹⁴⁰

Plusieurs rapports sur la situation dans la province et l'arrondissement de Liège amènent à penser qu'il y a également là de plus en plus de cultures de cannabis relativement petites en général et qu'il y a en tout cas davantage de cultures de cannabis en activité que ce que les services découvrent en réalité. On les trouve par ailleurs dans les endroits les plus divers : maisons, hangars, appartements, bateaux-maison etc. La police fédérale a par ailleurs lancé un avertissement explicite quant à la possibilité d'une forte croissance du nombre de cultures à l'avenir car la région liégeoise présente beaucoup d'endroits qui se prêtent très bien à cette activité illégale. Il a également été constaté dans ce contexte que les cultures sont mises en place à partir des Pays-Bas et que la récolte prend également la direction de ce pays.

Cela ne signifie par ailleurs pas que l'on consomme dans la région liégeoise uniquement du cannabis importé des Pays-Bas par des narcotouristes et des rabatteurs. C'est certainement en partie le cas, mais il est aussi vrai que des groupes criminels marocains importent et distribuent à Liège du haschisch venu du Maroc en passant par l'Espagne et la France, un cannabis qu'ils revendent aussi dans d'autres régions d'Europe.¹⁴¹

6.4.3. Du côté allemand

Du côté allemand de l'Euregio Meuse-Rhin, le nombre de plantations de cannabis a

¹⁴⁰ Police fédérale de Tongres et Hasselt, *Drugs in Belgisch Limburg, 2005-2007*, 2008.

¹⁴¹ Police fédérale, *Plan d'action 2008 ; phénomène prioritaire repris dans le plan national de sécurité 2008-2011; trafic de stupéfiants*, Liège, 2007, et Ch. Baumans e.a., *Analyse de la sécurité dans l'arrondissement de Liège en 2007*, Police fédérale, Arrondissement de Liège, 2008.

fortement augmenté à partir de 2002. Ainsi, on en recensait 2 en 2003, 19 en 2004, 34 en 2005, 31 en 2006 et 24 en 2007. Les pouvoirs publics attribuent la baisse de 2007 aux mesures spéciales de prévention et de répression appliquées en 2006-2007 par la police et la douane allemandes pour lutter contre le phénomène.

Une explication plus eurégionale pourrait bien sûr être que la hausse du nombre de plantations en 2004-2006 était notamment une conséquence de la pression accrue exercée en l'espèce par la police du Limbourg méridional jusqu'en 2005 et que leur baisse en 2007 était notamment due au moindre intérêt que leur portait cette police depuis 2005.

Quoi qu'il en soit, le nombre total de plantations découvertes dans la région d'Aix-la-Chapelle en 2006 était de 11, dont 1 petite et 10 grandes ou « professionnelles ». En 2007, il y en avait dix. Parmi elles, 5 étaient (très) petites et 5 plus professionnelles.¹⁴²

Par ailleurs, il ne fait aucun doute pour les autorités allemandes que le phénomène des plantations de cannabis a été importé des Pays-Bas sur le territoire allemand.¹⁴³ Au début, ces plantations étaient entièrement régies par des Néerlandais. Ces dernières années, les Allemands en ont davantage pris les rênes.

6.5. La production et la distribution de drogues de synthèse

6.5.1. Du côté néerlandais

L'étude précédemment citée de Spapens et Fijnaut (2005) sur la criminalité transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin accordait également l'attention nécessaire à la production des drogues de synthèse.¹⁴⁴ Les auteurs y indiquaient entre autres que la police néerlandaise avait démantelé 43 laboratoires en 2002, dont 5 dans le Limbourg méridional. Il s'est avéré plus tard de manière on ne peut plus évidente que les organisations criminelles néerlandaises concernées utilisaient les frontières avec la Belgique et l'Allemagne pour réduire les risques de se faire prendre. En 2004, les services de police ont découvert à Maasmechelen un laboratoire avec sept machines à fabriquer des tablettes et 400 000 pilules d'ecstasy, une infrastructure exploitée par un groupe criminel néerlandais qui a été arrêté peu de temps après par la police néerlandaise. Il n'est donc pas étonnant que des perquisitions aient été effectuées il y a quelques semaines à Maasmechelen et As et que la police ait procédé à une arrestation dans le cadre d'une enquête internationale sur la production et l'importation de 4,4 tonnes de pilules d'ecstasy (selon les estimations de 13 à 15 millions de pilules) en Australie. Les pilules étaient dissimulées dans des boîtes de conserve où l'on trouve normalement des tomates

.....
¹⁴² Note de la police d'Aix-la-Chapelle, 05/08/2008.

¹⁴³ Les données ont été empruntées à une note du Landeskriminalamt Düsseldorf, 11/07/2008.

¹⁴⁴ Voir entre autres p. 146-155.

italiennes, et ce chargement particulier a été intercepté à Melbourne le 28 juin 2007.

Selon les médias, les Limbourgeois impliqués avaient des liens directs avec la N'dranghetta, la branche calabraise de la mafia italienne. Si tel est bien le cas, cela souligne sans conteste le caractère organisé de la production de drogues de synthèse.¹⁴⁵ Ce lien n'avait pas été établi par Spapens et Fijnaut à l'époque, mais ils étaient néanmoins parvenus à la conclusion que la production de drogues de synthèse est principalement aux mains de groupes criminels néerlandais qui utilisent des prestataires de services et des auxiliaires locaux pour leurs activités en Belgique et en Allemagne. Cela leur permet de rester autant que possible dans l'ombre. Étant donné que ces complices étrangers respectent la loi du silence, il n'est généralement pas facile de juguler la production de drogues de synthèse par voie judiciaire.

L'étude approfondie de Spapens sur les conséquences des enquêtes pour l'organisation et le cloisonnement de la production et du trafic d'ecstasy aux Pays-Bas abordait l'effet probablement mineur à long terme de la répression policière et judiciaire traditionnelle sur la production de drogues de synthèse.¹⁴⁶ À court terme toutefois, il est effectivement possible de combattre des organisations criminelles impliquées dans ces activités illégales au moyen d'enquêtes pénales si celles-ci sont effectuées par des équipes qui disposent de suffisamment de personnel et de temps. Cette étude a établi en outre qu'il existait en tout cas dans les années 1996–2004 un réseau criminel important et efficace de personnes et d'entreprises dans le sud des Pays-Bas (et il n'y a aucune raison de penser qu'il a disparu entre-temps) dans lequel les organisateurs pouvaient recruter afin de former des groupes criminels qui étaient à chaque fois impliqués dans la production de tablettes d'ecstasy.

Les facteurs de succès de la production et du trafic de ces pilules sont assez complexes et ne nécessitent pas d'être explicités dans le cadre du présent document. Il est toutefois important de signaler qu'il s'agit principalement d'une activité internationale. Cet élément explique d'ailleurs pourquoi d'importantes enquêtes pénales aux Pays-Bas démarrent sur la base de requêtes d'entraide judiciaire de l'étranger ou que ces enquêtes sont bouclées avec succès grâce à de telles requêtes. Dans plusieurs dossiers, ces demandes provenaient de Belgique et d'Allemagne, ce qui n'a rien d'étonnant à la lumière des affaires de Maasmechelen citées plus haut.

La police du Limbourg méridional a par ailleurs établi que 11 des 18 associations criminelles précédemment citées opèrent dans la région ou dans l'Euregio dans la production de drogues de synthèse, et huit dans le trafic de ces drogues. Dans le Limbourg méridional, un laboratoire a été démantelé en 2007 et jusqu'à présent deux en 2008.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Voir *Het Belang van Limbourg*, 9-10/08/2008.

¹⁴⁶ T. Spapens, *Interactie tussen criminaliteit en opsporing; de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*, Anvers, Intersentia, 2006.

¹⁴⁷ Communication du personnel de la police du Limbourg méridional, 14/09/2008.

6.5.2. Du côté belge

En ce qui concerne la Belgique, un relevé récent des laboratoires démantelés dans la période 2000–2007 indique que l'on trouve des dizaines et des dizaines de ces laboratoires principalement dans les arrondissements du nord du pays (Anvers, Turnhout, Hasselt et Tongres), tout comme pour la culture de cannabis. Il ne s'agit bien entendu pas uniquement des laboratoires en eux-mêmes, mais aussi des sites où les déchets sont abandonnés.¹⁴⁸

Une analyse plus approfondie des données afférentes à la production de drogues de synthèse dans le Limbourg belge indique que l'on a constaté dans l'arrondissement judiciaire de Hasselt 146 faits au total dans le cadre de la production de drogues de synthèse au cours de la période 2005–2007 et 303 dans l'arrondissement de Tongres. Cela fixe le total des faits constatés pour la province du Limbourg belge à 449 pour les années en question. En ce qui concerne spécifiquement les laboratoires de drogue, trois dossiers ont été ouverts dans l'arrondissement de Tongres en 2005, 1 en 2006 et 5 en 2007 ; ces chiffres étant pour l'arrondissement de Hasselt de 2 laboratoires en 2006 et de 3 en 2007.

Au vu du nombre de déchets, ces chiffres constituent incontestablement une sous-estimation de l'échelle de la production de drogues de synthèse dans cette région. Il ne faut en outre pas oublier que les laboratoires s'installent depuis 2004 de plus en plus à l'intérieur du territoire belge et sur le littoral. Il convient de préciser que, dans ces cas également, il y a souvent des liens avec des auteurs aux Pays-Bas ou dans la région frontière belgo-néerlandaise. En d'autres termes, les groupes criminels néerlandais jouent encore un rôle dominant dans ce type de production de drogues.¹⁴⁹

Enfin, il est important de signaler que, selon les rapports de la police fédérale, aucun laboratoire n'a été découvert à Liège et dans sa région au cours des dernières années.¹⁵⁰

6.5.3. Du côté allemand

De ce côté de la frontière germano-néerlandaise qui traverse l'Euregio, les sources de la police précisent qu'il n'est pas réellement question d'un gros problème. En décembre 2007, lors du démantèlement d'une grande plantation de cannabis à Aix-la-Chapelle, on a trouvé des restes provenant d'une production d'amphétamines. Dans ce cas, le

¹⁴⁸ Police fédérale/DJP/Drugs, *Ontmantelde labo's en afvaldumpingen in de periode 2002-2007*, Bruxelles, 2008.

¹⁴⁹ Police fédérale de Tongres et Hasselt, *Drugs in Belgisch Limburg 2005-2007*, 2008.

¹⁵⁰ Police fédérale, *Plan d'action 2008 ; phénomène prioritaire repris dans le plan national de sécurité 2008-201 ; trafic de stupéfiants*, Liège, 2007.

laboratoire n'a pas été découvert à Aix-la-Chapelle, mais à Kevelaer.¹⁵¹

6.6. Drogues : usagers, immeubles de deal et rabatteurs

Le phénomène des rabatteurs et des immeubles où toutes sortes de drogues sont proposées à la vente n'est pas neuf, notamment dans la région frontière belgo-néerlandaise. Ce problème s'est manifesté dans toute sa virulence dans les années 90 sur l'axe Rotterdam-Lille, suite à la pression exercée par la police de Rotterdam en 1995 avec l'opération Victor sur la vente illégale de drogues dans certains quartiers de Rotterdam et alentours. Il s'est avéré à un moment donné qu'environ 1 150 rabatteurs d'origine marocaine sévissaient dans cette région. Beaucoup d'entre eux ont cessé leurs activités sous la pression des opérations policières, mais les mesures appliquées n'ont toutefois pas ou presque eu d'effet sur 300 de ces rabatteurs.

Des membres de ce noyau dur ont déplacé l'approvisionnement des narcotouristes du Nord de la France notamment sur le territoire belge. Deux itinéraires se sont mis en place au début 2000 : l'itinéraire ouest ou de Hazeldonk ou de la E17 et l'itinéraire est par Liège. Nous nous limitons ici au premier itinéraire cité. On peut dire de cet itinéraire qu'il amène depuis 2000 de plus en plus de narcotouristes français à Anvers, Gand, Courtrai mais aussi Mons. Tout comme à Rotterdam, ces touristes de la drogue sont approvisionnés par l'intermédiaire d'immeubles qui sont souvent gérés par des dealers maghrébins en situation irrégulière. Dans ces cas également, des rabatteurs amènent les touristes vers les immeubles concernés, mais il faut ici observer que l'on signale ces derniers temps de plus en plus de clients locaux dans les immeubles en question. Cet élément indique à lui seul un certain ancrage du phénomène dans les villes concernées.

D'une manière générale, les opérations très musclées menées principalement par la police de la zone concernée pour mettre un terme à cette évolution n'ont pas eu d'effets tellement importants. Les problèmes ont été déplacés quelque peu et ont partiellement diminué, mais ils n'ont certainement pas disparu. L'explication réside probablement dans le fait que les organisations criminelles qui gèrent l'infrastructure des immeubles de deal et des réseaux de rabatteurs se sont constitués un ancrage tellement solide dans les villes néerlandaises qui leur servent de base d'invasion qu'elles sont à même d'encaisser de grosses pertes, c'est-à-dire des pertes qui peuvent être largement compensées par les bénéfices résultant de leurs activités illégales.

