

2017



Contraventionnalisation de l'usage des drogues illicites

Un pari complexe et incertain

Sommaire

L'impossible gestion de la répression de l'usage	3
Qui est contrôlé et sanctionné ?	4
Une demande des policiers et des juges	5
Usage du cannabis ou usage des stupéfiants ?	5
Quelle amende ?	6
Primo-interpellation, récidive et réitération	6
Plus ou moins sévère qu'aujourd'hui ?	7
Des alternatives à la contravention ?	8
Quid du cannabis thérapeutique ?	9
Quel impact sur les circuits de distribution ?	9
Un nouveau dispositif à évaluer	10
Conclusion provisoire	10

Devant l'échec patent de la répression de l'usage de drogues illicites, même aux yeux des juges et des policiers, le pouvoir politique cherche une issue qui concilie, sans affecter son image, des objectifs a priori contradictoires. D'un côté il faudrait mettre fin à la débauche d'énergie improductive consacrée à poursuivre et sanctionner les petits fumeurs de cannabis, de l'autre tous les gouvernements successifs veulent afficher une fermeté pour ne pas s'attirer le reproche de laxisme. C'est pour rapprocher ces objectifs difficiles à concilier qu'a surgi l'idée de contraventionnaliser l'usage des stupéfiants.

L'impossible gestion de la répression de l'usage

L'efficacité de la répression se juge à sa capacité à faire diminuer ou cesser des comportements non autorisés. Pour ce qui est de la répression de l'usage du cannabis, le constat d'inefficacité est flagrant.

Le cadre législatif français, qui fait du simple usager un délinquant, a été conçu en 1970¹, à une époque où l'usage des drogues illicites était encore peu développé, et pour réprimer avant tout l'usage de l'héroïne, produit à la fois très addictif et commercialisé par des réseaux mafieux internationaux. Cette loi mettait sur le même plan l'héroïne et les autres produits classés comme stupéfiants, notamment le cannabis. Selon la loi, "*L'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende*" (Article L.3421-1 du Code de la santé publique). La loi avait deux objectifs simultanés et égaux : réprimer et soigner. C'est pourquoi elle a organisé une articulation entre le juridique et le sanitaire. Elle prévoit ainsi des alternatives aux poursuites judiciaires, notamment un rappel à la loi, une orientation vers une structure sanitaire ou sociale, une obligation de suivre un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants, ou une injonction thérapeutique (obligation de se soigner). L'esprit initial de la loi était une protection des citoyens contre des produits dangereux pour la santé et non de faciliter le travail de répression.

Or, depuis la publication de la loi de 70, la consommation de cannabis est passée d'un usage relativement marginal à une consommation de masse et banalisée : en 2014, 17 millions de personnes déclaraient avoir déjà pris du cannabis au cours de leur vie, 4,6 millions au cours de l'année, 1,4 million au moins 10 fois au cours du mois et 700 000

¹ Loi n°70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses.

quotidiennement². De même, bien qu'à un moindre niveau, l'usage de la cocaïne est selon l'OFDT "de moins en moins rare" et "touche des milieux sociaux diversifiés".

Indépendamment de sa pertinence, pour être efficace, la répression dépend de deux facteurs :

- La probabilité d'être contrôlé et donc sanctionné : il est évident que l'importance de la population ayant enfreint, ou enfreignant la loi, est aujourd'hui telle que les policiers ou les gendarmes ne peuvent en contrôler qu'une partie négligeable (en pratique 180 000 infractions à la législation des stupéfiants sont relevées par an pour simple usage). La fréquence des contrôles et le risque d'être sanctionné sont donc faibles par rapport au nombre d'infractions réelles. Le processus de répression du simple usage est donc peu dissuasif.
- L'importance de la sanction encourue : un risque faible d'être contrôlé peut-être compensé par une sanction en elle-même dissuasive (peine de prison importante, sanction financière très élevée...). Mais l'importance de la sanction se confronte à son acceptabilité sociale. Dans le cas de l'usage simple de cannabis, une lourde condamnation paraîtrait totalement disproportionnée à une large fraction de la population, en partie aux 17 millions de personnes ayant eux-mêmes consommé du cannabis. C'est pour cette raison que l'usager simple de cannabis n'est jamais sanctionné par une peine d'un an de prison et une amende de 3 750 euros comme le prévoit la loi, même si en 2012, pour l'ensemble du territoire, on comptait encore 1 431 condamnations à une peine d'emprisonnement ferme pour usage seul³. Mais aujourd'hui, la très grande majorité des usagers interpellés pour la première fois, du moins en cas d'usage de cannabis, font l'objet d'alternatives aux poursuites, et surtout de rappels à la loi.

