



Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale
de la République

Mission d'information relative à l'application d'une
procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de
stupéfiants

Questionnaire à la société civile, relatif à l'application de la procédure de l'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants.



*Fondation pour des
Approches Alternatives
en matière d'Addiction,
Think & do tank.*

www.faaat.net • [@FAAATnet](https://twitter.com/FAAATnet)

I. Sur la procédure de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants.

1. L'extension de la procédure de l'amende forfaitaire doit-elle être limitée aux primo-délinquants majeurs ?

Non, dans les conditions énoncées par la suite ; à savoir (a) la déjudiciarisation de l'usage, hors dispositions de la loi Évin ou réglementations municipales, et (b) l'établissement de seuils quantitatifs relatifs à la détention sur la voie publique permettant l'orientation vers des structures sanitaires et sociales.

Pour les mineurs, l'interpellation devrait systématiquement se matérialiser par une orientation socio-sanitaire (voir réponse à la question 3).

2. Trouveriez-vous pertinent de restreindre le champ de la procédure de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants aux seuls cas où des quantités limitées sont consommées ou bien uniquement pour certaines catégories de stupéfiants (en excluant ainsi les drogues les plus « dures ») ?

Afin rester en adéquation avec le préambule de la Constitution et les engagements internationaux de la République (cf. réponse à la question 7), la loi ne devrait pas légiférer quant à l'usage de stupéfiants en tant que tel. Le Législateur ne peut légitimement chercher à restreindre l'usage de produits stupéfiants que sur la voie publique, dans les lieux publics ou accueillant du public. Par contre, le champ d'application du droit peut aussi se déployer autour la question de la détention.

Les évolutions législatives ne devraient pas se limiter à certaines substances, mais être applicables à tous les produits inscrits aux listes de produits stupéfiants. C'est d'autant plus recommandé que la plupart des institutions internationales (et très récemment les Nations Unies et l'Organisation Mondiale de la Santé dans leur *"Déclaration conjointe pour mettre fin à la discrimination dans les établissements de soins"* datée du 27 juin dernier¹) expliquent que la criminalisation ou la répression de l'usage et la détention des drogues dites les plus "dures" constitue un obstacle majeur à l'accès au soin, au traitement, à la prévention des maladies virales, entre autres :

"Nous, Entités des Nations Unies signataires de la présente, appelons toutes les parties prenantes à nous rejoindre en s'engageant à prendre des mesures ciblées, coordonnées, multisectorielles et assorties de délais dans les domaines qui suivent: [...] Réviser et abroger les lois punitives qui se sont avérées avoir des incidences négatives sur la santé et qui vont à l'encontre des données probantes établies en santé publique. Il s'agit notamment des lois qui pénalisent ou interdisent autrement [...] la consommation de drogues ou leur possession en vue d'un usage personnel"

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, les *"actions, [les] politiques ou bien [les] lois contraires [au droit à la santé sous toutes ses formes et à tous les niveaux] et susceptibles de provoquer des atteintes à l'intégrité physique, une morbidité inutile et une mortalité qu'il serait possible de prévenir"* constituent des manquements majeurs des États à leurs obligations internationales de respect des Droits de l'Homme, et du droit à la santé en particulier.²

Cette position est appuyée et défendue par la communauté médicale internationale³.

Dans un *briefing paper* intitulé *"La décriminalisation de l'usage et de la détention de drogues à des fins personnelles est permise par les conventions internationales relatives au contrôle des drogues, et constitue un **élément clé de la réponse face au VIH parmi les personnes faisant***

¹ Déclaration conjointe ONU/OMS pour mettre fin à la discrimination dans les établissements de soins www.who.int/mediacentre/news/statements/2017/discrimination-in-health-care/fr

² Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels, 22ème session (25 avril-12 mai 2000) Point 3 de l'ordre du jour "Questions de fond concernant la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels", § 50 tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F2000%2F4&Lang=fr

³ The Lancet Commissions, Public health and international drug policy [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)00619-X/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)00619-X/abstract)

usage de drogues" daté de novembre 2015, l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime) expliquait en outre que *"le fait de traiter l'usage de drogues à des fins non-médicales et la possession à des fins de consommation personnelle en tant que délits pénaux a contribué aux problèmes de santé publique, et induit des conséquences négatives en termes de sûreté, sécurité et droits humains"*⁴.