On peut en outre constater qu'elles ont un très grand pouvoir d'adaptation. Le trafic de drogue dans la rue a connu un essor après les opérations de plus en plus efficaces de la police de Gand et d'autres villes contre les immeubles de deal. Après qu'il

¹⁵¹ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Rauschgiftkriminalität; Lagebild Nordrhein-Westfalen 2007*, Düsseldorf, 2007.

soit devenu plus difficile d'approvisionner les narcotouristes français dans de nombreux quartiers d'Anvers, les dealers se sont retirés dans des quartiers qui sont restés facilement accessibles pour les touristes en question. Les travaux du périphérique n'étaient pas encore terminés que les immeubles de deal poussaient comme des champignons et qu'Anvers était totalement redevenue un important centre d'approvisionnement pour les narcotouristes français.

Un élément important est également que depuis un an ou deux, on a constaté (comment aurait-il pu en être autrement ?) que la demande locale en drogue dans les villes situées le long de l'autoroute E17 était également de plus en plus satisfaite à partir des immeubles de deal. Cette imbrication des deux marchés a plusieurs conséquences importantes. L'une des plus importantes pour l'avenir est que le réseau des dealers aura des ramifications de plus en plus solides dans ces villes et qu'il sera de plus en plus étendu. Cet élément est contrebalancé par le fait qu'il est de plus en plus difficile de dissimuler un immeuble de deal aux enquêteurs locaux spécialisés. Une conséquence de cet état de fait est que le trafic de drogue commence à se détourner des immeubles de la ville pour se déployer sur des aires de stationnement le long de l'autoroute E17. Dans ce trafic plus mobile, les rabatteurs font office de courriers. On constate actuellement la même évolution le long de l'autoroute 25, celle qui relie Maastricht et Liège.

La police belge n'a pas une vue tellement claire des organisations criminelles qui dominent le trafic de drogue le long de l'autoroute, mais elle a néanmoins l'impression que les réseaux de distribution fonctionnant le long des autoroutes E17 et E25 sont établis par un nombre limité de familles néerlandais-marocaines qui opèrent à partir de la Randstad. Par le biais des réseaux en question, ces familles ne contrôlèrent pas seulement la distribution de cannabis (y compris le haschisch marocain), elles redistribueraient également l'héroïne (importée par des groupes turcs) et la cocaïne importée d'Amérique du Sud. Elles procéderaient donc également à la location/l'achat d'immeubles de plus en plus nombreux, ainsi qu'au recrutement de rabatteurs et de dealers. Le fait qu'il y ait, en tout cas sur l'itinéraire de la E17, des clandestins actifs dans la distribution dans la rue et dans les immeubles de deal soulève en outre la question de savoir dans quelle mesure ces familles ne coopèrent pas avec des organisations criminelles impliquées dans la traite d'êtres humains.¹⁵²

.....
¹⁵² Ce qui précède repose surtout sur B. De Ruyver, T. Surmont e.a., « Dealpanden; een hardnekkig en dynamisch fenomeen », dans B. De Ruyver et T. Surmont (red.), *Grensoverschrijdend drugtourisme; nieuwe uitdagingen voor de euregio's*, Anvers, Maklu, 2007, p. 16-52, et B. De Ruyver, « Drugs in de Lage Landen; de Belgische kant van het verhaal », *Justitiële Verkenningen*, 2006, n° 1, p. 135-145. Voir également E. van der Torre et S. Gerz, *Drugtouristen en kooplieden; een onderzoek naar Franse drugtouristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*, Leyde, COT, 1996.

6.6.1. Du côté néerlandais

Du côté néerlandais, on parle beaucoup de groupes criminels, d'organisations, de réseaux ou de familles (néerlando-)marocains qui piloteraient depuis la Randstad la distribution de toutes sortes de drogues par le biais de rabatteurs et d'immeubles de deal dans l'Euregio.¹⁵³ La police a en tout cas établi que les groupes de dealers marocains qui sévissent dans toutes les grandes villes du Limbourg sont en étroite relation avec des organisations criminelles de l'ouest des Pays-Bas, notamment à Rotterdam et à Utrecht. Leur trafic de drogue dans le Limbourg méridional et ses environs semble donc être organisé à partir de ces grandes villes et d'autres grandes communes de cette région des Pays-Bas.

Sur le plan pratique, cela signifie que les drogues sont transformées, diluées, pressées (l'héroïne avec des « presses à héroïne » qui sont tout simplement fabriquées par des entreprises locales...) dans la Randstad pour y être conditionnées dans des lots adaptés au commerce local (cela se fait aussi maintenant dans des « immeubles de passage » dans le Limbourg méridional). Ces lots de plusieurs kg sont acheminés chaque semaine vers le Limbourg méridional et stockés dans des immeubles (« *stashes* »). Les têtes des organisations marocaines vivent en général une existence assez discrète dans des villes comme Rotterdam et Utrecht, mais possèdent au Maroc les biens immobiliers nécessaires.

Sur le plan stratégique, la constatation du fait que le problème de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin dépasse de loin les frontières de ce territoire a pour conséquence qu'il est nécessaire d'avoir des enquêtes (inter)nationales bien coordonnées aux Pays-Bas, en Belgique, ainsi qu'entre les Pays-Bas et la Belgique, pour juguler ce problème. On ne peut pas s'attendre à ce que les services d'enquête de la police du Limbourg méridional y parviennent à eux seuls, ni ceux de la partie belge ou allemande du territoire de l'Euregio.

Grâce à son propre travail d'enquête et de renseignement, la police du Limbourg méridional a pu établir que 16 des 18 réseaux criminels de la région étaient également impliqués dans la production et le trafic (transfrontalier) de drogues dures, avec 8 d'entre eux dans le trafic de cocaïne et 6 dans celui de l'héroïne. Comme déjà indiqué plus haut, 11 de ces 18 organisations sont impliquées dans la production et le trafic (transfrontalier) de drogues de synthèse. Il y en a également 11 dans la production et le trafic (transfrontalier) de « *nederwiet* », dont 9 disposent d'une ou plusieurs plantations. Il est difficile d'établir dans quelle mesure ces réseaux criminels ont des ramifications avec des groupes criminels de la Randstad et/ou s'ils ont des relations d'affaires avec eux. Certaines organisations criminelles semblent indépendantes des réseaux de

.....
¹⁵³ Ce qui suit est principalement emprunté à une note importante adressée à la direction de la police du Limbourg méridional du 20.3.2008.

drogue marocains qui sévissent dans l'Euregio.

Quoi qu'il en soit, les opérations de la Nomen-team et de la Joint Hit Team-Oost ont permis à la police d'avoir une bonne vue d'ensemble du fonctionnement du réseau des rabatteurs et dealers marocains au niveau de l'Euregio. Ces derniers proviennent souvent de quartiers à problèmes d'Utrecht et de Rotterdam où ils sont recrutés dans des salons de thé ou sur les lieux où les jeunes se rassemblent. Les rabatteurs à bord de véhicules rapides qui partent sur les routes à la chasse aux touristes de la drogue sont décrits par la police comme « insensibles au pouvoir et à l'autorité de la police, sans remords, à la recherche de défis et de la confrontation, à la recherche des limites, sans crainte d'entamer la lutte et souvent toxicomanes ». Ils se livrent même à des observations sur la police pour pouvoir remporter le combat contre elle dans la rue. Dans cette lutte, ils n'hésitent pas à rouler à des vitesses de 200 et 210 km/h pour échapper aux contrôles de police. Tout un éventail de moyens est donc nécessaire si l'on veut débarasser l'espace public des rabatteurs : véhicules pièges, groupes d'observation, unités d'arrestation, groupes d'enquête, etc. (752 rabatteurs ont été contrôlés et 89 arrêtés entre juin 2007 et juin 2008). Lorsque ces rabatteurs travaillent bien, ils peuvent être promus au rang de dealer local avec beaucoup d'argent et des voitures de luxe. Dans la catégorie des rabatteurs mobiles, il y a ceux qui sont chargés de recruter des clients près de la gare et des coffee-shops à Maastricht. La police de Maastricht signale également régulièrement des rabatteurs d'origine belge.

Les dealers marocains travaillent volontiers à partir d'immeubles de deal (sur rendez-vous) avec des clients habitués ou avec de nouveaux clients amenés par les rabatteurs. Les rabatteurs sont parfois utilisés pour livrer de la drogue à des clients habitués à des endroits bien reconnaissables le long de l'autoroute ou à proximité, ou pour effectuer des livraisons auprès d'habitués à l'étranger. Nous avons déjà souligné plus haut, et cela va presque de soi, que les rabatteurs tentent en priorité de recruter de nouveaux clients dans le flux ininterrompu de narcotouristes qui déferlent tous les jours, toutes les semaines, tous les mois, tous les ans vers Limbourg méridional et notamment vers Maastricht, parce que ce flux constitue naturellement une masse de clients potentiels faciles à atteindre.

Les dealers et les rabatteurs peuvent donc gagner beaucoup d'argent à Maastricht : de 10 000 à 12 000 euros par jour pour un dealer, certainement les bons jours - week-end, jours fériés, jours de versement des allocations sociales (précisément à l'étranger) - et environ 2 000 euros par mois pour un rabatteur. Cela explique le degré élevé de désinvolture, d'agressivité voire de violence dans les méthodes utilisées par les rabatteurs pour amener leurs clients vers leurs dealers, parfois en recourant à des armes (quatre fusillades en un an). Les véhicules qu'ils utilisent sont souvent immatriculés au nom de tiers ou loués par des tiers, et ne sont la plupart du temps pas en règle en termes d'assurance et de contrôle technique. La saisie de ces véhicules n'a donc pas beaucoup d'importance (390 véhicules ont été contrôlés et 59 saisis entre juin 2007 et juin 2008). Un dealer travaille généralement avec quatre à cinq rabatteurs, ce qui constitue en

quelque sorte une cellule, et une bonne cinquantaine de ces cellules seraient actives à Maastricht. Le nombre des immeubles de deal actifs dans la ville serait lui aussi d'environ 50, et de quelque 150 pour l'ensemble de la région. Hormis la ville de Maastricht, ils se situent surtout aux environs de Heerlen et Hoensbroek, Sittard-Geleen, Kerkrade et Kaalheide, Simpelveld et Vaals, près de la frontière allemande proche d'Aix-la-Chapelle. Cet élément indique directement que la problématique de la drogue dans le Limbourg méridional n'est certainement pas un problème uniquement pour Maastricht. D'autres grandes communes sont pleinement confrontées à la problématique des rabatteurs et des immeubles de deal.

Le terme de « narcotouristes » ne doit par ailleurs pas être mal interprété ici. Il est certain que dans le cas d'acheteurs belges et français de drogues dures il s'agit souvent d'usagers problématiques qui parcourent parfois plusieurs centaines de kilomètres pour venir acheter de la drogue à Maastricht, tant dans les coffee-shops que dans les immeubles de deal. Si par le passé de tels clients (et ils constituent la majorité) n'achetaient que quelques grammes, il est habituel de trouver actuellement lors des contrôles des quantités de 40 à 100 grammes de drogues dures, et parfois même quelques centaines voire milliers de grammes dissimulés dans le corps ou dans des caches aménagées à l'avance dans les voitures. Cela indique que les « touristes » concernés revendent une partie de ces drogues en Belgique ou en France, que ce soit pour financer leur propre consommation ou non. À Maastricht, le prix de l'héroïne est de 10 euros le gramme et celui de la cocaïne de 20 à 25 euros le gramme, alors que, selon les déclarations des « touristes » arrêtés (et qui détiennent souvent des drogues de synthèse sur eux), il faut payer jusqu'à quatre fois plus en France.

Il ne faut pas non plus se faire d'illusions sur les immeubles de deal. Ils sont souvent loués par des prête-noms ou sont en tout cas attribués à de telles personnes. Il s'agit parfois de petites amies limbourgeoises des dealers ou des rabatteurs, parfois aussi de toxicomanes locaux ou d'autres personnes marginalisées. Cela se fait sans grande difficulté parce que les propriétaires ne se soucient pas souvent du type de locataires qui se présentent ou bien parce qu'ils ont confié la location de leurs immeubles à des entreprises. Les dealers utilisent habituellement plusieurs immeubles, un ou plusieurs d'entre eux étant réservés au stockage des drogues. Lors de perquisitions (43 entre juin 2007 et juin 2008), on est certain de trouver dans chaque immeuble de deal toutes sortes de drogues, des balances, des presses, de l'argent et régulièrement aussi des armes à feu. Parfois aussi en grande quantité, puisqu'on a trouvé à une reprise 50 kg d'héroïne. Les rabatteurs peuvent passer la nuit dans ces endroits (ils louent parfois des chambres d'hôtel en petits groupes) et constituent dès lors souvent une source de sérieuses nuisances pour le voisinage. Après un certain temps, beaucoup de ces immeubles sont complètement détériorés. L'intimidation des propriétaires d'immeubles est loin d'être une exception, tout comme la reprise de commerces de restauration et les attaques contre d'autres rabatteurs et dealers. Les rabatteurs reçoivent parfois de leur dealer l'ordre de s'introduire par effraction dans des *safehouses* d'autres commerçants

pour que ceux-ci soient encore plus dépendants de lui.

