



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse

à la motion Didier Burkhalter 96.110,
du 25 mars 1996,

« L'argent des trafiquants
pour lutter contre la drogue »

(Du 3 juillet 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. GÉNÉRALITES

Par motion déposée le 25 mars 1996 et développée le 30 septembre 1997, le député Didier Burkhalter a demandé l'étude de la création d'un fonds destiné à la lutte contre la toxicomanie. Ce fonds devrait être alimenté, selon le motionnaire, par l'argent confisqué aux trafiquants de drogue.

Le groupe socialiste a déposé un amendement portant sur la référence à la création d'un fonds, en supprimant la fin du paragraphe «... éventuellement en créant un fonds».

Le groupe PopEcoSol a déposé un amendement ayant la teneur suivante:

Deuxième paragraphe: *Ces montants, certes aléatoires, viendraient renforcer le financement des actions existantes ou nouvelles en la matière et conformes au concept cantonal de lutte contre la drogue.*

Le 30 septembre 1997, la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité a, au nom du Conseil d'Etat, fait siennes les considérations développées par le motionnaire et a proposé au Grand Conseil d'accepter la motion amendée.

La motion a été acceptée sans opposition.

Rappel du texte de la motion amendée:

96.110

25 mars 1996

Motion Didier Burkhalter

L'argent des trafiquants pour lutter contre la drogue

Le Conseil d'Etat est prié d'examiner l'opportunité de consacrer l'argent confisqué aux trafiquants de drogue à la lutte contre la toxicomanie.

Ces montants, certes aléatoires, viendraient renforcer le financement des actions existantes ou nouvelles en la matière et conformes au concept cantonal de lutte contre la drogue.

L'étude prendra en compte les réalisations ou expériences en cours dans d'autres cantons.

Cosignataires: F. Reber, R. Debély, G. Pavillon, P. Guenot, M. Berger-Wildhaber, A. Calame, W. Willener, H. Helfer, R. Châtelain, F. Löffel, E. Berthet, B. Jaquet, M. Garin, W. Haag, M. Bovay, A. Rutti, F. Javet, W. Geiser, P. Meystre, P. Cattin, J.-B. Wälti et M. Schafroth.

2. LES FLUX DE L'ARGENT DE LA DROGUE

Parler des drogues c'est aussi se pencher sur des problèmes tels que les Droits de l'homme et des minorités, l'environnement, les relations Nord-Sud, le commerce des armes et bien entendu les conflits régionaux. Générant des profits considérables, la drogue exacerbe les affrontements dont elle devient l'enjeu. Les cas de l'Afghanistan, du Liban ou de la Birmanie sont à cet égard exemplaires. La désarticulation récente de certains ensembles étatiques, et les bouleversements qu'elle a provoqués, en particulier la flambée des nationalismes, sont des terrains particulièrement propices au développement des flux financiers illicites. En outre, l'abandon par les grandes puissances de certains de leurs protégés depuis la chute du mur de Berlin ne fait qu'accentuer la recherche par ces derniers de sources de financement alternatives. Or, les dérivés du cannabis, de la coca ou du pavot sont les seules matières premières dont le commerce est aujourd'hui encore très rémunérateur sur le marché international. L'augmentation des surfaces sur lesquelles sont cultivées ces plantes est en relation directe avec la chute des cours de l'arachide, du café, du cacao ou du coprah, et l'accroissement de la dette. Les paysans du Tiers Monde ne s'enrichissent pas pour autant. On estime que réunis, ils perçoivent moins de 1% des 150 à 300 milliards de dollars de bénéfices générés par le commerce international des drogues. Les grands pays producteurs et/ou trafiquants eux-mêmes – la Colombie, le Pérou, la Bolivie, le Pakistan, l'Afghanistan, la Birmanie, le Maroc – ne voient rester ou revenir dans leurs économies que de 10% à 15% de ces profits dont la plus grande partie irrigue les systèmes bancaires et les économies des pays développés.

