



PREMIER MINISTRE

Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants

Restitution des travaux

2016



Mission interministérielle
de lutte contre les drogues
et les conduites addictives
drogues.gouv.fr



PREMIER MINISTRE



Mission interministérielle
de lutte contre les drogues
et les conduites addictives
drogues.gouv.fr

Traitement judiciaire de l'usage illicite de stupéfiants

Présentation des travaux du groupe de travail

L'usage de stupéfiants est interdit en France par la loi du 31 décembre 1970, sans qu'il soit opéré de distinction entre eux. Tout contrevenant s'expose à encourir une peine qui peut aller jusqu'à 3750 euros d'amende et un an d'emprisonnement. En pratique il existe un très large spectre de réponses dont certaines suspendent ou annulent les poursuites mais restent des sanctions comme les alternatives aux poursuites ou les compositions pénales. Depuis plus de trente ans les réponses aux contentieux d'usage n'ont cessé de s'élargir jusqu'à la possibilité récemment de transaction pénale ouverte aux officiers de police judiciaire pour traiter les délits tels que l'usage de cannabis. La loi de 2007 a également ajouté à cette palette de réponses, le stage de sensibilisation qui peut être prononcé à différents stades de la procédure. La question de l'application de la loi et notamment du problème de son interprétation devant le flou parfois de la limite entre l'usage, la détention ou la vente a fait l'objet de plusieurs directives de politique pénale.

Lorsque j'ai pris mes fonctions de présidente de la MILDT, devenue MILDECA en mars 2014, le Premier ministre auquel nous sommes rattachés m'a fait part de son souhait que cette mission interministérielle soit force de proposition quant aux évolutions juridiques nécessaires à l'efficacité de la lutte contre la drogue, la toxicomanie et les conduites addictives. En juin 2015, la MILDECA a proposé au Premier ministre, ce qu'il a accepté, de mettre en place et de piloter un groupe de travail interministériel portant sur l'efficacité de la réponse pénale appliquée à l'usage de stupéfiants. L'objectif étant de définir les éléments juridiques et techniques qui permettent d'apprécier la pertinence d'une contraventionnalisation de l'usage simple de stupéfiants, ainsi que de l'efficacité de la peine d'emprisonnement pour ce motif.

Ce groupe de travail a donc été constitué en juillet 2015, réunissant des représentants de chaque ministère concerné : Santé, Intérieur, Justice, Douane.

Le présent document synthétise ces travaux et l'analyse faite du contenu global de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants, et propose des pistes de réforme législative et réglementaire paraissant opportunes tout en restant dans le cadre du maintien de l'interdit de l'usage de drogue, comme cela est prévu dans le programme gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives piloté par la MILDECA sur la période 2013-2017.

Tout en maintenant l'interdit de l'usage de produits stupéfiants, le rapport préconise une évolution de la réponse pénale à l'usage simple, afin qu'elle soit plus adaptée : parmi les évolutions possibles, les participants au groupe de travail privilégient la solution de la contravention de 5^{ème} classe avec forfaitisation de l'amende entraînant extinction de l'action publique pour les personnes majeures primo-délinquantes, et individualisation de la réponse pénale pour les mineurs et les personnes réitérantes. Le groupe de travail ne s'est pas prononcé sur le nombre de contraventions possibles, avant de revenir au droit commun ; c'est un point important à définir.

Ce document a donc vocation à nourrir les discussions et réflexions à venir afin d'améliorer l'efficacité de la réponse pénale. Ce rapport a été rendu public après la tenue de la session extraordinaire des Nations Unies en avril dernier qui était consacrée au problème des drogues, et qui a marqué une inflexion importante avec le constat de l'échec de la politique de guerre à la drogue. Les politiques d'emprisonnement des usagers y ont été dénoncées fortement comme une atteinte aux droits de l'Homme et nombre de pays ont défendu la nécessité de mettre l'accent sur la prévention et le développement des politiques de réduction des risques.

La MILDECA s'attache à définir et coordonner une politique équilibrée permettant au fil des plans d'actions de mener un travail harmonieux et consensuel entre les différents ministères, qu'il s'agisse de la prévention, de l'accompagnement et du soin, mais aussi de l'application de la loi, de la lutte contre le trafic ou de la recherche. La restitution de ce groupe de travail fait partie intégrante de ce processus interministériel.

Danièle Jourdain-Menninger
Présidente de la MILDECA

SOMMAIRE

I. Les enjeux dégagés par le groupe de travail (p7)

1. Les constats concernant la norme pénale actuelle et son application (p7)
 - A. Les incriminations et les mesures pénales (p7)
 - a/ Mesures alternatives aux poursuites (p8)
 - b/ Peines (p9)
 - B. La politique pénale (p10)
 - C. Les statistiques concernant la réponse pénale (p11)
 - D. Les moyens opérationnels engagés (p13)
 - E. Etat des lieux dans les pays de l'Union Européenne (p14)
2. L'identification des enjeux de nature à rendre opportune une modification de la norme (p14)

II. Les options examinées par le groupe de travail (p16)

1. Les implications de la suppression de la peine d'emprisonnement, élément commun à l'ensemble des options envisagées (p16)
 - A. Les conséquences concernant les enquêtes portant sur le trafic (p16)
 - B. Les conséquences concernant l'expression de l'interdit pénal (p17)
2. Les options examinées (p18)
 - A. Suppression de la peine d'emprisonnement et maintien du délit avec une peine d'amende seule encourue (p18)
 - B. Contraventionnalisation sous la forme d'une contravention de 5^{ème} classe sans possibilité de forfaitiser (p18)
 - C. Contravention de 5^{ème} classe avec inscription, par décret en Conseil d'Etat (article 529 du code de procédure pénale), sur la liste des contraventions pour lesquelles le paiement d'une amende forfaitaire entraîne l'extinction de l'action publique (p19)
 - D. Contraventionnalisation sous la forme d'une contravention des 4 premières classes (p22)
 - E. Contraventionnalisation sous la forme d'une contravention des 4 premières classes avec inscription, par décret en Conseil d'Etat (article

529 du code de procédure pénale), de cette contravention sur la liste des contraventions pour lesquelles le paiement d'une amende forfaitaire entraîne l'extinction de l'action publique (p22)

- F. Création d'un délit ou d'une contravention de détention de stupéfiants en vue de l'usage (p22)
- G. Création d'un deuxième niveau de sanction en cas de réitération / récurrence / infraction commise de manière habituelle si la contraventionnalisation était retenue (p24)

III. La piste privilégiée aux termes des travaux et les modifications textuelles à envisager (p27)

1. Les modifications réglementaires accompagnant la modification de l'article L 3421-1 du code de la santé publique (p27)
2. La circulaire de politique pénale (p28)
3. Les travaux santé/justice (p28)

La MILDECA a réuni depuis le mois de juillet 2015, avec l'accord du Premier ministre, un groupe de travail inter-administratif, comportant des représentants des ministères de la justice, de l'intérieur, des finances et des comptes publics et de la santé et de l'OFDT. Ce groupe de travail avait pour objet de réfléchir, dans une approche juridique et technique, à l'efficacité de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants, et aux pistes de réforme légale opportunes, concernant notamment la norme et ses modalités de mise en œuvre.

Dans le cadre de ces travaux, les ministères ont défini les enjeux, très divers, que pose la définition de la norme pénale en matière d'usage de stupéfiants, au regard de leurs champs de compétence respectifs. Le groupe de travail a examiné les conséquences procédurales et les avantages et inconvénients de chaque option de modification de la norme.

I. Les enjeux dégagés par le groupe de travail

1. Les constats concernant la norme pénale actuelle et son application

Un premier état des lieux a été dressé dans le document de préparation des travaux adressé par la MILDECA aux membres du groupe de travail (annexe 1, comportant une bibliographie).

Les éléments de constat figurent par ailleurs dans les contributions de la DACG et de la MILAD (annexes 2 et 3).