On trouve dans pratiquement chaque quartier de Maastricht des rabatteurs et des dealers marocains qui sévissent autour d'immeubles de deal. Mais ce n'est pas seulement le cas à Maastricht, puisqu'il y en a également dans les communes frontières belges, notamment à Lanaken, Bilzen et Liège. Ils constituent parfois des équipes qui se relèvent pour pouvoir épingler entre autres les narcotouristes français, et ils peuvent se le permettre simplement en raison de leur nombre. Si on recensait en avril 2007 quelque 270 dealers et rabatteurs, leur nombre était passé à plus de 500 en avril 2008. Et leur nombre augmente chaque jour, également dans le but de mener la police sur de fausses pistes. La répression croissante des immeubles de deal a par ailleurs pour conséquence un certain déplacement du trafic vers les « dealers mobiles ». Cela signifie que les drogues sont amenées aux clients à des endroits fixes ou qu'elles leur sont livrées par le dealer dans sa voiture. On note également un déplacement et une répartition des immeubles de deal vers des communes autres que Maastricht (par exemple Valkenburg, Meerssen et Gronsveld).

Il est en outre incontestable que la distribution autorisée et illicite des drogues dans le Limbourg méridional vise en majeure partie des consommateurs étrangers. Il n'y a néanmoins jamais eu d'étude sur le nombre d'usagers de drogues (néerlandais) de cette région qui s'approvisionnent régulièrement dans des coffee-shops et des immeubles de deal. C'est la raison pour laquelle on ne peut pas répondre à la question de savoir par exemple si leur nombre dans cette région est supérieur à celui d'autres régions aux Pays-Bas, et si tel est le cas, s'il y a un rapport avec l'importance et la facilité d'accès de l'offre de toutes sortes de drogues possibles. On dispose bien de quelques données sur le nombre d'usagers néerlandais, dont des toxicomanes qui se sont adressés aux services d'aide dans le Limbourg, et notamment dans le Limbourg méridional, ou qui sont en traitement dans les instances concernées en raison de leur usage problématique de drogues.

L'organisme limbourgeois *Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs* a inscrit pour l'ensemble de la province du Limbourg de plus en plus de personnes au cours de la période 1998-2007. Si leur nombre était de 1 713 en 1998, il était passé à 2 154 en 2003 et à 2 589 en 2007. Cette augmentation continue n'est pas seulement due à la croissance du nombre de personnes ayant des problèmes avec l'usage de produits opiacés (de 395 en 1998 à 517 en 2007), mais également à l'augmentation du nombre d'usagers problématiques de produits stimulants (de 289 en 1998 à plus de 458 en 2007) et de cannabis (de 373 en 1998 à 548 en 2007).¹⁵⁴

L'organisme de soins Mondriaan Zorggroep qui déploie ses activités notamment dans le Limbourg méridional a enregistré 2 391 patients en 2007, dont 931 avaient surtout un problème d'alcool, mais 701 un problème d'héroïne, 179 de cocaïne, 201 de

.....
¹⁵⁴ Chiffres tirés d'une note fournie par un fonctionnaire de la ville de Maastricht.

cannabis et 80 d'amphétamines.¹⁵⁵

6.6.2. Du côté belge

Du côté belge de la frontière il n'est pas possible d'avoir une idée aussi nette de la problématique des rabatteurs et des immeubles de deal que du côté néerlandais en raison du grand nombre d'arrondissements et notamment du nombre élevé de (petites) communes. Il ne fait toutefois aucun doute qu'une partie des rabatteurs (notamment marocains) qui sévissent à Maastricht déploient également leurs activités non seulement en direction de Liège mais également dans celle de Lanaken, et en particulier de Smeermaas et Veldwezelt.

Certains d'entre eux tentent de recruter de nouveaux clients sur la route, d'autres tentent d'approvisionner leurs clients habituels à partir d'appartements qu'ils louent ou font louer dans les communes/villages concernés, souvent par l'intermédiaire de leurs petites amies. Selon les estimations, il y aurait pour la seule commune de Lanaken 70 rabatteurs en activité, dont 30 résidant dans la commune même. Ils se montrent très agressifs, sont armés et provoquent beaucoup de nuisances dans toutes sortes de domaines. Les bénéfices qu'ils peuvent espérer sont de l'ordre de 2 000 euros par mois, avec véhicule, téléphone portable et frais de séjour. Le nombre de téléphones portables que détient un rabatteur indique son importance dans le réseau. Comme une étude l'a démontré, les rabatteurs qui sévissent dans ces communes appartiennent à des réseaux qui ont des ramifications jusqu'à Rotterdam.

L'existence de rabatteurs marocains n'est en effet plus un phénomène inconnu à Liège, et encore moins dans d'autres communes le long de l'autoroute E25, jusqu'au Luxembourg. Dans de nombreux cas, ces rabatteurs viennent des Pays-Bas, et certains d'entre eux opèrent de plus en plus à Liège en tant que dealers. Ils se fournissent non seulement en haschisch et en « nederwiet » aux Pays-Bas et à Maastricht, mais également en cocaïne et en héroïne, notamment via Amsterdam, Rotterdam et Breda. Pour éviter les contrôles de police à la frontière belgo-néerlandaise, ils utilisent en l'occurrence toutes sortes de méthodes de fraude, notamment des passeurs très bien habillés ou de vieilles dames bien mises qui servent de « mules ». En ce qui concerne l'importation de cocaïne vers Liège, on note par ailleurs le rôle important tant du port d'Anvers que de l'aéroport de Bierset, et notamment les services de messagerie qui opèrent dans cet aéroport. En outre, il n'y a pas que les rabatteurs et les dealers néerlandais qui soient d'importantes figures opérationnelles de la distribution de drogue à Liège, il faut également citer des groupes criminels d'origine nord-africaine qui sont implantés depuis bien plus longtemps dans la ville. Dans de nombreux cas, il s'agit pour leur commerce de détail non pas de quelques grammes de cannabis, mais de centaines de grammes,

¹⁵⁵ Mondriaan Zorggroep, Divisie verslavingszorg, *Kerncijfers 2007* (brochure *Saai is anders*).

jusqu'à 1/2 kg ou plus. Ce trafic se fait tout aussi bien dans des immeubles de deal (habitations, cafés, etc.) de la ville que dans des voitures de location sur des aires de repos le long des autoroutes. Les groupes criminels d'origine liégeoise par ailleurs passent en fraude et à une échelle relativement importante toutes sortes de drogues vers l'Allemagne, la France, le Luxembourg et l'Italie.

Il n'est d'ailleurs pas toujours facile dans tous les arrondissements d'obtenir la condamnation des rabatteurs arrêtés. Jusqu'au début 2008, ce n'était même jamais arrivé dans l'arrondissement de Tongres. Dans certains dossiers, les véhicules, téléphones portables et l'argent qui avaient été saisis ont dû être restitués. Finalement, les biens ont été déclarés abandonnés parce qu'il n'était pas possible de retrouver leurs propriétaires. Dans l'arrondissement de Liège, on avait jusqu'à présent des expériences mitigées par rapport aux poursuites engagées contre quelques rabatteurs. Dans les deux affaires qui avaient alors été portées devant la justice, il y avait eu une condamnation et un acquittement. Il convient de relever dans ce contexte que le procureur du Roi à Liège a indiqué dans une circulaire du 7 février 2008 la manière dont il fallait réagir face au phénomène des rabatteurs. Cela prouve une fois de plus que le phénomène prend actuellement de sérieuses proportions.¹⁵⁶ Cette circulaire ne fait pas seulement référence au comportement offensif et agressif des rabatteurs, également à l'encontre des officiers de police, mais aussi à la difficulté de mener des actions pénales à leur encontre parce qu'ils ont rarement de la drogue sur eux, ou alors seulement de petites quantités.

Dans le cadre de ce qui précède, il ne faut pas perdre de vue le fait que la ville de Liège est confrontée à un grand nombre de cocaïnomanes et d'héroïnomanes. Selon les rapports disponibles, le nombre des toxicomanes varie entre un minimum de 3 900 et un maximum de 5 000. Si l'on tient compte de la quantité d'héroïne (1 500 à 2 400 personnes avec un minimum de 0,5 gramme) et de cocaïne (2 400 à 3 600 personnes avec également un minimum de 0,5 gramme) que ces toxicomanes doivent consommer chaque jour, on peut alors facilement calculer qu'il faut chaque année (et ces estimations se veulent très prudentes) importer à Liège entre 292 et 438 kilos d'héroïne et entre 430 et 1 314 kilos de cocaïne. Cela explique non seulement la relative importance du trafic de drogue à Liège (et vers cette ville), mais également qu'une bonne part de la petite criminalité dans la ville doit être attribuée à cette foule de toxicomanes. Ce n'est donc pas sans raison qu'il y a eu des préparatifs pour un projet expérimental de distribution contrôlée d'héroïne à 200 toxicomanes. Mais ce n'est pas le seul effort fourni par la ville pour maîtriser le problème important de la toxicomanie. Il existe de très nombreux services sociaux, psychiatriques et médico-sociaux qui apportent toutes sortes d'aide et de soins à ces toxicomanes. L'hôpital de la Citadelle est l'un des plus importants piliers de ce réseau, et c'est là qu'un *Observatoire liégeois des drogues* y

.....
¹⁵⁶ Un exemplaire de cette circulaire nous a été remis au parquet de Liège.

a été créé en 2003.¹⁵⁷

Il est assez étonnant de constater que si dans des communes comme Genk la dépendance aux drogues dures se limite en grande partie à une population plus âgée de consommateurs endurcis, un nombre assez important de jeunes redevient accro à l'héroïne dans des communes un peu plus éloignées comme Tirlémont, Saint-Trond et Diest. Selon des rumeurs, il s'agirait dans ces communes de plusieurs centaines de jeunes. Ils sont approvisionnés en partie par des dealers turcs et marocains de la région et pour une autre partie par des dealers venus de Maastricht.

6.6.3. Du côté allemand

Il ne fait aucun doute que la partie allemande de l'Euregio Meuse-Rhin constitue une étape importante pour le trafic et donc la distribution de toutes sortes de drogues en provenance des Pays-Bas. De nombreuses drogues importées via cette région pour la consommation et la revente en petites quantités ne sont pas destinées à Aix-la-Chapelle, mais à des usagers partout en Allemagne.

Cela est notamment dû au fait qu'Aix-la-Chapelle n'a pas une très grande population d'usagers lourdement toxicomanes. 350 à 400 usagers de drogues se rendent de temps en temps au *Drogenkonsum-Raum*. Le noyau dur de cette population compte – depuis des années – de 50/60 à 100/150 personnes environ. Pour éviter que le problème s'étende, un *Präventiver Rat* a été constitué avec des représentants de la police et de la municipalité, entre autres.

On veille aussi soigneusement à ce que les problèmes liés à la drogue n'entraînent pas une dégradation du centre de la ville.

6.7. Conclusion

Il a été fait référence dans la conclusion du chapitre 3 au rôle particulier que les Pays-Bas jouent dans les marchés de la drogue d'Europe et du monde. Ils ne sont pas seulement un grand producteur de cannabis (« nederwiet ») et de drogues de synthèse, mais en outre un important pays de distribution de cocaïne, d'héroïne et de haschisch. Les conclusions des chapitres 2 et 4 ont rappelé en outre la particularité des Pays-Bas qui mènent à bien des égards la même politique que leurs voisins en matière de drogues, sauf sur un point : l'attitude prévue par cette politique vis-à-vis du petit consommateur de drogues douces, à savoir l'autorisation de l'ouverture sous certaines conditions de coffee-shops où cet usager peut acheter de manière relativement libre et sûre des

¹⁵⁷ Voir entre autres les rapports cités plus haut de la *Police fédérale de Liège*. Voir aussi sur le site Internet le programme d'action de la Ville de Liège visant à lutter contre la toxicomanie et les nuisances afférentes (www.liege.be/projetdeville/action02.htm). Il s'agit ici de l'*Action prioritaire no. 2*.

drogues douces de bonne qualité.

Mais mis à part ce point, cette différence a (eu) des conséquences très importantes, que l'on pourrait à raison qualifier de disproportionnées. La première de ces conséquences a été de provoquer la venue de plus en plus nombreuse de « touristes » des pays voisins dans les coffee-shops néerlandais, et bien entendu surtout dans les régions frontalières. La deuxième a été de favoriser dans la foulée la culture de la « nederwiet » (de manière totalement illégale, mais néanmoins plus ou moins tolérée pendant des années) à une échelle de plus en plus importante pour répondre à une demande croissante, et ce processus est graduellement passé pour une bonne part dans les mains de groupes criminels.

