

Légaliser les drogues ?

Renaud COLSON

Il est peut-être temps de rouvrir en France le débat sur la dépénalisation des drogues. La lutte policière contre la consommation et les trafics a montré ses limites, et rien n'est vraiment fait pour encadrer juridiquement un encadrement sanitaire de l'usage des stupéfiants – quand certains États réfléchissent à un assouplissement de la prohibition.

Le consensus international qui a longtemps prévalu en matière de lutte contre les drogues se fissure. Depuis quelques années, les coups de canifs portés au dogme prohibitionniste se multiplient : légalisation de la feuille de coca en Bolivie, mise en œuvre de programmes de distribution contrôlée d'héroïne en Suisse et au Canada, dépénalisation de l'usage récréatif de cannabis dans un nombre croissant de pays... Par-delà leur diversité, toutes ces politiques ont en commun de remettre en cause, de manière plus ou moins frontale, le principe d'interdiction de l'usage et du commerce, à des fins non thérapeutiques, de produits psychotropes jusqu'alors considérés comme indésirables. Le régime prohibitionniste établi dans la première moitié du XXe siècle par la communauté internationale, et étendu depuis à des substances toujours plus nombreuses, peine, il est vrai, à remplir ses promesses. La montée en puissance de la « guerre à la drogue », menée depuis les années 1980, n'a pas eu les résultats escomptés. Au delà de son incapacité à enrayer le développement de la consommation et des trafics, ce sont les effets pervers de la prohibition en termes de santé et de sécurité publiques qui suscitent aujourd'hui le plus d'interrogations.

Devenus objets d'expertise, les politiques de lutte contre les drogues et la toxicomanie ont donné lieu à la production d'un imposant corpus scientifique pluridisciplinaire. Mais le savoir des experts demeure souvent inaudible auprès des pouvoirs publics, a fortiori sur des sujets susceptibles de faire l'objet d'une forte instrumentalisation dans le débat politique. C'est le cas en France, où l'intention louable de protéger nos concitoyens du fléau des drogues conduit, par un artifice rhétorique discutable, à refermer la discussion sur le bien-fondé de leur interdiction avant même que ne puisse être évoquées les données acquises de la science. Celles-ci mettent pourtant en évidence les limites du traitement pénal des usagers de drogues et invitent à envisager un assouplissement du droit. Loin des caricatures qui la décrivent comme une lubie libertaire, la légalisation des drogues semble en effet être la voie obligée d'une politique de sécurité véritablement dédiée à la réduction des risques sanitaires et criminels engendrés par l'usage et le trafic de stupéfiants.

Les limites du traitement pénal des usagers de drogues

En matière d'usage illicite de stupéfiants, le droit français se caractérise par une remarquable continuité idéologique : les règles en vigueur ont une finalité éducative. La loi sert de rempart symbolique contre les drogues, et la réponse pénale tient lieu de pédagogie

pour le drogué. Clairement exprimée dans les débats législatifs¹, mais également dans les rapports parlementaires² et dans les circulaires³ qui règlent les évolutions les plus récentes du droit de la drogue, cette approche repose sur une conception de la peine jumelant mesure éducative et sanction punitive. Ainsi, l'usager de drogues peut être soumis à une obligation de soins dans le cadre d'une procédure judiciaire, le traitement étant prescrit par le Procureur de la République, par le juge d'instruction, ou par la juridiction de jugement (art. L3423-1, L3424-1 et L3425-1 du Code de la santé publique). La création par la loi du 5 mars 2007 du stage, obligatoire et payant, de sensibilisation aux dangers de l'usage des produits stupéfiants s'inscrit dans ce projet d'éducation par la peine (art. R131-46 et R131-47 du Code pénal). Relève également de cette logique une récente proposition de loi *visant à punir d'une peine d'amende tout premier usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants* (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl11-057.html>). Ce texte, dont il n'est pas acquis qu'il sera adopté, est destiné à offrir un cadre plus adapté à la répression pénale des primo-usagers, jusqu'à maintenant passibles d'une peine d'un an d'emprisonnement. Il prévoit notamment que la contravention soit « accompagnée des coordonnées des centres spécialisés de soins aux toxicomanes les plus proches ».

La volonté de mettre l'institution pénale au service de la rééducation des usagers de drogues a été très tôt contrecarrée par la réalité clinique et les pratiques judiciaires. Force est de constater l'échec, sur le terrain, du dispositif de soins obligatoires. Les objectifs de l'injonction thérapeutique se sont réduits à mesure que l'illusion de la cure réparatrice se dissipait, et le ministère de la Justice admet officiellement la faiblesse des résultats obtenus⁴. Quant aux stages de sensibilisation aux dangers de l'usage des produits stupéfiants, leur impact sur le comportement des consommateurs apparaît limité⁵. En revanche, le dispositif de répression de l'usage de stupéfiants a connu une destinée favorable, facilitée par l'imposant volet pénal de la loi de 1970, puis par le renforcement de l'arsenal juridique susceptible d'être mobilisé pour sanctionner la consommation illicite de drogues. L'article L3421-1 du Code de la santé publique, qui punit l'usage simple « d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende », est en effet flanqué d'incriminations complémentaires visant l'usager revendeur (art. 222-39 du Code pénal), l'usager prosélyte (art. L3421-4 du Code de la santé publique) ou l'usager conducteur (art. L235-1 à L235-4 du Code de la route).