3. L'extension de la procédure de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants ne risquerait-elle pas de se heurter à un problème de solvabilité des usagers ? Quel montant maximum pourrait être fixé sans qu'il soit prohibitif ?

L'extension de la procédure de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants va en effet inévitablement se heurter à un problème de solvabilité des personnes faisant usage de stupéfiants.

Par ailleurs, avec le "raz-le-bol fiscal" largement exprimé lors du précédent quinquennat, et qui reste un concept bien présent parmi la citoyenneté française, aspirant à la justice et l'équité face à l'impôt, une nouvelle taxation systématique des personnes usagères ou détentrices de stupéfiants à travers une amende forfaitaire risque fort d'être perçue, parmi les 14 millions de personnes en ayant fait usage⁵, comme un nouveau joug fiscal.

Enfin, assigner aux forces de l'ordre la délivrance d'amendes serait contre-productif quant au souhait exprimé de rapprocher de la population les forces de l'ordre, en les ramenant à un caractère de proximité et de médiation civique.

La mesure que nous recommandons a fait ses preuves au Portugal depuis son instauration il y a 15 ans : il s'agit de l'application d'une sanction non-financière aux personnes interpellées pour détention de stupéfiants sur la voie publique. Les personnes interpellées sont orientées vers des structures de prise en charge des addictions, ou des consultations spécialisées (à l'instar des "Consultations Jeunes Consommateurs"). L'orientation vers le soin ne peut être injonctive ni coercitive, faute de contrevenir aux principes élémentaires en droit international et européen, y compris sur les questions de santé, articulé autour du libre consentement⁶.

Ce type de mesure est inscrit dans l'esprit du droit international, et des Conventions internationales relatives aux drogues en particulier qui, si elles imposent aux États d'engager une réponse face à la détention de stupéfiants, ne les oblige en aucun cas à appliquer de sanction pénale ni financière.

- Si la Convention Unique sur les Stupéfiants de 1961 oblige l'exécutif à quelque-chose, c'est à effectuer une action quelconque face à une **détention** illicite à des fins personnelles (c'est à dire non-médicale ou non-scientifique) de stupéfiants. Cette action quelconque peut aller du simple blâme à la peine de prison, en passant par la sanction administrative ou donc, bien sûr, l'orientation thérapeutique, en accord avec la première phrase du préambule de cette même Convention qui érige en clef de voûte le souci pour *"la santé physique et morale de l'humanité"*.

⁴ BBC, UN attempt to decriminalise drugs foiled - "Briefing paper: Decriminalisation of Drug Use and Possession for Personal Consumption"

www.bbc.com/news/uk-34571609

⁵ OFDT, 2016, Interpellations et condamnations pour infraction à la législation sur les stupéfiants - Évolution depuis 1995 - www.ofdt.fr/download_file/view/2277/942

⁶ Estelle Brosset, Université Aix-Marseille, "Consentement, santé et droit européen".

hal.archives-ouvertes.fr/hal-00872135/document

→ Dans son article 36, cette même convention omet clairement de mentionner l'"emploi" des stupéfiants (terminologie conventionnelle, emploi équivalent à usage), ne mentionnant que la détention et toutes les activités liées au trafic. Dans cet article, il est certes recommandé de sanctionner "sévèrement" la détention de stupéfiants, mais pas à des fins personnelles. Il faut en fait entendre par détention, la détention aux fins de trafic. Les commentaires de la Convention Unique le précisent clairement⁷.