Cela a causé d'une certaine manière l'échec complet de l'un des principaux objectifs traditionnels de la politique néerlandaise en matière de drogues. Ainsi, alors qu'initialement les coffee-shops devaient empêcher le contact entre d'une part les drogues dures et donc la grande criminalité, et d'autre part les drogues douces et donc les jeunes adultes, plusieurs de ces établissements sont au contraire devenus un important maillon entre ces deux mondes : ce qui se passe en façade est encore plus ou moins aux mains de ces jeunes, mais ce qui se passe dans « l'arrière-cour » est dans une large mesure aux mains de la grande criminalité.

L'objectif a également échoué en raison de la volonté des rabatteurs de harceler ce flux de narcotouristes étrangers pour leur vendre à grande échelle toutes sortes de drogues dans les immeubles de leurs dealers. C'est en effet via ces endroits que s'est établie une connexion directe entre les usagers des drogues douces et les groupes criminels actifs dans la distribution de drogues douces et dures. Si l'on part de l'hypothèse que des jeunes Néerlandais fréquentent aussi ces immeubles, la dernière constatation s'applique aussi à leur cas. Pour cette seule raison, on peut conclure que la politique de tolérance a causé, de manière assez paradoxale, sa propre perte.

Un autre argument de poids porte aussi sur la manière de concrétiser l'objectif de séparation des marchés (drogues douces contre drogues dures) car il a lui aussi, tout aussi paradoxalement, enterré la politique de tolérance. Le marché illicite a en effet profité des limitations imposées dans le cadre de cette politique de coffee-shops, comme l'interdiction de vente à des mineurs, de toute autre drogue que le cannabis et hors de certaines plages horaires. De nombreuses communes néerlandaises, dont beaucoup le long de la frontière, ont même volontairement choisi de ne pas tolérer de coffee-shops du tout. Avec la conséquence prévisible que les grandes lacunes dans l'offre de drogue ont été comblées par des revendeurs non autorisés de cannabis (et d'autres drogues), depuis leur domicile ou non, sous le comptoir de leur commerce ou non, via un numéro de portable ou non.

L'étude de Korf c.s. a par ailleurs démontré que, dans les communes qui autorisent les coffee-shops, les points de vente illicites représentent environ 30 % de la vente du cannabis. Plus la densité des coffee-shops est importante par rapport au nombre d'habitants, plus leur part est grande dans la vente légale. Tel est donc le cas à Maas-

tricht, une commune dont la densité élevée de coffee-shops est un point commun avec de grandes villes comme Amsterdam et Rotterdam. L'inverse n'est toutefois pas vrai. Korf c.s. ont notamment établi que, dans les communes dépourvues de coffee-shops ou avec une densité très faible de ce type d'établissements, les usagers vont le plus souvent acheter leurs produits ailleurs. À l'échelle nationale, et sans tenir compte des quatre grandes villes ni des communes sans coffee-shops, on estime qu'il y a plusieurs milliers de revendeurs non autorisés de cannabis. Ils constituent une économie souterraine dont il ne faut pas sous-estimer les effets. Les dealers de rue qui vendent précisément de la drogue à des mineurs sont eux-mêmes des mineurs.¹⁵⁸

Quoi qu'il en soit, la situation dans le Limbourg méridional illustre dans une large mesure la situation de l'ensemble des Pays-Bas : c'est d'une part une grande région de production de drogues de synthèse et de « nederwiet » et d'autre part une région de distribution à grande échelle, non seulement des drogues précitées, mais également de haschisch, de cocaïne et d'héroïne. Ce à quoi il faut ajouter, comme cela a déjà été constaté au sein de la police : la situation inquiétante qui est celle du Limbourg méridional actuel n'est pas seulement une conséquence de la politique néerlandaise en matière de drogues de manière générale, de la seule grande différence entre cette politique et celle des pays voisins, et naturellement aussi de la situation géographique de ce territoire à la croisée de voies de communication qui remontent au temps des Romains, elle est aussi une conséquence de l'absence de stratégie tant au niveau de cette région des Pays-Bas qu'à celui de l'ensemble de l'Euregio Meuse-Rhin. Telle était en tout cas l'une des conclusions du chapitre précédent, le chapitre 5. Pour déterminer la mesure et la manière de palier à cette absence, il est nécessaire de procéder à une évaluation générale de la gravité de la problématique actuelle en matière de drogues, et en particulier de la problématique de la criminalité liée à la drogue au sein de cette Euregio. On peut affirmer sans exagération que cette problématique est particulièrement inquiétante à plusieurs points de vue. Certains de nos interlocuteurs ont même parlé d'une véritable situation d'urgence.

On peut tout d'abord faire référence aux nombreux problèmes qui se posent surtout du côté néerlandais et du côté belge de la frontière, tant dans le cadre de la distribution autorisée de drogues douces que dans celui de la distribution illicite de toutes sortes de drogues, et dont les nuisances causées par les très nombreux rabatteurs et les immeubles de deal sont l'expression la plus visible et la plus dérangeante. Ces problèmes se prolongent bien entendu par ceux de la toxicomanie comme on la rencontre à grande échelle dans une ville telle Liège, mais dont l'existence dans d'autres communes, grandes et petites, ne doit certainement pas être sous-estimée.

Il faut ensuite mentionner les problèmes graves causés par la production de

.....
¹⁵⁸ Voir la contribution de D. Korf c.s. sur « cannabis zonder coffeeshops » dans l'étude plusieurs fois citée de B. De Ruyver et T. Surmont sur le narcotourisme transfrontalier.

drogue. Cela concerne bien entendu la production des drogues de synthèse, mais certainement aussi la production de « nederwiet ». La manière dont une part importante de la culture du cannabis est organisée par des groupes criminels dans les trois pays est déjà en soi un problème criminel de première importance, mais elle constitue, notamment du côté néerlandais de la frontière, un obstacle très sérieux au développement social de groupes défavorisés et des quartiers dans lesquels ils vivent. La crainte de l'émergence d'une sous-classe sociale enracinée dans une économie illicite de la drogue ne peut pas être évacuée par une boutade.

Troisièmement, il ne faut pas perdre de vue que les groupes criminels qui gagnent beaucoup d'argent tant avec la production qu'avec la distribution de drogues investiront sans aucun doute une partie des bénéfices dans des secteurs de l'économie légale, ce qui aura pour conséquence une certaine criminalisation des secteurs en question. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que la production et le trafic de drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin ne sont pas des phénomènes autonomes, mais qu'ils vont de pair avec d'autres formes de grande criminalité. Il faut en tout cas citer dans ce contexte le trafic d'armes mais aussi, bien que cela nécessiterait une étude plus approfondie, la traite d'êtres humains. Les informations et les rumeurs à propos de racket systématique de certains établissements du secteur de la restauration sont aussi un élément inquiétant.

Un quatrième élément qu'il convient de souligner est que la problématique de la criminalité liée à la drogue n'est pas seulement grave en soi et affecte l'Euregio, mais qu'elle constitue aussi une sérieuse difficulté parce que les autorités concernées des trois pays ne sont pas encore parvenues, compte tenu des moyens (toujours limités) qui sont les leurs, à organiser autant que possible en commun les efforts pour la maîtriser suffisamment. C'est précisément la raison pour laquelle la situation est devenue en partie ingérable au cours des dernières années et que des initiatives qui avaient néanmoins pour but de la maîtriser (notamment le déplacement des coffee-shops de Maastricht) ont d'abord et de manière involontaire provoqué plus de division que d'unité.

Le cinquième point à mentionner est que les différences d'opinion parfois tranchées sur la politique que l'on peut ou que l'on doit mener en matière de drogues ont fini par peser lourdement sur les relations générales entre administrations au sein de l'Euregio Meuse-Rhin et rendent actuellement plus difficile la mise en œuvre de politiques communes dans d'autres domaines très importants pour l'Euregio. C'est en tout cas la principale raison qui a motivé le Comité directeur de cette Euregio à demander le présent rapport.

7. Conclusion générale : un plan d'approche

7.1. Introduction

Dans le contexte des évolutions au sein de l'Union européenne et des pays concernés, nous avons dans ce qui précède esquissé d'une part une image détaillée de la politique menée dans l'Euregio Meuse-Rhin afin de mieux maîtriser la problématique de la drogue et d'autre part une image détaillée de la criminalité liée à la drogue. La comparaison de ces deux images amène à la conclusion que le rapport de l'une à l'autre n'est pas suffisamment équilibré. Au cours des dernières années, il est vrai que de très nombreuses initiatives ont été prises pour maîtriser la problématique de la drogue à différents niveaux, que ce soit par les communes et en particulier les villes telles que Heerlen, Maastricht et Liège, que ce soit aussi au niveau des régions partenaires ainsi qu'au niveau de l'Euregio en tant que telle, mais force est de constater que tout cela s'est révélé jusqu'à présent insuffisant pour atteindre l'objectif fixé. Les chapitres précédents ont suffisamment exposé cette situation. Il existe encore un très grand décalage entre la gravité de la problématique de la drogue, certainement aussi sous sa forme de criminalité liée à la drogue, et l'efficacité de la politique menée en la matière.

C'est la raison pour laquelle il s'agit à présent, par l'intermédiaire d'un plan d'approche, de développer un instrumentaire permettant de réduire autant que possible ce rapport disproportionné. Plusieurs conditions doivent être remplies pour que ce plan d'approche puisse réussir. Il doit d'abord reposer sur l'idée que seule une politique organisationnelle dont le contenu est intégré pour lutter de manière globale contre la problématique de la drogue a une chance de réussite. Une deuxième condition est qu'un tel plan doit porter sur l'ensemble de l'Euregio. Des initiatives isolées ne peuvent pas produire les effets voulus et, dans la mesure où elles y parviendraient, elles pourraient facilement devenir une source de conflit entre les parties concernées dans les trois pays.

Le plan d'approche en question peut être considéré comme une version actualisée et donc contemporaine des Accords de Schengen tel que ceux-ci ont été analysés au chapitre 2. Ce plan repose également sur l'idée selon laquelle les parties ont une responsabilité collective pour la maîtrise de la criminalité liée à la drogue et que, dans ce prolongement, elles doivent d'une part réaliser des choses en commun pour parvenir à cet objectif, mais d'autre part en abandonner d'autres. Le premier élément est inclus dans les obligations de moyens que les parties contractantes des Accords de Schengen se sont imposées, et le deuxième élément dans l'accord selon lequel les effets négatifs que la politique d'un pays peut avoir sur celle des autres doivent être autant que possible atténués.

Ce qui précède implique dans un certain sens que ce plan d'approche ne doit

pas seulement porter sur l'Euregio Meuse-Rhin et les différentes régions partenaires, mais aussi obligatoirement sur les pays concernés en tant que tels (les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et dans une certaine mesure aussi la France), et sur l'Union européenne dont ils font partie. Cela découle presque automatiquement du fait que la politique qui peut être menée dans l'Euregio est en grande partie conditionnée par celle que les États membres ont développée tant pour leur propre compte que dans un contexte européen. Toutefois, il est aussi évident qu'une partie des problèmes de drogues dont souffre cette Euregio est imbriquée de toutes sortes de manières avec ceux qui se posent au niveau (inter)national.

Dans le cadre de ces remarques préliminaires, nous formulons ci-après tout d'abord des recommandations pour un renforcement de la coopération eurégionale et indiquons ensuite les manières dont la politique des trois régions partenaires peut et doit être adaptée. Nous plaidons ensuite pour un accroissement du rôle des autorités nationales/centrales dans la politique eurégionale en matière de drogues. Pour terminer, nous indiquons comment une telle actualisation des Accords de Schengen s'inscrit dans la perspective d'avenir que des groupes de travail préparent actuellement pour l'Union européenne. Il va de soi que ces recommandations ne peuvent pas toutes porter pleinement et uniquement sur la maîtrise de la criminalité liée à la drogue. Certains dispositifs ont d'eux-mêmes une fonction plus élargie et doivent donc pouvoir servir à combattre d'autres problèmes importants de criminalité au niveau eurégional, comme la traite des femmes, la fraude à la TVA et toutes sortes d'atteintes violentes aux biens.

7.2. Renforcement de la coopération eurégionale

Notre analyse de la problématique de la drogue montre de manière convaincante que les problèmes communs aux trois pays dans ce domaine ne peuvent être jugulés que si ces pays agissent conjointement en la matière. Cette intervention devrait être ciblée avec force et dynamisme sur la concrétisation d'un programme en cinq points.