Qui est contrôlé et sanctionné ?

A cette difficulté de la répression du simple usage, s'ajoute le caractère discriminant des contrôles qui sont focalisés sur certains quartiers et certains groupes sociaux (on ne contrôle pas les lycéens des établissements parisiens prestigieux comme ceux du 93). De la même manière, on peut faire l'apologie du joint en toute impunité dans une émission sur YouTube qui invite Stéphane Bern ou Antoine de Caunes (Recettes Pompettes).

L'illustration du caractère discriminant socialement des contrôles a été apporté de manière quasi expérimentale au début de la présidence Sarkozy avec la "politique du

² <https://www.ofdt.fr/produits-et-addictions/de-z/cannabis/#conso>

³ <http://www.drogues-info-service.fr/Tout-savoir-sur-les-drogues/La-loi-et-les-drogues/L-usage-de-stupefiants>

chiffre". Les policiers connaissant les consommateurs dans certains quartiers étaient de fait incités à les contrôler fréquemment pour accroître leurs statistiques d'activité. Indépendamment de cette période particulière, le principal facteur prédictif pour être contrôlé est ainsi d'avoir été déjà contrôlé auparavant.

Ainsi, on contrôle plus souvent les mêmes populations dans des quartiers difficiles qui sont à la fois des zones de trafic, alors que la consommation dans des zones socialement paisibles est relativement sans risque.

Une demande des policiers et des juges

Les policiers et les juges sont évidemment conscients de cette contradiction entre leur mission d'assurer le respect de la loi et l'impossibilité pratique d'y parvenir. Devant des procédures improductives mais consommatrices de ressources et d'énergie, ils demandent un allègement de leur charge de travail quant à la répression du simple usage de drogues illicites. Ils sont favorables à un recentrage de leurs missions sur la lutte contre le trafic ou la grande délinquance, sans parler actuellement du risque terroriste.

La classe politique est évidemment consciente de cette situation mais, contrairement à d'autres pays (USA, Canada, Uruguay...), elle ne souhaite pas légaliser la consommation de cannabis pour ne pas être accusée de laxisme par une partie de la population. Dès lors, la sanction de la consommation par une simple contravention est apparue comme une solution intermédiaire permettant d'alléger le travail des policiers et des juges tout en maintenant l'interdit. Le choix de la contravention est donc avant tout une réponse politique à une situation ingérable.

Reste à en évaluer la mise en œuvre, car les questions et problèmes pratiques à résoudre sont nombreux.

Usage du cannabis ou usage des stupéfiants ?

Si le cannabis est le produit le plus consommé, il n'en reste pas moins juridiquement un stupéfiant, avec le même statut juridique que la cocaïne ou l'héroïne. Il y aurait donc une difficulté à séparer les modalités de répression de l'usage de ces différents produits. C'est pourquoi la mission d'information confiée à deux députés (Éric Pouillat et Robin Reda) à l'automne 2017 concerne l'application d'une procédure d'amende forfaitaire pour le délit d'usage illicite de "stupéfiants", c'est-à-dire aussi bien le cannabis que l'héroïne, pour répondre à la promesse électorale d'Emmanuel Macron.

En effet, dans son livre *Révolution*, paru en novembre 2016, le futur président se déclarait favorable à la dépénalisation "de la détention en petite quantité du cannabis afin de désengorger les tribunaux". Emmanuel Macron plaidait ainsi pour que le délit soit puni d'une simple contravention. Une mesure qu'il qualifiait alors de "*bien plus dissuasive qu'une hypothétique peine de prison dont tout le monde sait qu'elle ne sera finalement jamais exécutée*". Cependant, au-delà de cette promesse de principe, la traduction concrète nécessite une réflexion plus approfondie, d'où la mission des deux parlementaires⁴.

Quelle amende ?

Toujours guidé par le souci d'afficher sa fermeté, le pouvoir politique ne peut fixer une amende trop symbolique qui ne serait pas dissuasive, mais il ne peut non plus décider d'une amende d'un montant trop élevé qui se heurterait à l'insolvabilité des contrevenants. Si l'amende est élevée, un grand nombre de contrevenants, surtout jeunes, ne pourra pas la payer immédiatement. Or aujourd'hui, la majorité des interpellés par la police sont des jeunes dans des quartiers défavorisés, soit deux facteurs de faiblesse de revenus. Il existe donc un risque d'aggravation de la discrimination si l'amende est trop élevée.