Paradoxalement, les sommes saisies par la police sur les trafiquants demeurent minimales et ceci pour deux raisons. L'une tient à la structure des organisations criminelles, qui font en sorte que le produit de la vente des stupéfiants reste le moins de temps possible entre les mains des vendeurs et quitte aussi rapidement que possible notre pays. Lors d'une vaste opération menée au début de l'année 1998, la police cantonale a pu vérifier que l'argent était récolté quotidiennement par un homme de main avant d'être acheminé sans délai par porteur vers les Balkans. Pour cette raison, les saisies opérées par la justice dépassent rarement quelques milliers de francs. D'autant plus que les trafiquants arrêtés se situent bien souvent au bas de l'échelle hiérarchique de l'organisation pour laquelle ils sont actifs, et qu'à ce titre leur participation aux bénéfices demeure infime.

Il arrive également que l'argent quitte tout aussi rapidement notre pays, mais par des voies bancaires et en toute légalité. Grâce à la collaboration d'intermédiaires non impliqués dans un trafic, l'argent récolté peut être viré quasi instantanément sur un compte à l'étranger grâce à un système mis au point par une grande banque d'outre-Atlantique. Même si en certaines occasions, des relevés bancaires sont saisis, il est extrêmement difficile de prouver que la somme virée provenait de la vente de produits stupéfiants.

L'autre raison tient principalement à la stratégie développée par la police dans la lutte contre le trafic de stupéfiants. Dans la mesure du possible une opération sera déclenchée au moment où une livraison importante de drogue s'opère, ce qui signifie que le chiffre d'affaire est encore à réaliser.

3. STRUCTURE DU MARCHÉ DES PRODUITS STUPÉFIANTS DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

L'année 1998 avait été marquée par plusieurs tentatives de la mafia de l'héroïne d'instaurer des scènes ouvertes de la drogue dans le canton de Neuchâtel, de casser les prix et d'habituer les clients à l'achat de plusieurs grammes (5 grammes au minimum) en lieu et place des traditionnelles doses (0,2 gramme). Ces tentatives ont échoué et il n'existe aucun lieu dans notre canton où l'on peut acheter et consommer ouvertement de l'héroïne. Ce juteux marché n'appartient pas à une organisation criminelle déterminée.

Durant les premiers mois de l'année 1999, les efforts de la police se sont portés quasi essentiellement sur le trafic de cocaïne dans les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds organisé par des organisations criminelles originaires de l'Afrique de l'Ouest. L'offre de cocaïne dans le canton avait augmenté de manière importante. Comme ce fut le cas pour la mafia albanaise, la mafia africaine a tenté à répétitions de remplacer les dealers arrêtés par de nouveaux acteurs. Parallèlement, la lutte contre le trafic d'héroïne réorganisé par la mafia albanaise s'est poursuivie.

Malgré les nombreuses arrestations réalisées, l'offre de cocaïne n'a pas pour autant baissé dans le canton, en raison de l'émergence de bandes de

trafiquants originaires d'Amérique du Sud. Les enquêtes de la police ont ainsi mené sur un trafic de cocaïne détenu par la mafia colombienne dont quelques acteurs alimentaient par kilos le marché de la ville de Neuchâtel.

Durant l'année 1999, il a également été constaté un regain d'activité d'un multirécidiviste suisse et neuchâtelois dans la vente au détail de toutes sortes de drogues, dont la cocaïne, les amphétamines, les ecstasy, le haschisch, le LSD. Un véritable réseau de distribution entre Berne, Bienne et le canton de Neuchâtel a pu ainsi être démantelé. Plusieurs arrestations ont eu lieu dans notre canton pour la vente de plusieurs centaines de grammes de cocaïne, des kilos de haschisch, des milliers de pilules d'amphétamines et d'ecstasy, des centaines de doses de LSD.

La situation de l'année 2001 est très similaire à celle de l'année 2000. Le bouleversement marquant survenu dans le trafic de stupéfiants durant l'année 1999, à savoir une substitution de l'héroïne par la cocaïne et, ce, même auprès de la population des héroïnomanes de longue date, s'est confirmé durant l'année 2001. Ce phénomène se mesure également sur le marché illicite de la drogue dans le canton de Neuchâtel où l'accès à la cocaïne est actuellement plus aisé qu'à l'héroïne.