7.2.1. La constitution d'un triangle de la sécurité eurégional

Le premier point porte sur la constitution d'un triangle de la sécurité eurégional. Nous avons pu constater à plus d'une reprise dans ce qui précède que les problèmes actuels sont partiellement à attribuer à l'absence d'une plate-forme permettant à toutes les autorités administratives, judiciaires et policières concernées de les aborder de manière précoce et efficace, autrement dit à l'absence d'un organe de concertation eurégional. Compte tenu des problèmes qui pourraient y être abordés, cet organe de concertation pourrait porter le nom de triangle de la sécurité eurégional.

La composition de ce triangle pourrait s'appuyer sur les structures de concertation qui fonctionnent déjà dans l'Euregio : le BES (Bureau Euregionale Samenwerking), les villes MAHHL (Maastricht, Aix-la-Chapelle, Hasselt, Heerlen, Liège) et le

NeBeDeAgPol (Niederländisch-Belgisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizei). Étant donné que les petites communes sont aussi confrontées dans une mesure importante à la problématique de la drogue, il va de soi qu'elles doivent participer d'une manière ou d'une autre à la concertation dans un contexte MAHHL. L'idée serait donc que chacun de ces organes désigne un nombre à convenir de représentants qui siègeront dans le triangle de la sécurité eurégional. Ce triangle pourrait être doté d'une présidence en alternance (selon le pays/selon la fonction).

Il va de soi que ce triangle de la sécurité n'assume aucune tâche opérationnelle ou exécutive, et que sa mission est « seulement » d'élaborer dans les grandes lignes une politique portant sur les grands problèmes qui se posent. Il s'agit aujourd'hui de la politique en matière de drogues, mais la prochaine fois cela peut porter sur la traite d'êtres humains ou sur les cambriolages avec violences. Il va de soi que la politique dans ces domaines peut être préparée par des groupes de travail composés de représentants des institutions et des services concernés. Après un certain temps, ces groupes de travail pourraient également examiner si la politique élaborée doit être ajustée ou non.

Il importe également que les responsables de ce triangle utilisent leur compréhension des problèmes dans l'Euregio non seulement pour attirer l'attention des décideurs au niveau national sur les problèmes en question, mais également pour leur faire des propositions en vue d'aborder les déficits de la politique générale qui est menée. Ces déficits peuvent tout aussi bien porter sur la législation qui n'est plus actuelle que sur les capacités insuffisantes des corps de police ou sur la faiblesse des investissements pour l'accueil de jour des toxicomanes.

Ce rôle consultatif nous amène au point qui est sans doute le plus important, à savoir que la mise en place d'un tel triangle de la sécurité eurégional doit reposer sur un mandat officiel et un réel soutien de la part des ministres de la Justice et de l'Intérieur des trois pays. Sans ce mandat et sans ce soutien, un tel organisme ne pourra pas remplir la mission qui lui est attribuée ici. Le soutien en question est en outre nécessaire pour assurer l'Euregio d'une aide suffisante de la part des services de police nationaux, fédéraux ou régionaux ainsi que des parquets.

7.2.2. La mise en place graduelle de JustPol-EMR

Si l'on veut que la politique définie par le triangle de la sécurité eurégional ait des effets en pratique, il est particulièrement important que la coopération policière et judiciaire soit en tout cas beaucoup plus étroitement organisée qu'elle ne l'est actuellement. Étant donné que la proposition de mettre en place un Eurocrime est fort contestée rien qu'en raison de son appellation, nous proposons ici de mettre graduellement en place (et dans l'esprit d'un Eurocrime) un JustPol-EMR qui pourra formaliser et concrétiser, dans le volet de la répression policière et judiciaire, la politique eurégionale en matière de criminalité définie par le triangle de la sécurité. Cela implique plusieurs éléments.

Il faut envisager en premier lieu un renforcement du BES qui fonctionne

depuis des années comme le pivot de la coopération entre les parquets des différentes régions partenaires. Un effectif suffisant est actuellement prévu du côté néerlandais et allemand. Du côté belge, un magistrat expérimenté du parquet pourrait être détaché auprès de cet organe de concertation. Le BES serait alors une organisation triangulaire qui aurait dans les trois régions partenaires de l'Euregio l'autorité requise pour veiller à un suivi adéquat des demandes d'entraide importantes, pour coordonner d'importantes enquêtes judiciaires visant des personnes, et pour encadrer des enquêtes transfrontalières portant sur le blanchiment et les investissements d'argent sale.

Il s'agit en deuxième lieu de mettre en place un service eurégional d'enquête (« Euregionale Recherche », ER). Compte tenu de l'âpreté des discussions que cela suscite, le maître mot est ici aussi « graduellement ». Le groupe de travail des responsables des services d'enquête (WR) récemment mis en place dans le cadre de NeBeAgPol est un excellent point de départ pour le renforcement d'une indispensable coopération policière en matière pénale. Si ce groupe de travail réussit à définir des priorités concrètes dans les enquêtes transfrontalières (entre autres sur la base d'analyses intégrées des problèmes de criminalité dans l'Euregio et en étroite concertation avec le BES), avec en outre l'attribution de personnel et de moyens matériels, il n'est pas nécessaire d'envisager immédiatement la mise en place d'un ER. Il vaut mieux alors exploiter pleinement toutes les modalités possibles de la coopération transfrontalière : enquêtes en parallèle ou en miroir, demandes d'entraide générales et équipes d'enquête communes, en fonction du problème envisagé et de l'état d'avancement de l'enquête judiciaire. Au fil de l'expérience acquise, on pourra alors à un stade ultérieur examiner s'il est souhaitable ou nécessaire de renforcer l'unité et l'efficacité des équipes d'enquêtes dans l'Euregio par la mise en place d'un ER. Celui-ci ne devrait pas être constitué par un service d'enquête indépendant, mais pourrait très bien être organisé comme un réseau de services spécialisés et de personnel qualifié tournant autour d'un noyau central de responsables et de spécialistes. Par ailleurs, il serait souhaitable que le groupe de travail fasse dès le départ participer à ses travaux des représentants des services d'enquête nationaux, fédéraux et régionaux.

En troisième lieu, il importe de poursuivre le déploiement du centre d'information et de coordination *Euregionaal Politie Informatie en Coördinatie Centrum* (EPICC), non seulement pour faciliter les communications quotidiennes dans l'Euregio, mais également pour intensifier la coopération entre les services de police concernés, et donc la cohérence de leurs interventions opérationnelles. Cette extension doit se concrétiser d'une part par l'organisation de services permanents et donc dans un certain sens par une augmentation du personnel. Elle doit comporter d'autre part le renforcement des possibilités d'analyse du nombre sans cesse croissant des messages qui transitent par le centre EPICC. Dans ce contexte, il est également nécessaire de conférer au Centre international de l'entraide judiciaire (Internationale Rechtshulp Centrum, IRC), qui est en quelque sorte l'organisation jumelle de l'EPICC, un statut indépendant au sein du réseau national néerlandais des centres d'entraide judiciaire. Ce n'est qu'avec ce statut

que ce centre pourra adéquatement jouer son rôle dans la coopération opérationnelle complexe (quelle que soit la manière dont on l'organise) entre les services de police et les parquets de l'Euregio. C'est pour cette raison qu'il va presque de soi que le BES et le WR doivent participer étroitement au fonctionnement de l'IRC.

En quatrième lieu, il est judicieux (compte tenu de leurs tâches) de placer les Joint Hit Teams (JHT) dans le cadre du JustPol-EMR. Si l'on veut que ces équipes puissent fonctionner pleinement sur le territoire de l'ensemble de l'Euregio et éventuellement au-delà, jusque dans le sud de la Belgique, au Luxembourg et en France (et c'est ce que beaucoup veulent plus ou moins), il est inévitable que la Belgique, le Luxembourg et également la France investissent (davantage) dans les JHT. Au bout du compte, ces pays ont également une mission et certainement aussi un intérêt dans la lutte contre les problèmes causés par le narcotourisme. Il s'agit en premier lieu de désigner davantage de policiers et en deuxième lieu de disposer d'un soutien spécialisé en cas d'opérations dangereuses ou à grande échelle.

Le cinquième point porte sur les efforts importants que devrait fournir le JustPol dans la formation des magistrats du parquet, des policiers, des juges d'enquête, etc. Cela permettrait à ces personnes de renforcer l'unité qui est absolument indispensable pour qu'elles puissent travailler de manière adéquate et efficace les unes avec les autres dans le cadre d'affaires criminelles transfrontalières.

Étant donné que le JustPol n'est pas conçu comme une organisation indépendante mais comme un partenariat eurégional de la police de la justice, il semble naturel de confier le pilotage de ce réseau aux responsables des parquets et aux chefs de la police dans l'Euregio qui se servent en l'occurrence du BES et du WR.

7.2.3. La mise en œuvre de mesures administratives

Les chapitres précédents ont suffisamment démontré que la maîtrise des problèmes de criminalité ne peut pas emprunter uniquement la voie judiciaire, et qu'elle peut également être concrétisée par la voie administrative. Dans ce contexte, il est très important de constituer dans le cadre MAHHL une commission chargée d'étudier les possibilités administratives pour juguler la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio. Il va de soi que les petites communes doivent également participer d'une manière ou d'une autre aux travaux de cette commission (MAHHL-plus). Une telle commission devrait également fonctionner en qualité de contrepartie et d'interlocuteur de JustPol. Elle devrait notamment axer son action sur deux éléments.

Cette commission devrait en premier lieu examiner dans quelle mesure, compte tenu de la politique formulée en matière de criminalité par le triangle de sécurité eurégional, les autorités locales disposent pour des actions administratives des mêmes possibilités et compétences sur la base de la législation locale, voire nationale, fédérale ou régionale. On peut également envisager dans ce contexte les possibilités d'examiner les demandes d'autorisation ou bien de fermer des immeubles, voire de

poser des interdictions de séjour à certaines personnes. Par l'intermédiaire d'une étude comparative, un groupe de travail pourrait établir un relevé de la situation et formuler des avis (également à l'intention du législateur) afin d'avoir une plus grande cohérence sur ce point entre les trois régions partenaires.

Cette commission pourrait en deuxième lieu se pencher sur l'application des possibilités et des compétences dont disposent les autorités locales. Cela signifie qu'elle devrait veiller à une certaine concertation et coordination entre les pouvoirs locaux lorsqu'une commune utilise ses compétences et que cela provoque des conséquences plus ou moins négatives, voire carrément négatives, pour d'autres communes. On peut citer dans ce contexte les actions visant les plantations de cannabis ou l'utilisation répétée des interdictions de séjour.

7.2.4. La coopération en matière de prévention et de soins

Il s'est avéré que la coopération en matière de prévention et de soins entre les trois régions partenaires peut et doit être améliorée.

Au niveau individuel, la prévention des problèmes de drogues devrait bien entendu passer par une information organisée sur ce sujet également à l'échelle eurégionale et destinée notamment aux jeunes. Ce n'est pas seulement logique lorsque l'on prend en compte la dimension eurégionale de la distribution illégale de drogues, cette recommandation semble également évidente lorsque l'on constate que les jeunes traversent très facilement les frontières nationales dans l'Euregio pour faire du shopping, pour se divertir etc. Sur ce point, il serait judicieux d'obtenir une coopération entre les écoles, les associations sportives et les organisations de soins spécialisées.

Il faudrait en outre envisager les possibilités d'organiser les soins aux toxicomanes à une échelle quelque peu eurégionale. Nous avons décrit dans les chapitres précédents la manière dont des communes de l'Euregio, grandes et petites, sont confrontées à des problèmes de toxicomanie qui sont parfois très graves. Jusqu'à présent, chaque région partenaire de l'Euregio et chaque commune a tenté de maîtriser ces problèmes par ses propres moyens. La question est toutefois de savoir s'il n'est pas souhaitable (sous certaines conditions bien entendu) de mettre à disposition, également dans un contexte eurégional, les infrastructures qui sont disponibles au niveau local. Il peut s'agir en l'occurrence d'organiser des consultations pour les toxicomanes, mais on peut également envisager l'ouverture d'infrastructures de soins en utilisant un système de cartes eurégionales.

Par ailleurs, les échanges systématiques d'expériences entre les experts et les services spécialisés de l'Euregio restent d'une grande importance. Ils devraient se faire à une échelle plus importante que ce n'est le cas actuellement.

7.2.5. La responsabilisation des groupements professionnels, des entreprises et des citoyens

Le crime organisé est intégré dans la société dite normale de beaucoup de façons. C'est la raison pour laquelle la maîtrise de cette criminalité n'est jamais une tâche réservée aux seuls pouvoirs publics ou organismes semi-publics, et que certains groupements professionnels, les entreprises mais aussi les citoyens y ont également un rôle à jouer.

La nature de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio implique notamment que les groupements criminels doivent disposer de lieux (immeubles commerciaux, habitations) pour produire, dissimuler ou distribuer les drogues. Cela signifie que l'on peut demander une vigilance adéquate à tous ceux qui participent à l'achat, à la location ou à la vente de tels lieux. Il s'agit notamment des experts immobiliers, des promoteurs, des sociétés de logements et des propriétaires privés, ainsi que des banquiers et des notaires. Ces entités et personnes ne peuvent pas dénoncer les graves problèmes de la drogue dans l'Euregio et faire ensuite comme si elles n'avaient aucun rôle à jouer dans le développement et dans la maîtrise de cette problématique.