Les politiques publiques devraient chercher à établir un cadre de flexibilité pour les actes relatifs à la détention, et discriminer les personnes commettant des "actes graves" des personnes simples détentrices de stupéfiants à des fins d'usage personnel, y compris en établissant une gradation des sanctions en fonction de deux seuils quantitatifs :

α . un premier seuil en deçà duquel la personne contrevenante serait redirigée vers une structure de soin, de consultation ou de suivi de la dépendance (du type des Consultations Jeunes Consommateurs déjà en ouvre sur tout le territoire),

β . une fourchette quantitative entre le seuil minimum α et le seuil maximum γ , pour laquelle l'amende forfaitaire serait applicable, et

γ . un second seuil (assez élevé pour exclure les revendeurs *de petite échelle* et non-violents) au delà duquel des poursuites pourraient être engagées, avec des mesures idéalement moins lourdes que les dispositions actuelles de l'article 222-37 du code pénal, et en privilégiant les réponses alternatives à l'incarcération.

Pour les personnes mineures d'âge, interpellées pour détention de stupéfiants, la réponse graduée devrait être la suivante :

α . en deçà du premier seuil, la personne mineure contrevenante serait redirigée vers une structure de soin, de consultation ou de suivi de la dépendance,

β . en deçà du second seuil, la personne mineure contrevenante serait également redirigée vers une structure de soin, de consultation ou de suivi de la dépendance, et

γ . au delà du second un seuil, des poursuites ou des mesures de suivi pourraient être engagées par la Justice spécialisée pour mineurs.

Ces quantités devraient être fixées par décret, après consultation des populations concernées, des personnes faisant usage de stupéfiants, et des experts des secteurs médical et social.

⁷ Nations Unies, Commentaires sur la Convention Unique sur les stupéfiants de 1961, pages 408 à 412.

		MAJEURS	MINEURS
USAGE	Domicile, lieux privés.	Absence de sanction.	
	Lieux publics ou à usage public.	Application des dispositions de la loi n°91-32 du 10/01/1991 (dite loi Évin).	
	Voie publique (zones délimitées dans le temps et/ou l'espace).	Applications des dispositions établies par arrêté municipal ou préfectoral.	
DÉTENTION	α . En dessous d'un 1 ^{er} seuil quantitatif.	Orientation vers un dispositif de suivi socio-sanitaire.	
	β . Entre le 1 ^{er} seuil et le 2 nd seuil quantitatif.	Amende forfaitaire + orientation vers un dispositif de suivi socio-sanitaire.	Orientation vers un dispositif de suivi socio-sanitaire.
	γ . Au delà du second seuil.	Discrétion policière pour un renvoi vers les autorités judiciaires.	Discrétion policière pour un renvoi vers la Justice pour mineurs.

II. Sur la politique générale en matière d'usage de stupéfiants

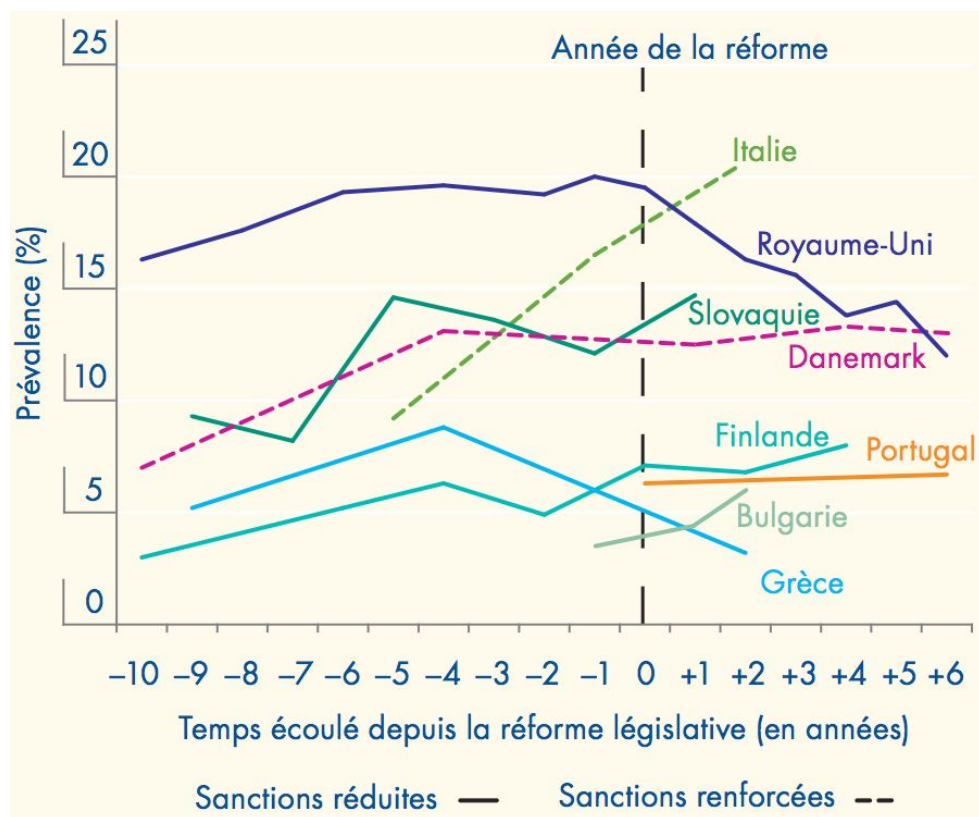
4. La procédure de l'amende forfaitaire pour les primo-usagers de stupéfiants majeurs peut-elle, selon vous, avoir des effets moins dissuasifs que la peine principale prévue à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique (un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende), et ainsi inciter davantage à la consommation de stupéfiants ?