A. Les incriminations et les mesures pénales

Les incriminations en matière d'usage et de détention de stupéfiants sont les suivantes :

- Répression de l'usage de stupéfiants : peine d'emprisonnement (1 an) et peine d'amende (3750 euros) encourues ; pas de distinction selon le produit dans les peines encourues
- Répression de la détention de stupéfiants : peine d'emprisonnement (10 ans) et peine d'amende encourue (7.500.000 euros)

Il n'existe pas de dispositions incriminant la détention pour usage de stupéfiants.

Les dispositions relatives à la détention de stupéfiants se trouvent dans la partie relative au « trafic de stupéfiants » : cela signifie que l'esprit de la loi paraît être de poursuivre pour détention de stupéfiants les personnes soupçonnées d'en faire le trafic, mais aucune quantité minimale n'étant définie, il est toujours possible de poursuivre pour détention de stupéfiants même pour une très faible quantité.

Il convient de préciser que, lorsque la qualification d'usage de stupéfiants est retenue et

poursuivie, l'affaire est jugée par un magistrat en juge unique, alors que la qualification de détention de stupéfiants implique qu'il soit jugé par le tribunal correctionnel statuant de manière collégiale (3 juges).

Au regard de ces éléments, les personnes interpellées avec une petite quantité de stupéfiants seront majoritairement poursuivies pour usage de stupéfiants et non détention de stupéfiants, lorsque le magistrat du parquet estime qu'il n'existe pas d'éléments dans la procédure démontrant que la personne détient du stupéfiant en vue de se livrer à du trafic, et que la quantité détenue demeure modeste. Cette solution n'est cependant pas retenue dans tous les cas.

Les réponses pénales possibles sont les suivantes :

a/ Mesures alternatives aux poursuites : (art 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale)

Pour toute infraction pénale, dont l'usage de stupéfiants, la loi prévoit des mesures alternatives aux poursuites, c'est-à-dire que le procureur de la République, au lieu de poursuivre la personne, peut lui proposer des mesures et classe l'affaire sans suite si elles sont acceptées et exécutées.

* Non inscrites au casier judiciaire :

En matière d'usage de stupéfiants, les alternatives aux poursuites susceptibles d'être prononcées sont principalement les suivantes :

- Rappel à la loi par OPJ (le policier ou le gendarme chargé de l'enquête) ou par le délégué du procureur (personne spécialement désignée en assemblée générale des magistrats pour tenir le rôle de délégué du procureur qui reçoit la personne au tribunal)
- Orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle : cette mesure peut prendre la forme d'une orientation vers une consultation jeunes consommateurs, d'un stage (par exemple, de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants) ou d'une formation dans un organisme sanitaire, social, ou professionnel.

* Inscrites au casier judiciaire :

La mesure de composition pénale, proposée par le procureur de la République, doit être acceptée par la personne et validée par un juge. Les mesures susceptibles d'être ordonnées en général en matière d'usage de stupéfiants dans ce cadre sont les suivantes :

- Amende
- Travail non rémunéré au profit d'une collectivité (travail d'intérêt général)
- Injonction thérapeutique : il s'agit d'un dispositif détaillé dans le code de la santé publique, visant à permettre à la justice de vérifier l'effectivité de la démarche de soins par l'intermédiaire d'un médecin relais différent du soignant qui est habilité à fournir des éléments d'ordre médical à la justice

- Stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants

Lorsque les mesures ordonnées ne sont pas respectées, le procureur de la République poursuit devant la juridiction de jugement.

La composition pénale exécutée est inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire consultable par les autorités judiciaires, mais ne l'est pas au bulletin n°2 du casier judiciaire qui peut être consulté notamment dans le cadre de l'accès à certains emplois publics.

A ces mesures vient s'ajouter la transaction pénale prévue dans le décret d'application de la loi du 15 août 2014 qui vient d'être publiée. La transaction pénale (peine d'amende proposée par l'OPJ après autorisation du procureur et validée par un juge) éteint l'action publique si l'amende est payée.

b/ Peines pouvant être prononcées suite à la mise en mouvement de l'action publique par le parquet :

Lorsque le procureur de la République décide d'engager des poursuites :

- les peines d'amendes et/ou d'emprisonnement (à noter que le tribunal peut prononcer soit une amende soit une peine d'emprisonnement soit les deux) susceptibles d'être prononcées peuvent être prononcées avec sursis, voire, pour l'emprisonnement, un sursis avec mise à l'épreuve comportant un certain nombre d'obligations : par exemple, une obligation de soins ou une injonction thérapeutique peuvent être prononcées.

Si les obligations ne sont pas respectées, le sursis peut être révoqué et la peine d'emprisonnement est alors ramenée à exécution. Ces mesures sont suivies par le juge de l'application des peines et mises en œuvre par le service de probation (SPIP).

- des peines alternatives à l'emprisonnement sont prévues pour l'ensemble des infractions comme le travail d'intérêt général, les jours amendes, susceptibles d'être prononcées dès lors qu'une peine d'emprisonnement est encourue ce qui est le cas pour l'usage de stupéfiants

- des peines complémentaires, qui peuvent être prononcées à titre de peine principale (en remplacement de l'emprisonnement et/ou de l'amende), sont prévues spécifiquement pour chaque infraction pénale. Concernant l'usage de stupéfiants, elles sont les suivantes :

- * injonction thérapeutique

- * stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants

- * confiscation obligatoire des stupéfiants

- * confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction, destinés à la commettre ou produit de l'infraction.

Certaines mesures, comme l'injonction thérapeutique ou le stage de sensibilisation, sont ainsi susceptibles d'être prononcées à différentes phases de la procédure : comme alternative aux poursuites ou à titre de peine.

Il convient de préciser, concernant non plus le contenu des peines mais la procédure, que

deux **procédures simplifiées** ont été créées ces dernières années pour permettre au procureur de la République d'engager des poursuites sans faire passer le prévenu devant le tribunal correctionnel : il s'agit de :

- l'ordonnance pénale (article 495 du CPP), prévue pour un certain nombre d'infractions limitativement énumérées (dont l'usage de stupéfiants), permettant de prononcer une amende et/ou éventuellement une peine complémentaire sans que le juge ni le procureur ne voient la personne ; il s'agit ensuite d'une peine inscrite au casier judiciaire comme si elle avait été prononcée par le tribunal
- la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), pour quasiment tous les délits, permettant au procureur de proposer, lors d'un entretien avec la personne qui reconnaît les faits, une peine qui, si elle est acceptée par la personne et validée par un juge, sera exécutée sans avoir à être prononcée par le tribunal en audience (peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement ferme)

Qu'elles soient prononcées à l'issue d'une procédure normale ou simplifiée, ces peines sont inscrites au bulletin n°1 du casier judiciaire et, pour la plupart, au bulletin n°2.

B. La politique pénale

Concernant les instructions de politique pénale, plusieurs circulaires se sont succédé :

- 8 avril 2005 relative à la lutte contre la toxicomanie et les dépendances
- 9 mai 2008 sur la lutte contre la toxicomanie et les dépendances
- 16 février 2012 relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants

Ces circulaires préconisent d'apporter une réponse pénale systématique à l'usage de stupéfiants.

Les précédentes directives de politique pénale n'excluaient pas de recourir au classement sans suite avec rappel à la loi lors d'une première interpellation ; la circulaire de 2012 recommande de n'user de la convocation devant le délégué du procureur avec rappel à la loi qu'avec une parcimonie extrême et exclut de recourir au classement sans suite en opportunité ou au rappel à la loi par un officier de police judiciaire.

La circulaire de 2012 prévoit que le stage de sensibilisation doit être la réponse privilégiée pour un premier usage simple (profil d'utilisateur occasionnel bien inséré), et quand cela n'est pas possible (absence de stage mis en place sur le ressort) ou opportun (profil de l'utilisateur), une peine d'amende dans le cadre d'une ordonnance pénale. L'injonction thérapeutique dans le cadre d'une alternative aux poursuites ou d'une peine doit être privilégiée pour les « usagers toxicodépendants ».

En cas de récidive ou de réitération, la directive donnée est de poursuivre devant le tribunal correctionnel sans indication sur le contenu des sanctions qu'il convient alors de requérir.