Les différents groupements professionnels et associations pourraient peut-être précisément sur ce point procéder à davantage de concertation au niveau eurégional. Cela leur permettrait d'une part d'échanger des expériences sur les manières dont les immeubles sont vendus, loués et utilisés dans l'Euregio à des fins criminelles, et d'autre part de s'informer mutuellement de ce qui peut être fait pour lutter contre ces pratiques.

7.3. Ajustement de la politique dans les trois régions partenaires

Tout comme dans les paragraphes précédents, on part également ici des relations institutionnelles qui existent dans les régions partenaires de l'Euregio. Tout autre choix ne serait pas très réaliste. Le plus important actuellement est en tout cas de voir quelles sont les possibilités pour chaque région d'améliorer et de renforcer l'approche de la problématique en matière de drogues de manière à ce que cela puisse bénéficier à une maîtrise commune des problèmes en question au niveau de l'ensemble de l'Euregio.

7.3.1. Recommandations pour la région partenaire néerlandaise

7.3.1.1. Quelques recommandations pour l'ensemble de la région

En ce qui concerne le Limbourg méridional néerlandais, il semble tout d'abord évident de plaider pour le développement et la mise en oeuvre de manière accélérée de la politique fixée au printemps par le triangle policier dans plusieurs plans d'action pour cette région, et notamment le plan d'action pour Maastricht et le projet BorderlineS. Tant sur le plan judiciaire qu'administratif, ces plans comportent dans une grande

mesure l'ensemble des initiatives qui sont nécessaires pour parvenir à une meilleure maîtrise de la criminalité liée à la drogue dans la région et l'Euregio. Ils peuvent donc très bien convenir en tant que fondations de la politique générale qui devrait être formulée par un triangle de la sécurité eurégional.

En complément de ces plans, il est bel et bien recommandé que les autres grandes communes de la région (Maastricht, Sittard-Geleen et Kerkrade) développent sur le modèle de Heerlen des projets comme *Hartslag* afin de mieux maîtriser sur leur territoire la problématique de la drogue de manière uniforme, transparente et efficace. Les problèmes y sont en l'occurrence suffisamment importants. Cela ne signifie pas qu'il faille mettre en œuvre à chaque fois de nouvelles initiatives, mais mieux coordonner les initiatives qui existent déjà et les renforcer si nécessaire par des mesures complémentaires.

Il y a toutefois une deuxième question centrale qui n'est pas complètement abordée par ces plans : l'organisation de la police du Limbourg méridional. Elle doit être revue pour être mieux adaptée aux problèmes de la criminalité, en particulier de la criminalité liée à la drogue, tels qu'ils se posent dans la région et dans l'Euregio. Il faut en tout cas se demander s'il ne serait pas nécessaire de mettre en place, éventuellement au sein des services centraux d'enquête, un service des narcotiques qui prendrait au moins en charge toutes les activités que le corps de police déploie en matière de lutte contre la criminalité et les nuisances liées à la drogue, qui partagerait des responsabilités pour toutes les affaires pénales engagées dans ce domaine, et qui pourrait dès lors fonctionner comme un point de contact adéquat pour les services de police étrangers et, par l'intermédiaire du BES, pour les parquets étrangers.

Une telle réorganisation impliquerait également d'examiner si les capacités du service d'enquête, et celle du corps en général, répondent aux besoins d'un point de vue policier dans une zone à l'échelle de cette région et de l'Euregio pour une approche systématique et si nécessaire transfrontalière des problèmes relevant du crime organisé (dans le domaine de la drogue) sans trop déformer les services de police généraux dans les quartiers et dans les villages. Il conviendrait en outre d'examiner dans quelle mesure les services de police du corps national (*Korps Landelijke Politiediensten*) pourraient participer de manière structurelle, par l'intermédiaire des services d'enquête nationaux et supra locaux, et donc aussi par l'intermédiaire du parquet national, au dépistage des groupes criminels qui pilotent le trafic de drogues à partir de la Randstad. Ce dépistage est en effet une affaire d'importance nationale qui dépasse de toute façon les capacités et la portée d'un service d'enquête régional (spécialisé).

Le troisième point majeur de cette partie du plan d'approche porte sur « l'arrière-cour » des coffee-shops. En se référant notamment à l'article 126gg du Code de procédure pénale néerlandais, il y a toutes les raisons pour lancer à brève échéance, par l'intermédiaire des services d'enquête centraux, assistés par les services d'enquête nationaux et supra locaux, une enquête préliminaire sur les personnes qui participent à l'approvisionnement en drogues douces des coffee-shops du Limbourg méridional.

Une enquête de ce type est un élément crucial de chaque plan d'approche qui vise à juguler réellement la problématique de la drogue dans cette région et dans l'Euregio. Comme cela figure dans le document concerné du collège des procureurs généraux, une telle enquête préliminaire permet d'examiner « l'influence du crime organisé sur certains secteurs de la société ».¹⁵⁹ Par conséquent, et compte tenu des informations afférentes à l'implication d'un nombre important de groupements criminels du Limbourg méridional dans la production, le trafic et la distribution de drogues, il y a toutes les raisons de procéder à une telle enquête.

7.3.1.2. Le déplacement des coffee-shops de Maastricht

Dans ce contexte, la question épineuse est bien entendu le déplacement par la commune de Maastricht de plusieurs coffee-shops vers la périphérie de la ville. Nos recommandations en la matière sont les suivantes.

Il conviendrait tout d'abord de se contenter d'aménager un seul ou tout au plus deux « coffeecorners » ; on pourrait examiner dans une phase ultérieure si le plan initial peut être appliqué dans sa totalité. Les emplacements et les conditions de fonctionnement de cette infrastructure doivent être fixés en étroite concertation et avec l'assentiment des communes voisines en Belgique et aux Pays-Bas. Les conditions en question doivent comporter une stricte application de la loi BIBOB et de la politique de l'épée de Damoclès ; ne pas utiliser ces instruments reviendrait à méconnaître de façon flagrante et donc à enterrer davantage la politique de tolérance. Compte tenu du calendrier proposé dans la conclusion du présent chapitre pour la première phase de la mise en œuvre du plan d'approche, il serait souhaitable que le conseil municipal de Maastricht prenne une décision sur le déplacement des coffee-shops avant le 1^{er} juin 2009.

Deuxièmement, dans le cadre de l'introduction et de la mise en œuvre de cette importante mesure, il serait judicieux de mettre en place une commission d'accompagnement eurégionale qui serait non seulement responsable de l'évaluation après quelques années de cette expérimentation controversée, mais qui serait également compétente pour effectuer un suivi attentif du développement de ces « coffeecorners » et de leur impact sur l'évolution de la problématique de la drogue dans l'ensemble de l'Euregio. En l'espèce, elle devrait pouvoir à tout moment remettre des avis, sollicités ou non, aux autorités compétentes de trois pays.

Il faut souligner en troisième lieu que cette mesure ne pourra présenter une amélioration directe que sur un seul point important de la problématique de la drogue à Maastricht, et que la question de la concrétisation des effets positifs que l'on en attend dépendra fortement des autres mesures qui seront prises dans cette commune, dans le Limbourg méridional et dans (les autres régions partenaires de) l'Euregio. C'est pour

.....
¹⁵⁹ Le texte de ce document peut être consulté sur : <http://archieff.om.nl/bob/docs/12.htm>

cette raison entre autres que les responsables de la ville de Maastricht doivent être particulièrement attentifs à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique qui est défendue à ces autres niveaux.

Quatrièmement, et dans le cadre de son objectif stratégique d'une réduction plus prononcée du nombre de coffee-shops, la commune de Maastricht devrait examiner les conditions dans lesquelles il serait possible de racheter des coffee-shops ou de diminuer leur nombre par une révision des plans d'occupation des sols. Une réduction plus importante de l'offre autorisée en matière de drogues douces peut certainement contribuer de manière substantielle à diminuer les nuisances importantes et les problèmes afférents provoqués par le narcotourisme.

7.3.2. Recommandations pour les régions partenaires belges

Les chapitres précédents ont clairement démontré qu'il n'y a pas que le Limbourg méridional néerlandais qui soit confronté à de graves problèmes en matière de drogues, notamment sous la forme de la criminalité liée à la drogue, mais que c'est également le cas pour les régions partenaires belges de l'Euregio. En l'espèce, les problèmes dépendent partiellement de la problématique de la drogue et de la politique néerlandaise en matière de drogues, mais ils en sont indépendants pour une autre partie. Par exemple, toutes les drogues qui sont consommées à Liège ne sont pas importées depuis Maastricht.

Mais quelles que soient l'origine et la dynamique des problèmes de la drogue dans la partie belge de l'Euregio, il importe ici aussi, tout comme dans le Limbourg méridional, d'élaborer un plan régional pour aborder ces problèmes. Compte tenu des différences qui existent entre les problèmes de la province de Liège et ceux de la province du Limbourg (par exemple le problème gigantesque des toxicomanes à Liège qui n'a pas son pareil dans quelque commune que ce soit de la province du Limbourg), il serait judicieux qu'un plan de ce type y soit adapté. Mais sans exagérer : les rabatteurs qui se rendent en Belgique depuis les Pays-Bas et plus particulièrement depuis (les environs de) Maastricht ne se soucient aucunement des frontières linguistiques. Cela vaut également pour les nombreux narcotouristes français et belges : les frontières linguistiques leur sont indifférentes. Pour le reste, il va de soi qu'il est recommandé que les auteurs de ce plan l'élaborent en collaboration avec leurs homologues de la région partenaire néerlandaise et qu'ils l'adaptent ainsi à la stratégie souhaitée par le triangle de la sécurité eurégional.

Nous avons déjà évoqué plus haut les points qui devraient être repris dans ce plan d'action. Indépendamment d'un véritable engagement dans les initiatives régionales qui ont déjà été évoquées (à savoir un investissement plus important dans le BES et les JHT), ce plan devrait également comprendre des mesures qui touchent plus spécifiquement la région ou les provinces du pays.

Nous avons indiqué plus haut la nécessité de former un service d'enquête

commun à partir des services des corps de zones de police et des départements judiciaires de la police fédérale. La mise en place d'un tel service est nécessaire afin de procéder (de manière autonome ou en coopération avec les services d'enquête des autres parties de l'Euregio) à des enquêtes pénales approfondies sur les groupes criminels qui sévissent sur le territoire belge dans la production et/ou le trafic et/ou la distribution de drogues. Ce service pourrait en outre être renforcé par une dizaine de policiers spécialisés du secteur judiciaire de la police fédérale pour des enquêtes touchant des groupes criminels dont les activités illégales ont des ramifications qui s'étendent bien au-delà de l'Euregio, en Belgique ou aux Pays-Bas, en France ou en Allemagne. Cela implique presque automatiquement dans de tels cas que le parquet fédéral doit entrer en action pour assurer, en coopération avec les parquets locaux, le bon déroulement des enquêtes pénales, et précisément les enquêtes qui ont un caractère transfrontalier. L'organisation des enquêtes judiciaires à l'encontre des groupes de malfaiteurs mobiles peut en l'occurrence servir d'exemple.

De manière complémentaire, il sera nécessaire d'examiner notamment les capacités des plus petits corps des zones de police, et de voir dans quelle mesure elles doivent être renforcées pour lutter contre les problèmes causés non seulement par les producteurs de cannabis et de drogues de synthèse, mais également par les rabatteurs et les immeubles de deal. Selon des estimations provisoires, il s'agirait d'un renforcement d'une vingtaine de policiers. Leur répartition dans les zones de police concernées doit faire l'objet d'une plus ample concertation.

Parallèlement à ce plan régional il conviendrait, tout comme dans le cas du Limbourg méridional, d'élaborer des plans d'action pour les communes et/ou arrondissements judiciaires qui sont confrontés de plein fouet à toutes sortes de problèmes liés à la drogue. On pense tout naturellement et en premier lieu à la ville ainsi qu'à l'arrondissement de Liège, mais cela concernera certainement aussi à l'avenir des communes comme Tongres, Genk, Eupen et Hasselt, ou les arrondissements judiciaires auxquelles elles appartiennent. Il convient en effet de tenir compte de la dynamique de déplacement qui se mettra certainement en place lorsque la problématique liée à la drogue sera combattue sur le plan pénal et administratif dans le Limbourg méridional néerlandais à plus grande échelle et avec davantage de moyens et de compétences. Cette dynamique pourrait notamment avoir pour conséquence de propager dans les petites communes et arrondissements qui viennent d'être cités des problèmes liés à la drogue plus graves que ceux que l'on y connaît déjà. Tant Liège que les autres communes ont pris toutes sortes de mesures ces dernières années pour lutter contre les problèmes de drogue auxquels elles sont confrontées. Néanmoins, elles pourraient tirer avantage d'un examen de l'approche intégrée des graves problèmes de drogues qui a été mise en œuvre à Heerlen et à Venlo il y a quelques années et qui a été décrite dans l'un des précédents chapitres.