Le montant moyen des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels est de 300 €. Si la contravention pour usage simple atteignait ce niveau, ce serait de fait très élevé et probablement difficile à acquitter immédiatement pour un grand nombre d'usagers. Cependant, l'amende de 300 € est infligée par des tribunaux correctionnels, donc surtout à des récidivistes. En toute logique, elle devrait être inférieure pour des personnes qui sont interpellées pour la première fois.

Primo-interpellation, récidive et réitération

La contravention est destinée à ceux qui sont contrôlés pour la première fois en possession d'un produit illégal, donc ceux qui seraient considérés aux yeux de la police et de la justice comme des primo-délinquants. D'où les catégorisations suivantes :

- Primo-interpellation : concerne une personne ayant fait pour la première fois l'objet d'un contrôle ayant mis en évidence une possession de produit illicite. Cela ne préjuge évidemment pas de sa consommation réelle antérieure.

⁴ L'ANPAA (Nicolas Simon, Bernard Basset et Myriam Savy) a été auditionnée par les deux députés le 26 septembre 2017.

- Récidive : concerne une personne ayant déjà fait l'objet d'un contrôle positif par le passé, et qui est de nouveau contrôlée en possession d'un produit illicite
- Réitération : concerne une personne ayant déjà commis un délit (par exemple acte de violence) et qui fait l'objet d'un contrôle positif pour la détention de produit illicite. La réitération concerne deux délits de nature juridique différente, et ici, un des deux actes est celui de la possession de stupéfiant.

La contravention concernera la primo-interpellation, mais pas la récidive qui renverra la personne dans la procédure judiciaire (quid de la réitération ?). En toute logique, le policier qui contrôlera une personne en possession de stupéfiant devra donc vérifier si la personne n'est pas un récidiviste.

Cette simple étape de vérification des antécédents alourdit déjà la simplicité recherchée par la nouvelle procédure. Elle pose également la question du fichier qui est interrogé par les policiers. Et elle peut conduire à deux attitudes :

- soit le policier ne vérifie pas les antécédents (ou pas toujours) pour ne pas entrer dans une procédure lourde et il fixe une amende de manière plus ou moins systématique. Dans ce cas, il n'applique pas la loi ;
- soit il consulte systématiquement les antécédents dans un fichier (casier judiciaire), ce qui suppose que toutes les contraventions pour usage ont fait l'objet d'une inscription dans le fichier.

Une autre difficulté est que les policiers et gendarmes n'ont pas accès au casier judiciaire. Le risque est aussi que les fichiers de police servent de casier judiciaire parallèle.

Plus ou moins sévère qu'aujourd'hui ?

Aujourd'hui, la majorité des primo-interpellés, surtout pour usage de cannabis, font l'objet d'alternatives aux poursuites, et le plus souvent d'un simple "rappel à la loi" (RAL), c'est-à-dire d'une admonestation par le juge. Ce RAL n'est pas inscrit au fichier judiciaire, donc si la personne est interpellée de nouveau, elle n'est pas considérée juridiquement comme récidiviste.

Mais si la contravention future ne concernait que la première interpellation, elle devient automatiquement récidiviste lors d'une nouvelle interpellation. La nouvelle procédure risque d'aggraver de manière purement statistique le taux de récidive, car les usagers seront considérés bien plus vite comme récidivistes.

Enfin, si la procédure entraîne mécaniquement une augmentation des récidives, ces "néo-récidivistes" risqueront une sanction plus lourde, car le simple rappel à la loi est difficilement applicable à un récidiviste (la sanction serait moins lourde que l'amende

pour une première interpellation). Le problème se posera de la même manière avec les autres alternatives aux poursuites judiciaires.

Ainsi, la procédure d'amende pour première interpellation ne signifie pas nécessairement un allègement des sanctions pour les usagers, elle peut au contraire être la première étape de poursuites judiciaires plus lourdes *in fine* qu'aujourd'hui.

Des alternatives à la contravention ?

On l'a vu, la contravention systématique pour première interpellation risque d'affaiblir la proposition d'alternatives aux poursuites judiciaires, c'est-à-dire d'aide aux usagers en difficulté, d'orientation vers le système de prévention et de soin, qui peut être nécessaire pour certains.

La seule manière de conserver le plus largement possible cette possibilité d'aider les usagers serait d'offrir aux personnes interpellées pour la première fois, la possibilité d'échapper à la contravention sous réserve d'une démarche auprès du système d'accompagnement et de soin. En effet, une procédure systématique ne permet pas de distinguer les dangers des produits qui ne peuvent être mis sur le même plan entre ceux qui présentent des dangers immédiats (héroïne par exemple), et ceux qui présentent des dangers probablement moindres mais réels (cannabis pour les jeunes).