La circulaire de politique pénale de 2005 fixe par ailleurs des seuils indicatifs pour les conventions qui doivent être mises en place entre les parquets et les services des douanes concernant les quantités de stupéfiants en dessous desquels les affaires seront classées suite

à une transaction douanière. Ces dispositions sont applicables lorsque c'est la douane qui interpelle l'utilisateur. Il est préconisé d'exclure de la transaction douanière les mineurs et les majeurs réitérants. La transaction douanière permet dans ces cas un abandon des poursuites lorsque l'utilisateur s'acquitte d'une certaine somme auprès des douanes.

Le rapport national de politique pénale de 2012, élaboré par la DACG en compulsant l'ensemble des rapports de politiques pénales élaborés par les parquets de tous les tribunaux, mentionne que « la plupart des parquets inscrivent leur action dans le cadre des orientations de la circulaire du 16 février 2012 en veillant à apporter une réponse pénale systématique et graduée aux faits d'usage de produits stupéfiants ». Il est indiqué que l'offre de stages de sensibilisation s'est développée et se trouve effective dans la quasi-totalité des juridictions, les stages étant le plus souvent ordonnés dans le cadre de compositions pénales. Concernant l'injonction thérapeutique en revanche, la pénurie de médecin relais est un obstacle à la généralisation de cette mesure, qui n'existe pas dans tous les parquets. Les dispositions de la loi du 13 décembre 2011 permettant à l'ARS d'agréer d'autres professionnels de santé ou psychologues pour tenir ce rôle n'ont pu entrer en application faute de décret d'application. Le rapport national de politique pénale de 2013 indique qu'il n'y a pas de changement majeur en la matière par rapport au rapport 2012.

C. Les statistiques concernant la réponse pénale

Selon les chiffres du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), **170 126 usagers ont été interpellés** par les forces de sécurité intérieure (FSI) en métropole en 2014, soit 3,2 fois plus qu'en 1995. Ces données sont à mettre en relation avec les chiffres fournis par le ministère de la justice (environ 100 000 faits d'usage traités), qui font apparaître un différentiel important sur lequel des représentants des services compétents des deux ministères se penchent actuellement.

En 2014, **19,6% des mis en cause pour usage de stupéfiants ont fait l'objet d'une mesure de garde à vue**. Parmi les usagers placés en garde à vue, 3741 d'entre eux ont fait l'objet d'une prolongation de cette mesure (soit 2 % du total des mis en cause).

Si la livraison prochaine d'un nouvel outil statistique plus performant devrait pallier ce manque, l'analyse de l'évolution des usages et des trafics par familles de produits stupéfiants n'est à ce jour pas possible. Confirmant les études de l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), l'analyse empirique de l'activité des unités révèle toutefois que **les usages de cannabis à titre récréatif représentent la grande majorité des infractions à la législation sur les stupéfiants**. Ils constituent de ce point de vue le véritable contentieux de masse, par opposition aux usages de cocaïne, d'héroïne et de drogues de synthèse, dont la révélation par les services de police et de gendarmerie s'avère beaucoup moins fréquente.

Il convient enfin de préciser que **la part des usagers mineurs représente en moyenne 17 % du total des personnes mises en cause** pour usage de produits stupéfiants en métropole au

cours des trois dernières années et se révèle très stable.

Le taux de réponse pénale (intégrant les alternatives aux poursuites) est en augmentation constante.

En 2014, 102 871 affaires d'usage de stupéfiants ont été orientées par les parquets. 98,2% des affaires ont fait l'objet d'une réponse pénale.

60 991 affaires ont fait l'objet d'une procédure alternative soit 62,1% des affaires. A ce titre, 2 000 injonctions thérapeutiques ont été décidées par les parquets, 8 500 affaires ont donné lieu à des orientations auprès de structures sanitaires, sociales ou professionnelles et 40 900 rappels à la loi ont été prononcés. Parmi les alternatives aux poursuites, si les rappels à la loi demeurent prédominants, la part des mesures d'orientation vers le soin augmente.

37 180 affaires ont été poursuivies (devant la juridiction correctionnelle ou devant la juridiction pour mineurs). Au cours des deux dernières décennies, le volume des condamnations pour usage (infraction principale) a été multiplié par 4. A ce titre, il convient de relever que le recours à l'ordonnance pénale pour les simples usagers, procédure simplifiée de jugement sans débat préalable, s'est accru d'année en année depuis la loi du 5 mars 2007 pour représenter plus de la moitié des poursuites correctionnelles (soit 54,2% en 2014). Les ordonnances pénales prononcées en matière d'usage de stupéfiants ont été multipliées par dix de 2007 à 2011.

26% des poursuites correctionnelles l'ont été par COPJ, 15% des affaires ont fait l'objet de CRPC et 2,5% ont pris la voie du déferrement aux fins de comparution immédiate.

1 810 affaires ont été classées en 2014 selon le principe de l'opportunité.

Les poursuites devant les tribunaux restent donc minoritaires (36%), réservées à l'usager réitérant ou récidiviste, à celui qui refuse de se soumettre aux mesures ordonnées par le parquet ou lorsque l'usage de stupéfiants est associé à une autre infraction ou commis dans des circonstances particulières (lors de la conduite d'un véhicule, aux abords ou au sein d'établissements scolaires, s'agissant de professions à risque).

S'agissant précisément des condamnations prononcées pour usage de stupéfiants (infraction unique), les statistiques réalisées pour l'année 2013 établissent les données suivantes :

33 645 condamnations ont été prononcées du seul chef d'usage de stupéfiants. Si le nombre de condamnations à une peine d'amende a augmenté (21 159 en 2013 pour un montant moyen de 296€ d'amende, amendes prononcées multipliées par deux entre 2007 et 2012), celui des condamnations à une peine d'emprisonnement a connu une certaine diminution (3 426 condamnations).

Le quantum moyen des peines d'emprisonnement ferme prononcées s'élève à 2 mois (peine aménageable) et plus de 2 000 peines d'emprisonnement ont été assorties d'un sursis total. Au demeurant, dans le cadre de ces 33 645 condamnations enregistrées en 2013, 8 092 ont prononcé des mesures de substitution, 103 des dispenses de peines et 865 des mesures ou sanctions éducatives.

Enfin, en 2013, 11 801 stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ont été prononcées par les juridictions répressives (jugements, compositions

pénales, ordonnances pénales).

Les peines d'emprisonnement (fermes ou avec sursis) représentent 10% des condamnations prononcées par les juridictions en 2013 du seul chef d'usage de stupéfiants, 4% concernent des peines d'emprisonnement ferme.

Concernant les peines d'emprisonnement prononcées, l'examen des chiffres le 1er janvier de chaque année concernant les personnes détenues pour la seule infraction d'usage de stupéfiants (à l'exclusion de celles condamnées pour usage de stupéfiants accompagné d'une autre infraction pénale) montre entre 2011 et 2013 un stock compris entre 104 et 149 personnes. Au 1er septembre 2013, 136 personnes étaient détenues pour ce seul motif.

Les chiffres des personnes écrouées, qui comprennent les personnes bénéficiant de certains aménagements de peine mais néanmoins placées sous écrou, montrent un stock compris entre 135 et 216 personnes entre 2011 et 2013, en augmentation progressive sur la période. En flux, 446 personnes ont été placées en détention en 2011 pour ce motif et 556 en 2012. 1477 peines fermes ont été prononcées en 2011 pour usage de stupéfiants (infraction unique).

D. Les moyens opérationnels engagés

Sur la base d'une évaluation moyenne des charges induites par les GAV et les auditions simples, le traitement d'une procédure d'usage de stupéfiants représenterait selon les éléments fournis par la MILAD a minima 6 heures de travail, du moment de l'interpellation jusqu'à la destruction des scellés. On peut ainsi considérer que plus d'un million d'heures de travail serait aujourd'hui dédié par les policiers et les militaires de la gendarmerie aux procédures diligentées contre les usagers.