Non. L'Observatoire Européen des Drogues et Toxicomanies s'est penché dans son rapport annuel de 2011⁸ sur le cas de 8 pays communautaires au sein desquels les sanctions relatives à l'usage ou détention de cannabis ont évolué entre 2001 et 2006 (aussi bien vers plus de restrictions, que vers plus de souplesse). Le rapport conclut clairement que ni la prévalence ni l'incidence d'usage ne sont directement affectées par l'évolution du cadre légal ou réglementaire :

⁸ Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Rapport Annuel 2011 "État du phénomène de la drogue en Europe"

www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/969/EMCDDA_AR2011_FR.pdf_en

"Au cours de la décennie écoulée, plusieurs pays européens ont modifié leur législation antidrogue sur le cannabis et un grand nombre d'entre eux disposent d'estimations de la prévalence de la consommation de cette drogue avant et après la réforme législative. Une simple comparaison avant-après de ces données permet de déterminer si un changement notable de la prévention peut être observé dans les années qui ont suivi la réforme. Dans la mesure où la consommation de cannabis se concentre dans les groupes d'âge plus jeunes, l'analyse a été réalisée sur la base des données de prévalence des 15-34 ans. Dans le graphique ci-dessous, la prévalence de la consommation de cannabis au cours de l'année écoulée est dessinée dans le temps, avec zéro sur l'axe horizontal représentant l'année de la réforme législative [...] Dans son expression la plus simple, l'hypothèse de l'impact législatif veut qu'une modification de la législation entraîne une modification de la prévalence, les sanctions renforcées entraînant une chute de la consommation de drogue et des sanctions réduites aboutissant à une hausse de la consommation. Partant de cette hypothèse, les lignes en pointillé devraient descendre et les lignes continues monter après la réforme. Or, au cours de cette période de dix ans, dans les pays concernés, **aucune corrélation simple ne peut être observée entre les changements législatifs et la prévalence de la consommation de cannabis.**"



OEDT, 2011 (voir note n°8)

Pour réduire l'usage de drogues, ce n'est pas la loi qu'il faut changer ; c'est le format, l'ampleur et le contenu des campagnes et programmes de prévention relatives aux drogues, afin de les orienter vers une éducation aux pratiques de consommation saines, la gestion des plaisirs, la prévention des risques et la réduction des dommages liés aux consommations problématiques.