Mais une telle possibilité d'orientation vers le soin supposerait un bilan de premier niveau, un repérage des pratiques à risques chez les interpellés. Or, les compétences professionnelles mobilisées pour le maintien de l'ordre et celles pour le soin sont évidemment différentes. Une première approche de repérage nécessite un temps minimum pour être un tant soit peu fiable, même par une personne formée (policier ou non). Une telle approche mériterait une étude d'impact sur la charge de travail des policiers, et une comparaison avec la charge de travail actuelle. Dans l'état actuel de leurs contraintes professionnelles, il ne paraît pas réaliste de demander aux agents verbalisateurs de repérer les usages les plus problématiques. D'autant que cela alourdirait leur charge de travail et irait ainsi à l'encontre de l'objectif recherché.

Par ailleurs, si on généralisait l'utilisation du "cannabis abuse screening test" (CAST), qui est un très bon outil de premier repérage, on peut douter de la sincérité des réponses si le questionnaire est dispensé par un policier. Ce test peut aider les personnes en difficulté à évaluer leur niveau d'usage, et pour entamer un dialogue avec un thérapeute. Cependant, les missions, objectifs et compétences des forces de l'ordre ne leur

permettent pas de devenir des acteurs de santé pour la seule raison qu'ils sont en contact avec les usagers.

Si un dispositif d'alternative à la contravention devait se mettre en place, ce qui est souhaitable, il devrait être suffisamment fluide, selon une procédure simple, et tenir compte de la disponibilité des professionnels sur le territoire. On connaît en particulier les difficultés liées à la démographie médicale.

Quid du cannabis thérapeutique ?

Alors que l'usage du cannabis à visée thérapeutique se développe (traitement des douleurs chroniques en particulier), de nombreux pays, en particulier européens, admettent ou tolèrent cet usage par des malades, et même sa prise en charge à 100 % par la sécurité sociale sur prescription médicale comme en Italie⁵. Certains pays affichent clairement une stratégie de développement industriel sur ce créneau (Israël notamment).

Le cadre législatif français n'autorise pas l'usage du cannabis à visée thérapeutique, et ne favorise pas les recherches scientifiques pour en préciser les indications, les bénéfices et les inconvénients.

Il est évident que la contraventionnalisation de l'usage qui continuera à placer sur le même plan l'utilisation "récréative" et à visée thérapeutique ne permettra pas de répondre à ces questions.

Quel impact sur les circuits de distribution ?

L'interpellation de rue et la contravention pour premier usage vont entraîner une inévitable adaptation des circuits d'approvisionnement, en particulier un développement de la commande par internet et de la livraison à domicile, pour éviter aux usagers les risques d'interpellation. Ces nouveaux circuits de distribution profiteront d'abord aux plus aisés, aggravant ainsi la discrimination sociale devant la répression de l'usage.

Il faut également souligner que le recours à Internet peut déboucher sur l'offre et la consommation de produits plus diversifiés, et notamment des cannabinoïdes de synthèse (beaucoup plus dangereux).

⁵ Le Quotidien du médecin, 21 novembre 2017.

Un nouveau dispositif à évaluer

A l'examen, la contravention automatique pour usage de stupéfiants ne sera pas nécessairement une procédure simple et limpide d'allègement du travail des policiers et des juges. Il serait prudent, quand elle se mettra en place, de prévoir plusieurs mesures d'accompagnement :

- La fixation d'objectifs quantifiés permettant d'évaluer la réussite ou non de la nouvelle loi. Ces objectifs pourraient être les suivants : une baisse de la consommation de 10 % à mi-mandat, et une baisse de 20 % à l'issue de la mandature, ou encore une réduction des nouvelles expérimentations ou du nombre de nouveaux consommateurs tels que décrit par l'OFDT.
- Un suivi piloté par la MILDECA sur la base d'indicateurs d'activité (nombre de contrôle, nombre de contraventions, etc...), mais aussi d'impact (niveau de consommation selon l'OFDT) ;
- Une clause de révision automatique de la loi au terme de 5 ans, comme cela est le cas pour les lois qui font débat au sein de la société (IVG autrefois, bioéthique aujourd'hui).