Outre la problématique quantitative de la ressource mobilisée par le traitement de ce contentieux, la MILAD souligne la désorganisation importante du service qu'engendre la constatation des cas d'usage, à plus forte raison au sein de la zone de compétence de la gendarmerie, au regard de la dispersion géographique de ses unités et de la superficie des secteurs de surveillance et d'intervention à couvrir. De nombreuses patrouilles de police et de gendarmerie sont en effet contraintes de se détourner fréquemment des missions et des secteurs initialement assignés, au détriment des objectifs opérationnels définis, afin de traiter ces procédures dans leurs locaux ou de remettre les personnes mises en cause à une autre équipe.

Ces contraintes procédurales et matérielles obèrent enfin la capacité des services à traiter simultanément plusieurs procédures d'usage, notamment dans le cadre des faits impliquant un groupe de consommateurs.

Au regard des contraintes opérationnelles et matérielles précédemment évoquées, un nombre important d'infractions constatées par les policiers et les gendarmes ne fait l'objet, en fonction des circonstances, d'aucune procédure. La révélation d'un usage à l'occasion d'une intervention prioritaire qui ne peut être différée constitue une illustration fréquente

de ce cas de figure.

Ces difficultés alimentent en pratique un « **chiffre noir** » des usages de produits stupéfiants probablement important, en sus des 176 652 usagers interpellés, et contribuent au renforcement du sentiment d'impunité des usagers.

E. Etat des lieux dans les pays de l'Union Européenne

Au sein de l'Union européenne, l'usage de stupéfiants constitue en tant que tel une infraction pénale dans 7 pays : la France, la Grèce, la Suède, la Finlande, Chypre, la Hongrie et le Luxembourg (hormis le cannabis) ; une peine d'emprisonnement est encourue. Dans 7 pays, l'usage de stupéfiants est une infraction administrative (comparable à une contravention en France). Autrement dit, dans la majorité des pays de l'Union, l'usage de stupéfiants n'est pas pénalement réprimé par la loi (Cf. schémas 1 et 2, en annexe, et annexe 1).

2. L'identification des enjeux de nature à rendre opportune une modification de la norme

Les deux principaux éléments de constat de la MILAD au sujet de l'efficacité de la norme pénale sont son caractère globalement peu dissuasif pour les consommateurs (faible risque pénal) et la lourdeur de la procédure pour les enquêteurs. La MILAD a exprimé le souhait de pouvoir mettre en œuvre des réponses pénales systématiques et dissuasives, notamment dans les zones de deal. Au regard de l'appropriation de certains territoires par les organisations criminelles et de l'ensemble des actes d'intimidation et de violences qui en découlent (à l'instar des événements survenus à Saint-Ouen, Trappes, Besançon ou Marseille), les usages de stupéfiants sont en effet directement associés à des troubles à la tranquillité publique fréquents. La MILAD indique qu'il existe des cas, dont l'ampleur est difficile à mesurer, dans lesquels les forces de l'ordre décident de ne pas ouvrir d'enquête pour usage car cela engagerait des moyens opérationnels impossibles à mettre en œuvre (notamment interpellations multiples en zone rurale...), ce qui participe au sentiment d'impunité de certains usagers.

La DGS a indiqué que l'incarcération lorsqu'elle est prononcée est un facteur d'aggravation des problèmes d'addiction aux drogues. Elle souhaite que la réponse pénale concernant les personnes en prise avec l'addiction soit une orientation vers le soin qui est la réponse la plus efficace pour faire cesser la consommation, et estime qu'une évaluation préalable de la situation des personnes doit être faite en préalable à la décision judiciaire.

La DACG a indiqué qu'il existe bien actuellement des personnes incarcérées pour usage de stupéfiants alors que l'utilisateur est souvent une personne qui doit au premier chef recevoir des soins. Elle a mis en avant la nécessité de conserver une dimension d'individualisation de la réponse pénale et de permettre la réinsertion de la personne. Elle a indiqué qu'il existait

des divergences dans l'application de la loi au sein du territoire, dû notamment aux incriminations concurrentes d'usage et de détention de stupéfiants, et à la diversité de l'offre de soin sur le territoire.

La modification de la norme pénale en matière d'usage de stupéfiants doit donc, à la lumière de ces constats, permettre de répondre aux problématiques suivantes :

- **disparités importantes dans l'application de la loi pénale et question de la lisibilité de la norme / caractère non suffisamment dissuasif en population générale de la norme pénale actuelle**
- **question de l'opportunité de la peine de prison ferme pour les usagers dépendants**
- **moyens des services répressifs engagés pour l'application de la loi réprimant l'usage très importants, dans un contexte de contentieux de masse**
- **nécessité de conserver une individualisation de la réponse pénale en orientant vers le soin les publics pour lesquels une telle mesure est justifiée, en fonction de l'évaluation de leur situation**

Par ailleurs, les conséquences de toute modification de la norme doivent être analysés au regard de la nécessité de ne pas nuire au travail d'enquête sur les trafics, enjeu souligné par la MILAD et la DACG.

II. Les options examinées par le groupe de travail

En ce qui concerne l'exposé exhaustif des conséquences procédurales de chaque option, il convient de se reporter au tableau en annexe 4. Le détail des peines alternatives et complémentaires en matière de délit et de contravention est en annexe 5.

1. Les implications de la suppression de la peine d'emprisonnement, élément commun à l'ensemble des options envisagées

A. Les conséquences concernant les enquêtes portant sur le trafic

En premier lieu, il convient de rappeler (cf supra, I) que 19,6% des personnes mises en cause pour usage font actuellement l'objet d'une mesure de garde à vue.

Une étude de l'OFDT et du CESDIP réalisée en 2000 a conclu au fait qu'il fallait distinguer les procédures « complexes », fruit d'un travail de longue haleine des services d'enquête, des procédures « simples », qui concernent la majorité des interpellations pour usage. Dans les premières procédures, un travail préalable à l'interpellation (écoutes, surveillance) permet d'identifier des usagers et vendeurs, les premiers étant ensuite entendus pour préciser leurs liens avec leurs dealers. Dans les secondes, les usagers interpellés de façon fortuite ne donnent pas d'informations. L'idée d'enquêtes d'envergure partant de l'interpellation fortuite de simples usagers paraît peu conforme à la réalité d'après cette étude. Par ailleurs, il semble que les sources en matière de trafic de stupéfiants sont généralement placées à un niveau plus élevé que les simples consommateurs, qui ne sont pas en mesure de donner des informations précises sur les protagonistes du trafic. L'analyse des chiffres de la BSP montre que 830 usagers ont été entendus en audition libre et une centaine (12%) sous le régime de la garde à vue. Selon l'analyse de la MILAD, Si le placement en GAV d'usagers est souvent destiné à étayer certaines enquêtes portant sur des trafics, certaines interpellations fortuites peuvent cependant donner lieu de façon opportune à un placement en garde à vue et à certaines investigations destinés à identifier les fournisseurs. Cette approche, régulièrement mise en œuvre en zone gendarmerie, peut notamment présenter un intérêt lors de l'interpellation d'un usager inconnu des services et peu coutumier du contact avec les services de police et de gendarmerie, qui se montrera naturellement plus enclin à fournir des éléments exploitables durant sa garde à vue qu'un délinquant ou un usager chevronné.

Le groupe de travail a considéré que l'impossibilité de recourir à une mesure de garde à vue pour l'infraction d'usage ne constitue pas un obstacle dans la mesure où la qualification de détention de stupéfiants pourra être retenue par les OPJ au stade de l'enquête concernant une personne détenant une quantité minime de stupéfiants, avant le choix d'une qualification par le parquet au stade de la poursuite en fonction des éléments ressortant de l'enquête. Le groupe de travail a expertisé ce point et conclu à la possibilité de

recourir en début d'enquête à la qualification de détention ou d'acquisition de stupéfiants lorsque des éléments de l'enquête permettent de la soupçonner (personne venant d'opérer un achat...), le procureur de la République retenant in fine la qualification adéquate en fonction des éléments de l'enquête (détention ou usage). La suppression de la peine d'emprisonnement n'est donc pas analysée comme obérant les capacités d'enquête en matière de trafic de stupéfiants.