Enfin, un plan d'action pour les régions partenaires belges devrait également prévoir l'espace nécessaire pour des avis à remettre aux législateurs locaux et fédéraux

à propos de l'introduction de compétences et de l'application de techniques et de procédures qui sont devenues indispensables pour une approche eurégionale cohérente des problèmes qui se posent en matière de drogues. Sur ce point et sur la base des tables rondes qui ont été organisées, on peut renvoyer à toute une série d'éléments : compétences pour fermer dans certaines conditions des habitations privées qui jouent un rôle important dans la distribution de stupéfiants, possibilité de détenir les rabatteurs même quand ils n'ont pas de stupéfiants en leur possession, utilisation de véhicules pièges pour mettre des rabatteurs « hors-circuit », introduction d'une procédure semblable à celle de la loi néerlandaise BIBOB afin de réaliser dans certains secteurs l'examen des personnes demandant des autorisations, simplification de la procédure pour une destruction immédiate de tout ce qui est découvert dans une plantation de cannabis ou dans un laboratoire de drogues, et conclusion de « conventions cannabis » pour dépister et démanteler de manière sûre les plantations de cannabis.

7.3.3. Recommandations pour la région partenaire allemande

L'uniformité et la spécialisation dans l'organisation de la police et de la justice allemandes au niveau des Länder présentent le gros avantage pour la Rhénanie du Nord-Westphalie qu'il n'est pas nécessaire d'imaginer toutes sortes de constructions compliquées pour surmonter les divisions internes dans ces deux domaines. S'ajoute à cela que la problématique de la drogue dans la partie allemande de l'Euregio semble moins grave que dans les deux autres régions partenaires. Cela vaut tout autant pour le nombre de plantations de cannabis et de laboratoires de drogue que pour le nombre de toxicomanes.

Il serait néanmoins souhaitable de développer ici aussi un plan d'action comparable à ce qui est proposé pour les régions partenaires belges et néerlandaise. Un tel plan est souhaitable d'une part pour la cohérence de la stratégie qui sera élaborée par un triangle de la sécurité eurégional et qui se traduira par plusieurs initiatives eurégionales. Les responsables allemands devront alors indiquer quels investissements seront faits dans les initiatives en question, et sous quelles conditions. D'autre part, ce plan est également souhaitable dans le cadre de la coopération directe et opérationnelle avec les autorités des autres régions partenaires.

Un tel plan doit veiller tout d'abord à l'interprétation et à l'application pratique du principe de légalité et d'opportunité dans les opérations de dépistage et dans les poursuites. Quelles sont les conséquences pour la pratique de l'application du droit, en particulier pour la coopération opérationnelle avec les services de police et la justice des régions partenaires néerlandaise et belges de l'Euregio ?

Deuxièmement, le plan en question devrait également aborder la coopération entre d'une part les autorités policières et judiciaires et d'autre part les autorités administratives : dans quelle mesure pourront-elles, au moyen d'échanges d'informations, se soutenir mutuellement dans le cadre de la maîtrise pénale ou administrative des

problèmes liés à la drogue sur le territoire allemand ?

Ce plan devrait en troisième lieu indiquer dans quelle mesure il est nécessaire de prendre des initiatives législatives pour, parallèlement à ce qui se passe aux Pays-Bas, examiner les demandes de permis, imposer des interdictions de séjour, fermer des habitations, etc. Actuellement, ces possibilités ne sont probablement pas urgentes. Mais tout comme pour la Belgique, il faut tenir compte du fait qu'un renforcement de la lutte contre la drogue du côté néerlandais aura toutes sortes de conséquences du côté allemand de la frontière et qu'une lutte adéquate contre ces conséquences demande de recourir aux moyens administratifs en question ou à d'autres.

Enfin, un tel plan d'action ou une partie de celui-ci devrait accorder une attention spéciale aux problèmes de la drogue qui se posent à Aix-la-Chapelle et à la manière dont ils pourraient être maîtrisés par les autorités concernées, autant que possible en concertation. Il semblerait tout indiqué pour le développement d'un tel plan de ville de travailler en étroite concertation avec Heerlen. Les expériences qui ont été faites avec l'opération *Hartslag* peuvent également être très bénéfiques dans le cas d'Aix-la-Chapelle. Le report de ces expériences dans l'approche de la problématique de la drogue à Aix-la-Chapelle est d'ailleurs dans l'intérêt de la commune de Heerlen elle-même. Si les problèmes à Aix-la-Chapelle devaient augmenter ou échapper à tout contrôle, cela aurait des répercussions immédiates à Heerlen. Une étroite coopération entre les deux villes est donc également cruciale dans ce domaine.

7.4. Renforcement du rôle des autorités nationales/centrales

Il a déjà été indiqué à plusieurs reprises dans les paragraphes précédents qu'une meilleure maîtrise de la problématique de la drogue dans l'Euregio n'est possible qu'avec un soutien actif du pouvoir national ou fédéral voire régional, surtout en la personne des ministres de la Justice et de l'Intérieur. Ce point a déjà été abordé dans le cadre de la proposition de mettre en place un triangle de la sécurité eurégional, dans le cadre de la proposition visant à renforcer les services de police et notamment les unités d'enquête dans les parties belge et néerlandaise de l'Euregio, ainsi que dans le cadre de la proposition portant sur l'élargissement des compétences et des possibilités d'intervention administrative dans la lutte contre la production et la distribution de différents types de drogues, et dans l'infrastructure matérielle qui a été et est construite à cet effet.

Dans ce contexte, il reste encore trois points qui requièrent une attention particulière.

7.4.1. L'élaboration de projets binationaux et trinationaux

Le premier point important à aborder est celui de la nécessité de renforcer en tant que telle la coopération entre la police et la justice pour la répression du crime organisé au

niveau des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Allemagne. Qu'il y ait tout lieu de le faire a été démontré par l'organisation transfrontalière de la production et du trafic de drogues, mais également par d'autres formes de crime organisé pour lesquelles les frontières nationales jouent un rôle important : trafic d'armes et traite des êtres humains, attaques à main armée et cambriolages, fraude à la TVA, etc. Dans ce contexte, le parquet fédéral de Belgique, le parquet national des Pays-Bas et le *Generalstaatsanwaltschaft* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie doivent jouer un rôle de pionniers.

Cette forme de coopération entre deux et trois États a été tentée sans trop de succès dans un passé récent entre les Pays-Bas et l'Allemagne, et est actuellement à nouveau discutée entre la Belgique et les Pays-Bas. L'Euregio peut se réjouir de ce débat, mais il faut bien entendu plus que des paroles. Sur la base d'analyses criminalistiques comparables et/ou globales des parquets nationaux/fédéraux/régionaux et des services d'enquête, il est nécessaire d'élaborer des programmes d'action dans le cadre desquels des actions seront réellement entreprises de temps à autres. Cela signifie qu'il faut une description précise de l'objectif du projet, du nombre de personnes et des moyens qui seront utilisés pendant un temps déterminé, ainsi que la base juridique de l'organisation de la coopération, etc.

Précisément dans le domaine de la problématique de la drogue, il est également important de faire participer la France à l'élaboration du programme d'action et des projets qui en résultent. Une part importante des stupéfiants achetés par les narcotouristes disparaît vers la France. Ce qui pose la question de savoir ce que la France peut et veut faire pour limiter la demande en stupéfiants sur son propre territoire et pour lutter contre les réseaux qui organisent notamment aux Pays-Bas une réponse adéquate à cette demande.

7.4.2. Les échanges d'expériences et d'informations

Un deuxième point important est celui des échanges d'expériences et d'informations. Le gouvernement néerlandais a laissé entendre qu'il était partisan d'une politique en matière de drogues pour l'ensemble de la région frontière. Il y a en effet beaucoup d'arguments favorables à cela. En effet, des problèmes identiques ou similaires existent partout dans cette région et l'on doit à chaque fois rechercher des méthodes et des moyens pour les contenir de manière adéquate.

Dans ce contexte, les Pays-Bas ont acquis une certaine expérience à plusieurs endroits : Terneuzen, Heerlen, Venlo, pour ne citer que les communes les plus significatives. Cette expertise pourrait être utilisée pour parvenir à la stratégie souhaitée dans l'ensemble de la région frontière, sachant que la formulation d'une telle stratégie doit bien entendu expressément tenir compte de l'avis des voisins. Pour une telle politique, ils sont parties prenantes au même titre que les Pays-Bas eux-mêmes. Ils pourraient donc très bien pour cette raison développer également leurs propres propositions pour la politique en question.

Dans le cadre d'une telle stratégie, il conviendrait d'accorder une attention toute particulière aux échanges des *meilleures pratiques*. Nous avons déjà mentionné plus haut les possibilités de faire profiter d'autres communes de l'Euregio des expériences qui ont été engrangées à Heerlen avec l'opération *Hartslag*. Mais il ne s'agit pas bien entendu du seul exemple. Sur certains points, toutes les communes, grandes et moins grandes, de l'Euregio pourraient s'enrichir mutuellement de leurs expériences et profiter également de celles réalisées par des communes plus lointaines dans les pays concernés. Il serait donc bénéfique que les autorités nationales/fédérales/régionales élaborent un programme d'échange au niveau des trois pays à l'intention des diverses autorités de l'Euregio.

Dans le prolongement de ce qui précède, il est également recommandé de tirer davantage parti de la formation (continue) des responsables, magistrats et policiers dans le domaine de la politique en matière de drogues dans l'Union européenne et dans les pays les plus concernés, à propos de l'évolution de la problématique de la drogue dans cette partie de l'Europe, à propos des relations institutionnelles entre la justice, les administrations et la police dans les pays voisins, à propos de la description et de l'application de compétences élargies en matière pénale et administrative, et le déroulement concret des procédures afférentes, etc. De larges connaissances en ces matières ne sont pas un luxe mais une condition stratégique très importante pour une coopération transfrontalière efficace et effective entre les autorités compétentes.

Il faut bien entendu ne pas se contenter uniquement de cours ! Pourquoi n'organise-t-on pas à grande échelle des stages d'observation et des détachements afin que les professionnels des deux côtés de la frontière puissent se familiariser avec la situation des voisins ? Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra quelque peu atténuer les déficits importants et gênants en termes de connaissances et d'expérience.

7.4.3. L'organisation de l'entraide judiciaire

Ce deuxième point doit être prolongé par un troisième qui porte sur l'organisation de l'entraide judiciaire mutuelle dans les affaires pénales. Le temps des longues listes de récriminations est peut-être révolu, mais les problèmes sous-jacents requièrent toujours une certaine attention.

Ce n'est pas seulement vrai au niveau de l'Euregio, mais aussi au niveau des pays concernés en tant que tels, que ce soit en rapport ou non avec des affaires pénales qui concernent cette Euregio. Dans l'hypothèse où l'on adopte la proposition d'élaborer des programmes d'action entre deux ou trois pays et de lancer les projets afférents, il est certainement de la plus grande importance de réduire autant que possible les problèmes qui se posent dans l'entraide judiciaire pour les affaires pénales.

Cela suppose en premier lieu qu'il y ait en matière d'entraide judiciaire un consensus sur les cas concernés, sur la manière et surtout sur le type d'aide. Cela requiert en deuxième lieu un mécanisme permettant une consultation mutuelle (de préférence

au préalable) lorsque l'aide qui est demandée a des conséquences opérationnelles plus ou moins importantes et que les requêtes afférentes ne peuvent pas être toutes satisfaites en même temps. Et en troisième lieu, il est nécessaire de pouvoir suivre d'une manière ou d'une autre le déroulement réel de la mise en œuvre des demandes d'entraide, certainement en ce qui concerne des affaires pénales importantes.

Étant donné que la mise en œuvre de l'entraide judiciaire se fait différemment dans chacun des pays concernés, il est impossible d'indiquer ici comment ces trois conditions peuvent être remplies au mieux. Il est toutefois évident que tant les ministres de la Justice que les collègues des procureurs généraux et les chefs de la police devront se pencher sur cette question et concrétiser ce mécanisme de consultation indispensable, par exemple par l'intermédiaire des parquets nationaux, fédéraux ou régionaux et les services d'enquête nationaux, fédéraux ou régionaux.

Il faut mettre un terme à l'époque où l'on pensait pouvoir demander n'importe quelle forme d'aide et où l'on se sentait frustré lorsqu'une demande n'était pas honorée immédiatement ou à bref délai. La mise en œuvre de l'aide judiciaire est devenue pour cela une question trop importante, trop complexe mais aussi trop cruciale.