Les conséquences de ce changement sont dramatiques dans la mesure où il n'existe pas de médicament de substitution à cette drogue et par le fait que les toxicomanes la consomment de manière compulsive (jusqu'à 30 injections par jour). Ils deviennent particulièrement agressifs, s'exposent à nouveau au SIDA et aux hépatites par l'échange des seringues et décompensent psychologiquement de manière sévère. Leur insertion sociale est ainsi fortement menacée.

En matière de lutte contre le trafic illicite des produits stupéfiants, la police poursuit depuis cinq années consécutives deux buts importants définis par le procureur général, en accord avec la cheffe du département :

1. empêcher systématiquement tout embryon de scène ouverte de la drogue dans le canton de Neuchâtel ;
2. empêcher que le marché de la vente de l'héroïne et de la cocaïne soit détenu par un nombre restreint de criminels.

Il est en effet préférable que les marchés de l'héroïne ou de la cocaïne appartiennent aux toxicomanes eux-mêmes et que ceux-ci s'organisent entre eux pour l'achat et la couverture de leurs besoins sans bénéfices substantiels. Une autorégulation peut ainsi s'instaurer sans risque de grande expansion.

Aujourd'hui, il est possible d'affirmer que les efforts ont été récompensés et que les deux buts ont été atteints pour le marché de l'héroïne et de la cocaïne. La plupart des opérations de police se sont concentrées sur des ressortissants africains de l'ouest qui détiennent une grande partie du marché de la cocaïne (et tout récemment de l'héroïne), et dans le milieu sud-américain, qui, de manière traditionnelle, est très lié à la diffusion de la cocaïne ; ces efforts ont permis d'empêcher systématiquement l'émergence

de scènes ouvertes de distribution de cocaïne et d'héroïne en main des bandes organisées de trafiquants.

Durant l'année 2001, les actions policières se sont poursuivies. Outre le fait que tout a été mis en œuvre pour maintenir la pression sur les dealers de cocaïne et d'héroïne, les efforts ont porté sur le plan de la lutte contre les drogues synthétiques, notamment l'amphétamine thaï (en fait de la méthamphétamine). Il a été constaté une consommation très importante de cette drogue, qui, même si elle est vendue sous la forme de pilules, est consommée par fumigation par des toxicomanes très jeunes (16-25 ans). Cette drogue a largement supplanté l'ecstasy, vraisemblablement à cause de la fumigation représentant, chez les jeunes, une symbolique plus forte que l'ingestion par voie digestive.

La méthamphétamine est une drogue très dangereuse (30 à 100 fois plus puissante que l'amphétamine), notamment et en particulier lorsqu'elle est fumée, parce que l'accès par les artères permet de saturer très rapidement et massivement les récepteurs du cerveau. Elle engendre une dépendance physique et des dégradations psychiques très marquées.

La lutte contre le trafic de méthamphétamine est difficile à mener parce que les dealers (presque tous toxicomanes) ont, dans un premier temps, un profil social qui ne permet pas d'identifier leur activité délictueuse. Ils ont souvent un travail, un bon statut social et sont de ce fait inconnus de la police. Les effets psychiques liés à la consommation de ce produit n'apparaissent pas immédiatement. Le milieu dans lequel se vendent les pilules est, de plus, restreint à des groupes d'initiés.

L'importation des amphétamines thaïes se trouve dans les mains du milieu thaïlandais ou vietnamien. Ce milieu est particulièrement imperméable à la surveillance policière. Les trafiquants utilisent également des compatriotes ayant obtenu la nationalité suisse pour servir d'intermédiaires avec les petits revendeurs.

La lutte contre ce type de trafic a été une des priorités durant toute l'année. Si plusieurs dizaines de revendeurs et consommateurs ont été identifiées et dénoncées aux autorités pénales durant l'année 2000, il est un peu navrant de souligner que l'on a retrouvé les mêmes acteurs dans le trafic en 2001. Ce type de trafic ne semble étonnamment pas être considéré comme aussi grave, devant les tribunaux, que celui de la cocaïne ou de l'héroïne, alors qu'il engendre une forte dépendance.