En ce qui concerne **les fouilles et perquisitions**, dans le cas où la peine d'emprisonnement encourue serait supprimée sans contraventionnalisation, ces actes d'enquête resteront possibles en cas de délit flagrant ou avec l'accord de la personne. Dans les cas de contraventionnalisation, ils seront possibles uniquement avec l'accord de la personne. De la même façon que pour la question de la garde à vue, dans le cas où ces actes d'enquêtes sont nécessaires au vu des circonstances du contrôle, pour vérifier l'implication dans un trafic, l'enquête pourra être ouverte des chefs de détention ou acquisition de stupéfiants.

B. Les conséquences concernant l'expression de l'interdit pénal

Le caractère dissuasif de la peine de prison encourue apparait inopérant aux membres du groupe de travail. La norme pénale ne semble pas jouer de manière générale son rôle de dissuasion pour ce qui concerne l'ensemble des catégories des usagers, qui relativisent les peines encourues en fonction de leur application effective. La peine de prison ferme est de fait rarement exécutée (environ 140 personnes incarcérées de manière stable depuis plusieurs années pour des faits d'usage de stupéfiants comme infraction unique, cf infra).

La DGS relève que l'emprisonnement ferme a pour effet une aggravation de la situation des usagers dépendants incarcérés, dont la situation est particulièrement fragile, l'offre de soins n'étant pas aussi développée en milieu fermé qu'en milieu ouvert. Lorsqu'une personne dépendante cesse de consommer parce qu'elle ne peut se procurer le produit en détention, elle recommence immédiatement à sa sortie car elle n'a pas soigné son addiction malgré le sevrage forcé. Les risques de décès sont particulièrement importants au moment de la sortie de détention quand la personne consomme à nouveau alors qu'elle avait cessé de consommer. Il n'existe pas de prise en charge spécifique des personnes incarcérées pour usage de stupéfiants par rapport aux autres détenus incarcérés pour d'autres motifs et consommant aussi des stupéfiants, parce que le personnel médical n'a pas connaissance du motif de l'incarcération. C'est lors de l'entretien médical à l'entrée en détention que la problématique de la consommation est abordée avec chaque détenu afin de prévoir le traitement adéquat. Selon l'OFDT, il résulte de l'ensemble des études que l'offre de soins en prison est plus faible qu'en milieu ouvert. Selon la DGS, la personne aura plus de chance d'avoir une prise en charge efficace, même si le parcours de soin est long, difficile, et comporte des rechutes, en milieu libre qu'en détention.

La DACG s'est interrogée pendant les travaux sur l'intérêt de conserver cette peine de prison non pas en fonction de son utilité lorsqu'elle est prononcée et exécutée, mais en raison de son caractère dissuasif pour la catégorie particulière des usagers dépendants, afin de les

inciter à suivre les injonctions thérapeutiques et autres orientations vers le soin. La DGS indique que ce caractère dissuasif est lui aussi inopérant par rapport aux mécanismes de l'addiction et à la situation particulièrement fragile des personnes concernées.

2. Les options examinées

A. Suppression de la peine d'emprisonnement et maintien du délit avec une peine d'amende seule encourue

Cette option permet de maintenir quasiment tout l'éventail des réponses pénales (alternatives aux poursuites et peines) actuellement possibles (dont la transaction pénale dernièrement entrée en vigueur) à l'exception de la mise à l'épreuve avec une obligation de soins. De ce fait, elle présente l'avantage de maintenir la possibilité d'une individualisation de la réponse pénale.

Elle présente l'intérêt de supprimer la peine de prison encourue sans modifier le niveau de l'interdit, l'infraction demeurant un délit.

Elle ne répond pas à la problématique soulevée par la MILAD concernant la lourdeur de la procédure, et ne permet pas d'envisager une réponse plus systématique et rapide au flux des procédures.

Par ailleurs, au regard du nombre d'interpellations (176 000 usagers), il ne paraît pas envisageable d'organiser une évaluation de la situation de chaque usager afin de déterminer sa situation au regard de l'addiction, préalablement à la décision judiciaire. De ce fait, l'individualisation de la réponse pénale est actuellement effectuée en fonction des éléments à la disposition des magistrats (situation globale de la personne telle qu'elle ressort de son audition, casier judiciaire...). L'évaluation des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants réalisée par l'OFDT en 2010 a ainsi montré que le profil des personnes suivant le stage n'était pas toujours celui prévu dans les circulaires de politique pénale (première interpellation, non dépendant) (cf annexe 7, contribution de l'OFDT dans le compte rendu de la réunion du 2/07/15).

B. Contraventionnalisation sous la forme d'une contravention de 5^{ème} classe sans possibilité de forfaitiser

Cette option conduit à des effets similaires à ceux de l'option précédente, avec les mêmes réponses pénales possibles à l'exception de l'ajournement avec mise à l'épreuve qui devient impossible et un champ un peu plus réduit de peines complémentaires et alternatives (annexe 5).

Autre différence, le niveau de l'interdit exprimé par la contravention par rapport au délit est plus bas.

Enfin, et cette problématique est commune à tous les cas de contraventionnalisation, la saisie du produit n'est pas possible en dehors de l'accord de la personne au stade de l'interpellation. La confiscation du produit sera en revanche toujours possible et obligatoire au stade du jugement. Le groupe de travail n'a pas estimé que cet effet était de nature à remettre en question l'intérêt d'une contraventionnalisation.

C. Contravention de 5^{ème} classe avec inscription, par décret en Conseil d'Etat (article 529 du code de procédure pénale), sur la liste des contraventions pour lesquelles le paiement d'une amende forfaitaire entraîne l'extinction de l'action publique

L'**amende forfaitaire** pourrait être délivrée de manière systématique ce qui répond en termes de dissuasion et de lisibilité au flux des procédures dressées, tout en limitant la mobilisation des moyens opérationnels. A cet égard le dispositif de la transaction pénale, qui nécessite de dresser une procédure, de recueillir l'avis du procureur de la République puis la validation d'un juge du siège, n'apporte pas de plus-value en terme de charge de travail par rapport aux autres mesures existantes telles la composition pénale et l'ordonnance pénale.

Pour évaluer l'effectivité potentielle de cette peine, le groupe a examiné le taux de recouvrement actuel des amendes prononcées. Il apparaît que si le taux de recouvrement des ILS est assez faible, il l'est moins pour l'usage que pour les infractions liées au trafic. Il convient de relever que les montants des amendes prononcées en matière de trafic sont plus élevés qu'en matière d'usage.

Le tableau suivant présente les taux de recouvrement pour les infractions délictuelles classées en 3 groupes.

L'année est celle de la prise en charge. Le taux de recouvrement est celui observé le 31 décembre de l'année suivant la prise en charge. Les montants entrant dans le calcul de ces taux de recouvrement intègrent à la fois les amendes prononcées et les droits fixes de procédure qu'il est impossible d'isoler.

	2 010		2 011		2 012	
	Euros recouvrables	Taux de recouvrement	Euros recouvrables	Taux de recouvrement	Euros recouvrables	Taux de recouvrement
usage de stupéfiants	6 599 087	42,1 %	6 992 742	40,9 %	7 606 769	41,7 %
autres ILS	21 843 224	23,7 %	27 910 896	13,8 %	33 330 281	8,4 %
autres délits	204 205 747	49,3 %	190 379 580	48,1 %	195 578 673	45,9 %

Source : Ministère des finances-DGFIP/ Traitement Pôle d'Evaluation des politiques pénales-DACG

Des instructions de politique pénale pourraient introduire une **possibilité d'individualisation de la réponse pénale** en réservant le paiement d'une amende forfaitaire à certaines catégories d'usagers. Le groupe de travail a conclu à la possibilité juridique d'introduire cette notion de « forfaitisation à la carte » (annexe 6).