7.5. Ancrage dans l'avenir de l'Union européenne

Il convient enfin dans cette esquisse d'un plan d'approche pour la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse Rhin de faire référence au rôle que l'Union européenne peut jouer dans ce contexte, et inversement : le rôle que cette Euregio peut jouer pour l'Union européenne.

En ce qui concerne le premier point, il faut mentionner ici expressément qu'il serait judicieux d'avoir recours également dans l'Euregio à Europol et à Eurojust, plus que ce n'est le cas actuellement, pour l'élaboration et la mise en œuvre de grandes enquêtes judiciaires transfrontalières. Ces organismes peuvent apporter un soutien précieux non seulement pour la collecte et éventuellement l'analyse des informations, mais aussi pour la coordination des enquêtes elles-mêmes. Il s'agit d'un point très important dans le monde du trafic de drogue international.

En ce qui concerne le deuxième point, les possibilités sont plus nombreuses.

Premièrement, il est recommandé de reprendre dans l'évaluation du plan d'action drogues 2005–2008 et de l'ensemble de la stratégie en matière de drogues en 2012 les expériences qui ont été et qui sont faites dans l'Euregio dans le cadre de la maîtrise de la criminalité liée à la drogue. L'Union européenne compte en effet peu de régions où la problématique de la drogue au niveau transfrontalier se pose de manière aussi manifeste et où la nécessité d'une coopération transfrontalière pour juguler cette problématique est par conséquent aussi criante.

Deuxièmement, les formes de coopération qui ont été et qui sont développées dans l'Euregio peuvent servir d'exemples pour la manière dont on peut organiser la coopération administrative, policière et judiciaire dans les problèmes de criminalité au

sein d'autres régions frontalières ou entre d'autres pays. On peut en l'occurrence penser au triangle de la sécurité eurégional, à JustPol et MAHHL-plus. Le BES, l'EPICC, l'IRC et les JHT sont certainement des éléments tout aussi importants.

Ces possibilités doivent par ailleurs s'inscrire dans la perspective d'avenir qui est actuellement développée par des *Future Groups* pour la coopération policière, judiciaire et administrative au sein de l'Union européenne en général. Le premier rapport important du *Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy* pose en effet le *principe de convergence* comme l'un des principes directeurs, ce qui signifie qu'il faut tenter de resserrer les liens entre les États membres.

C'est précisément ce qui a été tenté avec plus ou moins de succès dans l'Euregio au cours de ces dernières années et qui constitue le principal objet du présent plan d'approche. Le *Future Group* souligne par ailleurs qu'il faudrait mettre en place partout dans les régions frontalières des *Police and Customs Cooperation Centres* selon un modèle particulier. Les initiatives qui ont été prises et qui seront sans aucun doute prises à nouveau dans l'Euregio devraient jouer un rôle important dans le débat sur la concrétisation plus précise de ce modèle.¹⁶⁰

7.6. Conclusion

La mise en œuvre du plan d'approche proposé ci-dessus demande surtout que de nombreux acteurs dans les trois pays soient disposés à vouloir mieux maîtriser d'une manière conjointe un grave problème commun comme celui de la problématique de la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin. La question qui se pose à présent est de savoir comment ce plan d'approche peut être réalisé.

Cela signifie en premier lieu que les ministres de la Justice et de l'Intérieur de Belgique, d'Allemagne et des Pays-Bas doivent prendre la responsabilité générale de ce plan d'approche. Concrètement, cela signifie d'abord qu'ils doivent mandater le Comité directeur de l'Euregio Meuse-Rhin pour que celui-ci se charge de la mise en œuvre du plan en question.

Le Comité directeur de l'Euregio Meuse-Rhin doit à son tour (et ensuite) réunir dans un délai aussi court que possible les responsables des villes MAHHL, le BES et NeBeDeAgPol pour les inviter à mettre en place un triangle de la sécurité eurégional et des groupes de travail chargés de préparer d'une part le lancement de JustPol-EMR et d'autre part celui de MAHHL-plus. Parallèlement, il conviendrait de mettre en place des sous-groupes de travail chargés de développer des propositions relatives à la manière dont le BES et le WR, l'EPICC et l'IRC, ainsi que les JHT doivent et peuvent être adaptés pour s'acquitter de manière optimale des tâches qui leur sont confiées. En ce qui concerne les échéances, il devrait être possible de franchir ces étapes en trois mois

¹⁶⁰ The Future Group, *Freedom, security, privacy; european home affairs in an open world*, Bruxelles, 2008.

à compter de la parution du présent rapport, donc avant le 1er mars 2009.

En troisième lieu, les plans stratégiques devraient être bouclés trois mois plus tard, donc avant le 1er juin 2009, pour les différentes régions partenaires et les villes ou les arrondissements au sein de celles-ci. Cela devrait être possible sur la base des documents existants et des initiatives qui ont déjà été prises. Les groupes chargés de cette mission pourraient commencer leurs travaux immédiatement après la publication du présent rapport.

Quatrièmement, ces plans stratégiques devraient ensuite être comparés et mis en relation (entre eux) au cours de l'été 2009 au niveau du triangle de la sécurité eurégional. Cette opération devrait bénéficier d'une part au contenu définitif des plans et donc à la coopération eurégionale, et d'autre part alimenter la politique en matière de criminalité que le triangle de la sécurité eurégional souhaite appliquer dans ses grandes lignes à la criminalité liée à la drogue. Cette étape pourrait être bouclée avant le 1er septembre 2009.

Les étapes ultérieures dépendent naturellement des plans qui seront élaborés et elles peuvent donc difficilement être définies à présent. Afin d'optimiser la mise en place et l'exécution des plans stratégiques, il est nécessaire de constituer une commission d'accompagnement chargée de suivre de près l'évolution de ces processus à compter du 1er septembre 2009. Cette commission devrait compter parmi ses membres tant des responsables de l'Euregio et du triangle de la sécurité eurégional que des représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur des trois pays. Elle devrait établir chaque année un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans et sur les problèmes qui se posent en l'occurrence, y compris les solutions qui semblent les plus adaptées.

Annexe

Liste des personnes invitées à participer aux tables rondes

Pays-Bas

G.B.M. Leers	Gemeente Maastricht	Burgemeester
A.M.G. Gresel	Gemeente Heerlen	Burgemeester
G.J.M. Cox	Gemeente Sittard-Geleen	Burgemeester
J.J.M. Som	Gemeente Kerkrade	Burgemeester
M.H.E. Pelzer	Gemeente Eijsden	Burgemeester
R.S.M.R. Offermanns	Gemeente Meerssen	Burgemeester
M.J.I. Quint	Gemeente Voerendaal	wnd. Burgemeester
A.R.B. van den Tillaar	Gemeente Gulpen	Burgemeester
L.H.F.M. Janssen	Gemeente Landgraaf	Burgemeester
H.G.G. Bogman	Gemeente Simpelveld	Burgemeester
R.L.T. van Loo	Gemeente Vaals	Burgemeester
A.M.J. Cremers	Gemeente Beek	Burgemeester
M.J.A. Eurlings	Gemeente Valkenburg a/d Geul	Burgemeester
H.J.G. van Beers	Gemeente Margraten	Burgemeester
H.J.G. Brocken	Gemeente Brunssum	Burgemeester
H.G. Vos	Gemeente Nuth	Burgemeester
M.A.H. Clermonts-Aretz	Gemeente Onderbanken	Burgemeester
A.C. Barske	Gemeente Stein	Burgemeester
B.H.M. Link	Gemeente Schinnen	Burgemeester
J.M. Penn-te Strake	Arrondissementsparket Maastricht	Hoofdofficier van Justitie
C.F.J. Wiegant	Arrondissementsparket Maastricht	plv. Hoofdofficier van Justitie
W.P.Th. van de Ven	Arrondissementsparket Maastricht	Officier van Justitie
A.H.M. Dolmans	Arrondissementsparket Maastricht	Senior beleidsmedewerker
F.W.J.M. Kooiman	Politie Limburg-Zuid	Districtschef
J. Vroege	Politie Limburg-Zuid	Divisiechef DRR
J.J. Lataster	Politie Limburg-Zuid	Chef JHT
P.P.J. Huinen	Politie Limburg-Zuid	Projectleider Nomen
W.P.M. van Haaren	Politie Limburg-Zuid	wnd. Korpschef
L. Mennens	Politie Limburg-Zuid	Projectleider bestuur. aanpak
F.H.M. Rovers	Politie Limburg-Zuid	Bestuurlijke aanpak
L.A.C.M. Slegers	Koninklijke Marechaussee	Brigadecommandant
L. Wassercordt	Politie Limburg-Zuid	Coördinator EPICC
D. Colling	Federale politie België	Coördinator EPICC
W. Schneider	Polizei Aachen	Coördinator EPICC

Belgique

J. Wiertz	Provincie Limburg	Arrondissementscommissaris
M. Geerits	Provincie Limburg	Verbindingsambtenaar
M. Beckers	Politie HAZODI	Zone chef
G. Willen	Gemeente Lanaken	Burgemeester
M. Vos	Gemeente Riemst	Burgemeester
H. Broers	Gemeente Voeren	Burgemeester
J. Gabriels	Stad Genk	Burgemeester
H. Reynders	Stad Hasselt	Burgemeester
J. Creemers	Stad Maaseik	Burgemeester
L. Peeters	Stad Dilsen-Stokkem	Burgemeester
M. Vanhex	CAD Limburg Hasselt	Coördinator
A. Stassen	Province de Liège	Commissaire d'arrondissement
W. Demeyer	Ville de Liège	Bourgmestre
M. Neven	Ville de Visé	Bourgmestre
C. Visart de Bocarmé	Cour d'Appel de Liège	Procureur général
D. Reynders	Parquet du Procureur du Roi de Liège	Procureur du Roi
C. Wilwerth	Parquet du Procureur du Roi de Verviers	Procureur du Roi
R. Lennertz	Staatsanwaltschaft Eupen	Prokurator des Königs
E. Keutgen	Stadt Eupen	Bürgermeister
M. Grosch	Gemeinde Kelmis	Bürgermeister
J. Delmulle	Federaal Parket	Federale Procureur
E. Bisschop	Federaal Parket	Federale magistraat
J. Andries	Parquet de la cour d'appel de Liège	Avocat général
S. Guenter	Hof van Beroep te Gent	Advocaat-generaal
I. Delbrouck	Parket van de Procureur des Konings te Tongeren	Procureur des Konings
M. Rubens	Parket van de Procureur des Konings te Hasselt	Procureur des Konings
H. Claessens	Lokale politie Lanaken	Korpschef
D. Claes	Politie Bilzen / Hoesselt / Riemst	Zone chef
F. Mulleners	Politie GAOZ	Zone chef
J. Schepers	Politie Maasmechelen	Korpschef
G. Geradts	Politie Maasland	Zone chef
R. Vanderhoven	Politie Voeren	Korpschef
P. Van Thielen	Gerechtelijke politie	DGJ
P. Garlement	Federale politie België	Hoofd Centrale Dienst Drugs
P. Debuysscher	Federale politie Tongeren	DirJud
G. Drabbe	Federale politie Tongeren	DirCo
L. Valkenburg	Federale politie Hasselt	DirJud
M. Jacobs	Federale politie Hasselt	DirCo
E. Sack	Ambassade Koninkrijk België	Verbindingsofficier
L. Lamine	Secretariaat Generaal Benelux	Adviseur-generaal Benelux

C. Beaupère	Police Liège	Chef de zone
J.F. Adang	Zone Basse-Meuse	Chef de zone
H. Schlenter	Zone Weser-Göhl	Chef de zone
M. Goffard	Zone Pays de Herve	Chef de zone
J.M. Claes	Police fédérale Liège	DirCo
J. Chantry	Police fédérale Liège	DirJud
A. Desenfants	Police fédérale Eupen	DirCo
J. Hezel	Police fédérale Eupen	DirJud

Allemagne

J. Linden	Stadt Aachen	Oberbürgermeister
S. Pusch	Kreis Heinsberg	Landrat
A. Vedder	Staatsanwaltschaft Aachen	Leitender Oberstaatsanwalt
L. Bernklau	Staatsanwaltschaft Aachen	Oberstaatsanwalt
K. Oelze	Polizei Aachen	Polizeipräsident
R. Baudiß	Polizei Aachen	Leitender Polizeidirektor
H. Funken	Polizei Aachen	Polizeidirektor
H. Lennartz	Polizei Aachen	Polizeidirektor
H.J. Rademacher	Polizei Heinsberg	Leiter GS
W. Hermanns	Polizei Heinsberg	Leiter Direktion Kriminalität
W. Gatzke	Landeskriminalamt NRW	Direktor
M. Röhrli	Innenministerium NRW	Polizeidirektor Referat 42

Achevé d'imprimer

Publié par :

Euregio Meuse-Rhin

Traduction

Balance, Maastricht/Amsterdam

Conception graphique

Zuiderlicht, Maastricht

Imprimeur

Andi Druk, Maastricht-Airport