En ce sens, et aux fins de maximiser les bénéfices d'un arrêt de la criminalisation sur le plan sociétal comme de la santé publique, la contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants devrait être mise en œuvre conjointement au développement, au financement et à l'élargissement de la gamme de services de prévention, de réduction des dommages et de soin, pour que les usagers de drogues soient à même d'accéder à ces services sans crainte d'être arrêtés, sanctionnés, stigmatisés ou discriminés. Les ressources générées par les amendes devraient être fléchées en priorité vers le renforcement des budgets alloués au secteur sanitaire et social.

5. Le maintien d'une peine d'emprisonnement inciterait-il les usagers récidivants à accepter plus facilement des mesures alternatives telles que le suivi d'un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ou une injonction thérapeutique ?

La réponse se trouve également dans l'étude réalisée par l'OEDT (voir question 4). Le retrait des peines de prison est souhaitable par respect des principes de proportionnalité des peines et pour mettre fin aux mesures de répression d'exception qui ont caractérisé le droit français relatif aux drogues depuis 1970.

Un maintien de peines d'emprisonnement aura le même effet sur le paysage des drogues dans notre société que celui qu'il a eu au cours des 46 ans de vigueur de la loi : aucun.

Usage et commerce de stupéfiants ne se régissent véritablement que par les lois de la demande et de l'offre, offre que le Législateur devrait par ailleurs chercher à réguler, afin de maximiser les effets d'une décriminalisation de l'usage, et d'augmenter les leviers d'action dont la puissance publique peut disposer (prix, composition, qualité, accessibilité...) pour infléchir le phénomène des drogues en France tout en préservant les droits et l'intégrité des personnes.

6. Etes-vous favorable au développement des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants créés en 2008 ?

Oui, les stages de sensibilisation devraient être conservés au sein de l'arsenal de réponses alternatives à l'incarcération, dans les cas de condamnations pénales envisagées pour détention d'une quantité de stupéfiant supérieure au second seuil (voir point γ de la sanction graduée présentée en réponse à la question 3) si ce développement est effectué dans les conditions de modernisation et de mise en adéquation de ces stages de sensibilisation avec les connaissances scientifiques relatives à la prévention de l'usage de drogues et produits psychoactifs (voir aussi les réponses à la question 4).

Les stage de sensibilisation devraient systématiquement être dispensés par des agents compétents des secteurs médico-sociaux.

7. Pensez-vous nécessaire de mieux clarifier la distinction entre le délit d'usage de stupéfiants et le délit de détention de stupéfiants (Article 222-37 du code pénal : Le délit de détention de stupéfiants est puni de 10 ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende), la jurisprudence posant une présomption simple de détention en vue de trafic, à charge pour l'usager de démontrer qu'il détient le stupéfiant pour sa consommation personnelle ?

C'est une question absolument essentielle, tant du point de vue de l'esprit de la Loi et du respect des droits fondamentaux des personnes, que du point de vue de l'applicabilité des politiques publiques.

La notion d'usage de produits stupéfiants devrait être totalement retirée des dispositions législatives et réglementaires actuelles, et n'apparaître qu'à l'instar des dispositions de la loi n°91-32 du 10/01/1991 (dite loi Évin) et des éventuelles réglementations au niveau local.

Le Législateur ne devrait chercher à influencer sur la consommation de stupéfiants qu'à travers des mesures législatives portant sur la détention, et jamais sur l'usage.

Au niveau du droit international ratifié par la France, le Préambule et les Articles 11(2) et 14 de la Charte sociale européenne (CSE) et les Articles 1^{er} et 17, et l'Article 1^{er} du Protocole additionnel n°12 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) vont dans ce sens.

Surtout, la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 incite les États à mettre en cohérence les politiques publiques relatives aux drogues avec leurs dispositions constitutionnelles relevant de la protection des droits humains, et les normes afférentes en vigueur. **La conformité du droit sur les stupéfiants avec la Constitution de la V^{ème} République** (particulièrement les Articles 4 et 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, ainsi que le préambule et l'Article 1^{er} la Charte de l'environnement de 2004) **passé par le retrait des dispositions législatives et réglementaires interdisant totalement partout et à tout moment l'usage d'un produit ou d'une substance.**

Paris, septembre 2017.