Dans ce cadre, la contravention de 5^{ème} classe lorsqu'elle ne donnera pas lieu à l'amende forfaitaire permettrait de conserver une variété de réponses pénales quasiment aussi large que le délit actuel, y compris en termes de procédures mobilisables. Concernant les alternatives aux poursuites, les mêmes possibilités demeurent offertes qu'en matière délictuelle, notamment l'injonction thérapeutique dans le cadre d'une composition pénale, l'orientation vers le soin, le stage de sensibilisation, la transaction pénale. Concernant les peines principales en cas de poursuites, seules les peines de sursis avec mise à l'épreuve et l'ajournement avec mise à l'épreuve ne pourraient être prononcées. L'ajournement avec injonction est en revanche possible. Le tribunal de police serait compétent en cas de poursuites. Par ailleurs, concernant les peines alternatives et complémentaires susceptibles d'être prononcées en matière de contravention, elles sont moins variées qu'en matière délictuelle (cf annexe 5) mais la plupart d'entre elles ne présentent pas d'intérêt particulier en matière de réponse à l'usage de stupéfiants. Seul le cas de la peine d'interdiction de paraître dans certains lieux, ou dans des catégories de lieux fixés par la juridiction, possible en matière délictuelle (y compris sans peine de prison encourue), et non prévu en matière de contravention, paraît mériter d'être souligné.

Le groupe de travail s'est interrogé concernant les critères qui pourraient être retenus dans les instructions de politique pénale pour l'élaboration d'une procédure au lieu de la remise d'un timbre amende, en fonction de plusieurs enjeux : la faisabilité sur le terrain (caractère immédiatement identifiable des critères pour les forces de l'ordre), l'identification des situations justifiant une réponse pénale individualisée.

Le groupe de travail a estimé que, dans la majorité des cas, l'orientation vers le soin n'était pas nécessaire pour les usagers interpellés dont le comportement d'usage n'est pas problématique sur le plan sanitaire ou ne paraît pas comporter de risque particulier de dommages sociaux. Il ressort des éléments de constat précités que la proportion d'usagers interpellés pour usage de cannabis est très importante. Si la consommation est par nature problématique concernant les mineurs et les jeunes majeurs, en raison de la dangerosité du cannabis à ce stade de leur maturation, notamment cérébrale, un grand nombre d'usagers de cannabis ou d'autres substances ne requièrent pas la mise en œuvre de soins. Pour ces usagers, la réponse pénale simplifiée par le biais de l'amende paraît donc adaptée et répond à la généralisation de ces usages.

Le groupe de travail s'est interrogé sur les moyens permettant de distinguer les usages problématiques, devant donner lieu à une réponse pénale individualisée, des autres usages. **Le critère de la nature du stupéfiant en cause n'a pas été retenu.** La DGS a émis une forte réserve quant à la possibilité et l'opportunité de réaliser des distinctions juridiques ou de politique pénale selon le type de substance en cause, aux vues notamment des phénomènes nouveaux que sont les NPS et la poly-consommation. La MILAD, qui avait dans un premier temps indiqué dans sa contribution le souhait d'une réponse pénale différente pour les drogues « dites dures » sur la base de considérations liées aux spécificités opérationnelles de ces enquêtes, a finalement conclu que cette distinction ne paraît pas nécessaire au regard des autres orientations prises par le groupe de travail. Le groupe de travail a ainsi écarté une politique pénale globale différenciée selon la nature du produit (et à plus forte raison, une norme pénale différenciée). Cela irait à l'encontre de la stratégie gouvernementale portée par la MILDECA qui est de considérer les conduites addictives dans leur ensemble et de ne

pas raisonner en termes de produits. Le but est de ne pas banaliser le cannabis en le traitant différemment des autres substances puisque l'effet recherché de la norme pénale, dans le cas du cannabis comme dans les autres est de dissuader les personnes de consommer.

Concernant l'identification des consommations problématiques, le groupe de travail relève qu'il est impossible de mettre en œuvre une évaluation médico-sociale de la personne préalable à la décision judiciaire pour les 170 000 personnes interpellées. Il n'existe pas non plus de signes simples d'une consommation problématique décelable immédiatement par les forces de l'ordre. La **situation de réitération de l'infraction, qui est un premier élément en faveur d'une consommation récurrente**, est une situation qui pourrait permettre la mise en œuvre d'une réponse pénale individualisée, en prévoyant que le policier ou le gendarme rende alors compte de l'infraction au procureur de la République dans ce cas de figure.

Ainsi, l'amende forfaitaire pourrait être réservée aux usagers primo-délinquant et il pourrait être prévu que, dans les cas de réitérations, le procureur de la République soit avisé de l'infraction et prenne une décision individualisée.

Les contraventions de 5^{ème} classe peuvent être **inscrites au TAJ** (contrairement aux 4 premières classes cf. ci-dessous) ce qui permet aux forces de l'ordre d'avoir immédiatement et facilement connaissance, le cas échéant, de la réitération de l'infraction.

Au-delà de ce principe qui pourrait être posé au plan de la politique pénale nationale, les procureurs de la République pourraient aussi adapter localement la réponse pénale à des spécificités locales en excluant certaines situations de la remise de l'amende forfaitaire.

Par ailleurs, les **mineurs seraient exclus du système de l'amende forfaitaire** (selon les dispositions de l'ordonnance de 1945, cf. annexe n°6) et l'individualisation de la réponse pénale, dans le cadre d'un travail santé/justice très étroit, pourrait se concentrer sur cette catégorie d'usagers particulièrement fragile ; le fait de concentrer l'individualisation de la réponse sur cette classe d'âge paraît opportun puisque c'est à l'adolescence que commencent les consommations, et qu'elles sont particulièrement dangereuses (notamment pour ce qui concerne le cannabis). Cela répond aussi au constat selon lequel il serait impossible de déployer des partenariats santé/justice pour évaluer la situation de l'ensemble des personnes interpellés avant individualisation (17% sont des mineurs).

Enfin, les usages peuvent causer un trouble particulier à l'ordre public en raison des circonstances de leur commission : c'est le cas concernant les usagers qui consomment ou acquièrent les stupéfiants aux abords d'établissements scolaires, ou des usagers qui viennent s'approvisionner dans des lieux de deal dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Dans ces cas de figure, l'amende forfaitaire est une réponse adaptée car elle permet de répondre à la question, soulevée par la MILAD, de la gestion des interpellations simultanées ou rapprochées dans le temps de plusieurs usagers.

Il convient de préciser que dans le cadre de cette option, les usagers ne seraient plus inscrits au fichier automatisé des empreintes digitales, permettant l'identification des auteurs par rapprochement d'empreintes (FAED).

D. Contraventionnalisation sous la forme d'une contravention des 4 premières classes

Cette option n'a pas été retenue par le groupe de travail car elle présente des inconvénients dirimants : aucune automatisation de la réponse pénale, donc pas de gain de temps pour les services, et pas d'inscription au fichier de police TAJ, donc pas de possibilité de connaître la situation de réitération de l'infraction permettant une éventuelle individualisation de la peine.

La MILAD a souligné à cet égard que l'avis de la CNIL devrait être recueilli pour permettre de prévoir l'inscription au TAJ et que cet avis était largement incertain.

La juridiction compétente en cas de poursuites serait le juge de proximité.

E. Contraventionnalisation sous la forme d'une contravention des 4 premières classes avec inscription, par décret en Conseil d'Etat (article 529 du code de procédure pénale), de cette contravention sur la liste des contraventions pour lesquelles le paiement d'une amende forfaitaire entraîne l'extinction de l'action publique

Cette option se distingue de celle de la contravention de 5ème classe par trois éléments importants qui sont des obstacles juridiques et techniques par rapport aux objectifs fixés par le groupe de travail : d'une part, ce n'est pas le procureur de la République qui est compétent en matière de contravention de 4ème classe mais l'officier du ministère public, c'est à dire le commissaire de police. Dans ces conditions, les possibilités d'individualisation de la réponse pénale sont plus incertaines. Par ailleurs, comme elles ne sont pas inscrites au TAJ ni au casier judiciaire, il est impossible de constater la réitération de ces contraventions, et la récidive n'existe pas en matière d'amende forfaitaire. De ce fait, avec cette option, on aboutirait à une réponse pénale unique et uniformisée d'amende à toutes les situations, ce qui n'est pas souhaitable. Enfin, l'ordonnance de 1945 ne prévoit pas de procédure spécifique concernant les mineurs pour les contraventions des 4 premières classes, ce qui signifie qu'eux aussi feraient l'objet d'une amende, réponse pénale qui n'est manifestement pas adaptée en ce qui les concerne.