4. SAISIES OPÉRÉES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Les très importantes sommes saisies dans plusieurs cantons au cours des dernières années, se trouvaient en fin de processus, dans cette phase qui est communément appelée blanchiment. Jusqu'à ce jour, le canton de

Neuchâtel n'a jamais pu se prévaloir d'un tel succès. Néanmoins, nous ne pouvons exclure qu'un jour où l'autre une enquête dans le domaine du trafic de stupéfiants trouve pareille conclusion dans un établissement financier de notre région.

En se référant aux cinq dernières années, on constate qu'annuellement ce sont quelque 20.000 francs qui sont confisqués auprès des trafiquants. Il est vrai que ce montant est insignifiant si on le compare aux sommes dépensées quotidiennement par les toxicomanes neuchâtelois pour l'acquisition de drogues dures, soit plus de 30.000 francs. La dernière saisie d'importance remonte à 1987 ou près de 60.000 francs, provenant d'une seule affaire, avaient été dévolus à la caisse de l'Etat.

De manière générale, le juge prononce la confiscation des valeurs patrimoniales en cas de trafic illicite de stupéfiants ou, le cas échéant, le remplacement de celles-ci par des créances compensatrices de l'Etat en vertu de l'article 59 CPS. Mais les plus récentes affaires traitées dans notre canton ont montré qu'à l'heure du jugement, les trafiquants n'ont aucune fortune personnelle rendant le recouvrement des créances compensatoires illusoire.

5. EXPÉRIENCES RÉALISÉES DANS LE CANTON DE FRIBOURG

Le 13 février 1996, le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté une loi instituant un fonds pour la lutte contre les toxicomanies, lequel est alimenté par les valeurs patrimoniales confisquées et par le produit des créances compensatrices fixées par les juges pénaux en cas de trafic illicite de stupéfiants.

Les montants disponibles ont pour but, dans la mesure du possible, de renforcer le financement :

- de l'information et des mesures de prévention en matière de toxicomanies, notamment à l'école ;
- des moyens policiers et judiciaires affectés à la lutte contre la drogue ;
- de la prise en charge médico-sociale des toxicomanes ;
- des programmes de production et d'activités alternatives dans les pays où l'on cultive et/ou transforme des plantes à drogues.

Après l'adoption de la loi, la direction de la justice, de la police et des affaires militaires a élaboré des directives qui définissent clairement les modalités d'application, précisant notamment les tâches respectives des autorités judiciaires et administratives. Il est ainsi prévu que les montants confisqués disponibles servent en priorité au remboursement des frais pénaux et à la restitution aux ayants droit en application des articles 59 et 60 CPS.

Au cours des années ayant suivi l'entrée en vigueur de la loi fribourgeoise, les montants suivants ont été affectés au fonds créé :

– 1997	6.500 francs
– 1998	14.751 francs
– 1999	164.955 francs
(dont 156.294 francs reçus du DFJP à la suite d'une répartition)	
– 2000	21.978 francs
– 2001	14.400 francs

On constate donc que les montants résultant des affaires propres au canton se montent en moyenne à un peu plus de 11.000 francs par an.

6. PRÉAVIS DE LA COMMISSION CANTONALE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE

Consultés, le bureau de la commission cantonale de lutte contre la drogue et la commission elle-même ont examiné cette question lors de leurs séances respectives des 2 et 16 novembre 2000.

Le préavis émis par ces instances consiste à dire qu'« *au vu de l'importance peu significative des montants qui pourraient être saisis sur le plan cantonal, il ne paraît pas rationnel de créer un fonds particulier mais ces saisies pourraient être attribuées à la réserve de la dime de l'alcool dont le règlement permet également le subventionnement d'actions de prévention ou de traitement contre la toxicomanie* ».

7. OPPORTUNITÉ DE LÉGIFÉRER

La lutte contre la délinquance en matière de stupéfiants constitue une des priorités majeures de la politique criminelle de notre canton. L'action de la police, de la justice et des intervenants médico-sociaux doit tendre à maîtriser le phénomène de la drogue autant que faire se peut en limitant l'accès au produit, en accentuant les mesures de prévention et en perturbant les filières du trafic de stupéfiants.