Conclusion provisoire

Faute de suivre la voie rigoureuse, pragmatique et dépassionnée qui est celle de différents pays face à la consommation de produits psychoactifs, et loin d'alléger les services répressifs de tâches inutiles et improductives, la France risque de s'engager dans un dispositif complexe aux résultats incertains pour la santé publique comme pour la sécurité publique.

En se concentrant d'abord (exclusivement ?) sur les conditions de travail des policiers, la contraventionnalisation ne facilitera ni la prévention, ni le soin ou l'accompagnement des personnes, ni la recherche et le développement des connaissances par des enquêtes épidémiologiques.

La contraventionnalisation continuera à mettre sur le même plan l'usage de produits très différents tels que cannabis, cocaïne et héroïne, également des conduites de consommation aussi différentes que l'usage simple et la dépendance, ce qui traduit surtout la méconnaissance par la classe politique des problèmes de santé en rapport avec les conduites addictives.

Augmenter l'efficacité d'une prohibition concernant 1,4 millions de français est significatif d'une politique où l'émotion a pris le pas sur la rationalité de la décision.

- DÉCRYPTAGES N° 1 - Le débat actuel de la loi Evin
- DÉCRYPTAGES N° 2 - La loi Evin sur les boissons alcooliques : de quoi parle-t-on ?
- DÉCRYPTAGES N° 3 - Publicité sur les boissons alcooliques : Les véritables objectifs du lobby de l'alcool
- DÉCRYPTAGES N° 4 - La cible du lobby de l'alcool : les jeunes - Les raisons de la mise en cause de la loi Evin
- DÉCRYPTAGES N° 5 - Les méthodes du lobby de l'alcool : Ou comment inciter les jeunes à boire
- DÉCRYPTAGES N° 6 - Alcool et santé : Une préoccupation internationale
- DÉCRYPTAGES N° 7 - La façade scientifique des alcooliers : L'IREB
- DÉCRYPTAGES N° 8 - DÉCRYPTAGE DE LA COM' DES ALCOOLIERS : *Avec Modération!*
- DÉCRYPTAGES N° 9 - Retour sur un fiasco médiatique : La campagne publicitaire de Vin & Société
- DÉCRYPTAGES N°10 - Dépistage du cannabis au lycée : Les questions posées
- DÉCRYPTAGES N°11 - Vin & Société : L'offensive contre la santé
- DÉCRYPTAGES N°12 - "Education au goût «et Educ'Alcool : Les miroirs aux alouettes du lobby de l'alcool
- DÉCRYPTAGES N°13 - Alcool : Désinformation et fausses allégations
- DÉCRYPTAGES N°14 - "Recettes Pompettes" : Pochade ou incitation à l'ivresse ?
- DÉCRYPTAGES N°14bis - Le bidonnage dangereux : « Recettes Pompettes » (Suite)
- DÉCRYPTAGES N°15 - Alcool et Sport : les liaisons dangereuses
- DÉCRYPTAGES N°16 - La bière championne de l'Euro : Sport, sponsoring et publicité
- DÉCRYPTAGES N°17 - Terrorisme et tabagisme dans les lycées : Les éléments du débat
- DÉCRYPTAGES N°18 - Alcool : Députés et sénateurs en mission
- DÉCRYPTAGES N°19 - La "nouvelle" façade scientifique des alcooliers : la FRA : la Fondation pour la Recherche en Alcoologie
- DÉCRYPTAGES N°20 - Cannabis : L'inévitable débat
- DÉCRYPTAGES N°21 - Alcools et information des consommateurs : une exigence légitime
- DÉCRYPTAGES Collector - Addictions : soyons sérieux : *Les DÉCRYPTAGES de l'ANPAA*
- DÉCRYPTAGES N°22 - Le vapotage : De l'enthousiasme à la prudence
- DÉCRYPTAGES N°23 - Risque Alcool : Quelle politique mener ?
- DÉCRYPTAGES N°24 - La bière : Nouveaux visages, nouveaux risques
- DÉCRYPTAGES N°25 - La chicha : Culture, petit commerce et addiction
- DÉCRYPTAGES N°26 - Alcool et grossesse : Boire un peu ou pas du tout ?
- DÉCRYPTAGES N°27 - Buraliste : Un métier d'avenir

Ensemble, prévenons les risques addictifs

www.anpaa.asso.fr

Rejoignez-nous sur



A.N.P.A.A.

20, rue Saint-Fiacre – 75002 Paris

Tél. : 01 42 33 51 04 – Fax : 01 45 08 17 02 – contact@anpaa.asso.fr - [@anpaa_asso](https://www.instagram.com/anpaa_asso) – www.anpaa.asso.fr