F. Création d'un délit ou d'une contravention de détention de stupéfiants en vue de l'usage

Le groupe de travail s'est penché sur cette hypothèse, à partir du constat selon lequel la qualification pénale appliquée aux mêmes situations d'usage apparaît très diverse selon les juridictions voire les magistrats.

En pratique, des poursuites sont régulièrement engagées et des condamnations prononcées pour détention (ou transport) et usage illicites de stupéfiants à l'égard de personnes trouvées en possession d'assez faibles quantités de substances stupéfiantes.

En 2013, 33 645 condamnations ont été prononcées du seul chef d'usage, 2 815 ayant été

prononcées des deux chefs d'usage et de détention. Si ce cumul de qualification reste marginal par rapport aux condamnations prononcées du seul chef d'usage, une clarification juridique mérite d'être entreprise. Dans près de 7% des cas, les faits d'usage de stupéfiants sont effectivement poursuivis sous la double qualification d'usage et de détention de stupéfiants.

Selon l'analyse de la DACG (pour une analyse juridique détaillée, voir la dernière partie de l'annexe 2), il apparaît que l'esprit de la loi de 1970 a été oublié : en effet, selon les juridictions, la politique pénale concernant le choix des poursuites pour usage et détention est différente. Certaines juridictions retiennent des poursuites à la fois pour usage et détention dans le cas de détention de petites quantités destinées à la consommation personnelle. En réalité, la lecture des travaux parlementaires avant l'adoption de la loi de 1970 et des circulaires qui ont immédiatement suivies montre que l'infraction d'usage, placée dans le code de la santé publique, doit être seule retenue lorsque des actes matériels de détention, acquisition, transport sont réalisés dans le seul but de consommer personnellement les stupéfiants. Les circulaires du 8 décembre 1970 et du 25 août 1971 rappelaient qu'en créant les dispositions de l'article L.3421-1 du CSP, le législateur avait entendu instituer une infraction spéciale. A ce titre, la circulaire du 25 août 1971 précisait que l'incrimination « couvre les faits d'acquisition, de détention ou de transport lorsqu'il est établi que les substances acquises, détenues ou transportées sont destinées à l'usage exclusif de la personne ». En revanche, les dispositions relatives au trafic de stupéfiants sont applicables, assorties le cas échéant de celles relatives à l'usage de stupéfiants dès lors qu'il est « établi que l'utilisateur a soit offert, ou cédé ou tenté d'offrir ou de céder, même à titre gratuit, une partie des substances qu'il s'est procuré illicitement ».

Afin de clarifier ce point, l'hypothèse de la création d'incriminations spéciales liées à la consommation personnelle de stupéfiants a été examinée par le groupe de travail.

Le groupe de travail a examiné les solutions retenues à cet égard dans les pays de l'UE sur la base des données de l'OEDT. De façon générale, il en ressort que la quantité de produit détenue est souvent un critère utilisé pour retenir une qualification plutôt qu'une autre.

La qualification de « détention en vue d'usage » n'est pas pour autant pratiquée dans tous les pays, certains lui préférant celle « d'infraction mineure » ou de « moindre gravité » en deçà des seuils fixés ou selon l'appréciation des acteurs répressifs. Une difficulté pour l'analyse des législations étrangères réside dans l'écart qui existe souvent entre les termes de la loi et son application effective.

Il a tout de même été possible de dégager certaines tendances au sein des pays membres de l'OEDT ; à savoir que :

- Une majorité d'entre eux (15 pays) prévoit une infraction spécifique de « détention en vue de l'usage ».
- La majorité ne fait pas de distinction en fonction des produits détenus.
- Une troisième majorité, qui recoupe en grande partie la première, définit des seuils de quantité. Mais les unités choisies sont variables (« grammes », « doses », « jours de

consommation », « petite quantité », « quantité insignifiante ») tout comme les valeurs retenues (allant par exemple de moins d'un gramme à 50 grammes pour le cannabis).

Le groupe de travail s'est interrogé concernant la qualification à retenir à l'encontre d'un individu appréhendé avec une faible quantité de produit, qui indique n'avoir jamais consommé mais avoir acheté pour la première fois du produit dans ce but. Peut-on alors retenir l'usage ? Il s'agit d'un cas d'espèce mais cela souligne un questionnement sur la notion d'usage qui, selon l'analyse de la DACG, les circulaires qui ont suivi la loi de 1970 et certains arrêts de la Cour de la Cassation, doit être retenue pour tous les actes rattachables intellectuellement à l'intention de faire usage. Cette analyse conduit à retenir la qualification d'usage alors même qu'il n'y aurait pas de consommation. Cela interroge le caractère réellement englobant de l'infraction d' « usage » pour tous les actes liés à la consommation. La création d'une infraction de détention en vue de l'usage pourrait permettre une clarification plus nette à cet égard.

Cependant, la création de cette infraction spécifique ne paraît pas opportune à la MILAD et à la DACG. La création d'une telle infraction ne paraît pas absolument nécessaire pour clarifier les qualifications à retenir, une circulaire de politique pénale étant de nature à permettre cette clarification selon la DACG. La création de cette incrimination risquerait en revanche, en cas de contraventionnalisation de l'usage, de fermer la possibilité de placer en garde à vue pour « détention de stupéfiants » une personne détenant une petite quantité de stupéfiants dans les conditions précitées (nécessité de vérifier son rôle dans le trafic).

Par ailleurs, la fixation de seuils n'apparaît pas opportune aux membres du groupe de travail. La prise en compte de la quantité de produit détenue n'aurait de sens que si elle s'accompagnait d'une connaissance de la concentration en stupéfiants de ce produit, ce qui n'est pas envisagé. De surcroît la technique de seuils fixés par produits ou familles de produits s'accorde mal avec le phénomène émergent des nouvelles substances psychoactives. Enfin, la quantité de produit détenue à un instant donné ne permet pas toujours de présumer du rôle tenu par l'individu dans le trafic (un trafiquant peut prendre le soin de multiplier les déplacements avec de très faibles quantités, un simple consommateur peut profiter d'une offre attractive pour acquérir une quantité importante).

Le groupe de travail a ainsi écarté cette option.

G. Création d'un deuxième niveau de sanction en cas de réitération / récidive / infraction commise de manière habituelle si la contraventionnalisation était retenue

Concernant l'hypothèse selon laquelle l'infraction deviendrait un délit en cas de réitération, elle pose d'importantes difficultés pratiques et de principe au sens où cela suppose, pour vérifier la réitération de l'infraction, que le TAJ puisse conserver la trace d'une contravention commise en matière d'usage de stupéfiants, ce qui n'est pas le cas en l'état des textes pour les contraventions des 4 premières classes. D'autre part, la fiabilité du TAJ est relative en

raison d'une mise à jour du fichier, à la charge des procureurs, inégale. Pour cette raison, y compris concernant la contravention de 5ème classe, le fait de prévoir un délit en cas de réitération pose un problème juridique, à plus forte raison si une peine de prison était alors encourue. Cela signifie en effet que la conséquence attachée à une simple réitération serait la possibilité d'une privation de liberté, ce qui n'existe pas en droit positif. L'aggravation de la peine et le passage de la contravention au délit est pour le moment possible en cas de récidive, notion juridique bien plus restrictive (condamnation inscrite au casier judiciaire, condition de délai entre la commission des deux infractions pour retenir la récidive...). Pour ces raisons, le groupe de travail a examiné l'amendement posé par un sénateur et adopté en séance dans le cadre du projet de loi santé actuellement en discussion, et prévoyant que la première infraction d'usage de stupéfiants constatée est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe. Le groupe de travail a émis de fortes réserves sur le fond et sur le plan juridique concernant cette proposition, qui paraît comporter un risque d'inconstitutionnalité.

Il a pu aussi être proposé que l'infraction devienne un délit en cas de récidive, et non de simple réitération. Cependant, cette solution n'est possible que lorsque le premier usage simple est une contravention de 5ème classe non forfaitaire. En effet, les contraventions faisant l'objet d'une amende forfaitaire ne figurent pas au casier judiciaire et ne peuvent constituer un premier terme de récidive (cf annexe 6). L'option privilégiée par le groupe de travail étant une contravention de 5ème classe pouvant donner lieu lors de la première infraction à la remise d'une amende forfaitaire, la récidive ne pourra être retenue dans ce cas.