Au cours des dernières années, le Conseil d'Etat a clairement manifesté sa volonté politique de lutter de manière coordonnée contre le fléau de la drogue, que ce soit en édictant des directives pour l'organisation de manifestations à risques, sans oublier la concertation permanente de tous les intervenants au sein de la commission cantonale de lutte contre la drogue.

Ces mesures ne peuvent être efficaces que si elles sont appliquées dans la durée et s'inscrivent dans un plan. Le motionnaire reconnaît que les montants saisis, susceptibles d'être affectés à la lutte contre la toxicomanie sont aléatoires et que sa démarche est dans une certaine mesure symbolique. L'argent confisqué servirait à financer des actions précises et ponctuelles, dans le cadre du concept cantonal. Nous comprenons bien que la réalisation de la motion redonnerait une certaine légitimité à ces montants acquis au travers d'activités criminelles.

Derrière cette volonté plus que louable, il y a néanmoins la froide réalité des chiffres et du fonctionnement de la justice. En effet, quel que soit le mécanisme adopté, l'argent confisqué doit avant tout servir à couvrir les frais de justice et si nécessaire à indemniser les victimes directes de l'activité délictueuse. Dans ce domaine, il faut bien admettre que nous sommes largement déficitaires. Car les frais de justice générés par les enquêtes pénales liées au trafic de drogues sont sans commune mesure avec les quelque 20.000 francs confisqués annuellement auprès des trafiquants.

Ainsi, en 1998, la Cour d'assises a été appelée à juger une des plus grosses affaires de trafic de stupéfiants qu'ait connu notre canton. Les principaux accusés ont été reconnus coupables d'avoir écoulé de très importantes quantités d'héroïne durant un laps de temps très court. Au vu de la procédure relativement complexe qui a dû être menée, les frais judiciaires s'élèvent à 51.000 francs, auxquels il faut encore ajouter 26.000 francs pour les frais d'avocats d'office. Pour cette même affaire un peu moins de 10.000 francs ont pu être saisis.

Par ailleurs, les éventuels montants saisis devraient également servir au traitement des toxico-dépendants. Or, à ce sujet, nous rappelons que les structures ambulatoires génèrent des charges de fonctionnement inscrites au budget de l'Etat dont le montant s'élevait à 3.725.000 francs en 2001 et que les structures institutionnelles pour toxico-dépendants ont coûté pour le même exercice 1.850.000 francs.

Récemment la presse s'est fait l'écho des saisies réalisées dans le canton de Genève depuis 1995. En cinq ans ce sont 31 millions de francs provenant du trafic des stupéfiants qui ont pu être saisis dont 7 millions ont pu être dévolus à la lutte contre la toxicomanie. De tels montants justifient la mise en œuvre d'une législation spéciale.

Si une affaire très importante devait déboucher sur la saisie de centaines de milliers de francs, voire plus, nous pensons qu'il serait alors opportun d'attribuer une partie de cette somme comme le souhaite le motionnaire à la lutte contre la toxicomanie ou à quelque action ponctuelle. Mais en l'état actuel, nous estimons que vouloir légiférer sur cette question rendrait l'exercice quelque peu académique dans la mesure où les éventuelles ressources d'un fonds seraient sans rapport direct avec les coûts assumés de manière régulière par les collectivités publiques.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de légiférer.

8. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport et à classer la motion Didier Burkhalter 96.110, du 25 mars 1996, «L'argent des trafiquants pour lutter contre la drogue» pour les raisons décrites ci-devant. La

première ayant trait, nous le rappelons, à la disproportion entre les frais de justice et les montants confisqués, la seconde, tout aussi évidente, relevant des engagements extrêmement importants consentis pour le traitement des toxico-dépendants dans les institutions spécialisées que pour les traitements ambulatoires.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 3 juillet 2002

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,

Le chancelier,

P. HIRSCHY

J.-M. REBER