Sur le fond, la DGS a exprimé son opposition au fait de prévoir un double niveau de sanction permettant de prononcer une peine d'emprisonnement en cas de réitération ou de récidive.

La MILAD a indiqué qu'une telle solution aboutirait à relativiser grandement les effets attendus de la contraventionnalisation, de nombreux usagers étant réitérants.

Enfin, le groupe s'est penché sur l'hypothèse de peines aggravées avec la circonstance de commission de l'infraction de manière habituelle.

La contravention de 5ème classe retenue à l'occasion de la première interpellation pourrait être aggravée ensuite par une circonstance d'habitude excluant la procédure forfaitaire, par exemple en faisant retomber l'usage dans le champ délictuel. Ce modèle, inspiré des contraventions ferroviaires, nécessiterait de définir le nombre de réitérations devant caractériser l'habitude (10 pour le moment pour les contraventions ferroviaires).

Cela reviendrait à permettre la peine d'emprisonnement pour les personnes qui réitèrent, or c'est déjà pour ces personnes que des peines de prison sont actuellement prononcées, puisque les peines de prison prononcées sont très résiduelles. De ce fait, cela reviendrait à priver d'effet la suppression de la peine de prison sur laquelle le groupe de travail a trouvé un consensus, dans l'optique d'une réponse par ailleurs plus systématisée.

Le groupe de travail a finalement considéré que la mise en place d'une réponse pénale graduée est opportune, mais doit être mise en œuvre à travers la remise d'un timbre

amende pour les primo-délinquants, et l'individualisation de la réponse pénale lors de la réitération de l'infraction, permettant de prononcer l'ensemble des mesures alternatives aux poursuites et condamnations possibles en matière de 5ème classe (les possibilités étant larges). Il convient de souligner que les condamnations pour des contraventions de 5ème classe **figurent au bulletin n°1 du casier judiciaire** contrairement à l'amende forfaitaire qui serait remise en première intention, et à la plupart des mesures alternatives, ce qui constitue, dans le choix de la réponse pénale, un élément de graduation important de la réponse.

III. La piste privilégiée aux termes des travaux et les modifications textuelles à envisager

La contravention de 5^{ème} classe avec inscription, par décret en Conseil d'Etat (article 529 du code de procédure pénale), sur la liste des contraventions pour lesquelles le paiement d'une amende forfaitaire entraîne l'extinction de l'action publique est l'option qui permet le mieux de concilier les différents enjeux dégagés par les ministères.

Cette option est une solution juridique permettant de répondre à la fois à la problématique du contentieux de masse et de la charge de travail des services par une première réponse simplifiée et permettant tout de même d'envisager une réponse individualisée pour certaines catégories d'usagers (mineurs) ou de situations d'usage (rétérants, politique pénale définie localement). Elle correspond aussi au choix d'une réponse graduée en fonction des réitérations de l'infraction (avec notamment l'inscription au casier judiciaire des seules poursuites pénales pour les réitérants à l'exclusion de l'amende forfaitaire).

1. Les modifications réglementaires accompagnant la modification de l'article L3421-1 du code de la santé publique

Le cadre légal permettant d'appliquer le principe de l'amende forfaitaire aux contraventions de 5^{ème} classe existe depuis la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 qui a modifié l'article 529 du CPP. La suppression des termes « des quatre premières classes » autorise désormais le recours à cette procédure de forfaitisation « pour les contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat », c'est-à-dire théoriquement pour les contraventions de toutes classes. Cependant des textes d'application sont nécessaires. Un texte législatif ou réglementaire atténuant une sanction ou la supprimant doit, en principe, être d'application immédiate ; le juge appliquera, si besoin d'office, la « loi pénale plus douce » aux infractions commises avant l'entrée en vigueur de cette loi. La mise en œuvre d'un tel décret nécessitera une mise à jour des logiciels de rédaction de procédure (DGPN et DGGN) et surtout de celui du PVE (PV électronique, géré par l'ANTAI). Si ces modifications ne poseront pas de difficulté technique particulière, il conviendra de prévoir plusieurs semaines de délai pour effectuer ces travaux.

Il conviendra de fixer le montant de l'amende de la contravention de 5^{ème} classe forfaitaire, puisqu'il n'a pas été déterminé en l'absence de contravention inscrite sur la liste à ce jour. Pour mémoire, le montant moyen des amendes prononcées actuellement en matière d'usage est de 300 euros. L'application de la règle de trois en s'appuyant sur les montants prévus pour les contraventions des 4 premières classes montre que ce n'est pas toujours le même quotient qui a été retenu pour chaque classe. En se basant sur celui de la 4^{ème} classe, dont le montant de l'amende encourue est le plus proche de celui de la 5^{ème}, l'application du même quotient aboutirait à une amende de 270 euros.

Le groupe de travail ne s'est pas arrêté sur un montant, mais la MILAD a souligné qu'il ne devait pas être trop élevé de manière à ne pas constituer un obstacle psychologique à la remise d'un timbre amende pour les forces de l'ordre sur le terrain. Par ailleurs, en l'absence de possibilité de régulation du montant de l'amende en fonction des ressources de la

personne en matière d’amende forfaitaire, il convient de ne pas adopter un montant prohibitif par rapport aux profils des personnes qui font usage de stupéfiants.

Un autre élément à arbitrer est le nombre de réitération donnant lieu à remise de l’amende forfaitaire avant passage à la procédure de droit commun, sur lequel le groupe de travail n’a pas conclu.

Selon l’expertise de la MILAD, l’inscription d’une contravention forfaitaire de 5ème classe au fichier TAJ ne pose aucune difficulté d’ordre juridique. Les contraventions pouvant faire l’objet d’une telle inscription sont en effet listées par décret simple, liste à laquelle il suffirait d’ajouter la contravention d’usage de stupéfiants.

Dans les faits l’inscription au fichier TAJ de contraventions de la 5ème classe ne rencontrerait pas non plus d’obstacle dirimant, mais nécessiterait simplement pour les services de police d’adapter les modalités d’information de ce fichier selon les outils utilisés pour relever la contravention (carnet souche, PVE...).

L’utilisation du PVE permettrait de recueillir la signature de l’usager directement sur le terminal, avec possibilité d’envoi immédiat de l’information au fichier TAJ. La nouvelle procédure en vigueur en matière de scellés, qui impose le respect d’un délai de contestation de 24 heures entre la notification de la décision de destruction des stupéfiants et leur destruction effective, ne semble pas devoir remettre en cause ce procédé.

2. La circulaire de politique pénale

Par ailleurs, une nouvelle circulaire de politique pénale devra le cas échéant accompagner cette modification et portera notamment sur les points suivants :

- Clarification concernant l’incrimination d’usage à retenir pour tous les actes (acquisition, détention, transport) se rapportant à l’usage
- Eléments de politique pénale concernant l’utilisation de l’amende forfaitaire en premier ressort, et l’individualisation de la peine pour les usagers réitérants
- Cléments de politique pénale spécifique concernant la politique pénale concernant les mineurs, qui seront exclus du système de l’amende forfaitaire

3. Les travaux santé / justice

Concernant ce dernier point, un groupe de travail santé-justice va se réunir très prochainement pour déterminer quelles actions seront propres à permettre une meilleure évaluation des profils des mineurs en préalable à la décision judiciaire et des partenariats renforcés en ce qui concerne la prévention et la prise en charge. Le groupe de travail a aussi évoqué un travail pour permettre une meilleure interconnaissance entre les forces de l’ordre et les consultations jeunes consommateurs.

Enfin, le groupe de travail a envisagé, dans les formulaires qui seront automatiquement émis à l’occasion d’une amende forfaitaire, de faire figurer sur le document à destination de l’usager les coordonnées des services susceptibles de le prendre en charge.



Mission interministérielle
de lutte contre les drogues
et les conduites addictives

drogues.gouv.fr

Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

35 rue Saint Dominique – 75007 paris

Tél. +33 (0)1 42 75 80 00