Ce corpus juridique, qui définit l'usage de stupéfiants comme une déviance pathologique et envisage le système pénal comme un mode d'entrée dans le soin, a servi la répression des consommateurs de drogues au cours de ces dernières années⁶. À la faveur d'une politique d'interpellation policière massive et de l'apparition de modes accélérés de

¹ Voir en ce sens les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi 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*, dont un grand nombre de dispositions sont toujours en vigueur : Assemblée Nationale, séance du 29 juin 1970, JO, pp. 6394-6402 et pp. 3302-3328 ; et Sénat, séance du 3 novembre 1970, JO, pp. 1710-1731.

² Voir en ce sens le *Rapport d'information sur les toxicomanies* <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3612-ti.asp#P1187_407194> de la Mission d'information sur les toxicomanies déposé le 29 juin 2011 sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur le bureau du Sénat, spéc. les développements III, A, 2 sur l'impossible dépénalisation de l'usage, et III, A, 3 sur la nécessité de mieux assurer l'efficacité de l'interdit.

³ Ainsi la circulaire du 16 février 2012 *relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants* <http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1204745C.pdf> indique-t-elle que « le maintien de la pénalisation de l'usage de produit stupéfiant est un volet essentiel de la politique de prévention aux conduites addictives » (souligné par nous).

⁴ Voir en ce sens la circulaire précitée <http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1204745C.pdf> qui relève que « le dispositif actuel de l'injonction thérapeutique souffre d'un manque d'efficacité », p. 5.

⁵ Pour une première évaluation, v. I. Obradovic, « Les stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants » <<http://www.ofdt.fr/ofdtdev/live/publi/tend/tend81.html>>, *Tendances*, n° 81, OFDT, 2012.

⁶ J.-P. Jean, « La répression aggravée des usagers de stupéfiants depuis la loi du 5 mars 2007 » <<http://www.cairn.info/revue-archives-de-politique-criminelle-2009-1-page-145.htm>>, *Archives de politique criminelle*, 2009/1 n° 31, p. 145.

traitement des délits, la punition des drogués est devenue une réalité institutionnelle. Les sanctions pénales pour usage de stupéfiants sont toujours administrées sur un mode aléatoire en raison du nombre pléthorique d'infractions commises, et de l'absence de victimes les portant à l'attention des forces de l'ordre. Mais le nombre de condamnations a nettement augmenté⁷. Chaque année, quelques centaines de personnes écopent d'une peine d'emprisonnement pour usage simple de stupéfiants, et plusieurs milliers sont l'objet d'une décision de justice inscrite au casier judiciaire pour les mêmes faits. Quant aux interpellations de consommateurs de drogues par la police, elles dépassent une centaine de milliers. Là, cette rigueur n'a pas réussi à enrayer la consommation massive de stupéfiants. Bien au contraire, la France, malgré son régime répressif, se classe parmi les pays européens où la prévalence de l'usage est la plus élevée, notamment chez les jeunes⁸. Cet échec s'accompagne d'une difficulté logique à articuler l'idéal pénal rééducatif à une politique de réduction des risques.

Dépénaliser la consommation de drogues pour réduire le risque sanitaire

La politique dite de réduction des risques repose sur un raisonnement simple : « il vaut mieux ne pas consommer de drogues, mais si certains en consomment néanmoins, il convient de les encourager à utiliser les produits les moins dangereux dans un cadre sécurisé »⁹. À cette fin, il faut autoriser la distribution de matériel d'injection stérile et de produits de substitution, et promouvoir l'ouverture de lieux d'accueil et de soins de première urgence destinés aux toxicomanes. Devant les succès sanitaires de cette stratégie, qui s'est développée à l'origine en dehors de tout cadre juridique et souvent à la limite de la légalité, les parlementaires les plus réticents se sont inclinés. Le principe de la réduction des risques a été consacré par la loi du 9 août 2004 qui organise la prévention « des dommages sociaux et psychologiques liés à la toxicomanie » (art. L3121-4 du Code de la santé publique). Cette reconnaissance légale révèle un véritable « changement de paradigme » de l'action publique¹⁰ : elle fait passer au second plan la promotion de l'abstinence par la cure de désintoxication pour privilégier la sécurisation des pratiques de consommation des produits illicites. À ce titre, l'institutionnalisation de la réduction des risques fragilise l'idéal d'éradication des drogues et soulève de délicats problèmes de cohérence juridique.

Comment le droit peut-il conférer un statut légal à des dispositifs destinés à sécuriser les conditions de consommation de produits dont l'usage est par ailleurs interdit ? L'antinomie juridique, quand elle n'est pas passée sous silence, est le plus souvent résolue par une hiérarchisation des normes « en situation », l'interdit pénal s'effaçant à mesure que le risque sanitaire croît¹¹. Mais la contradiction entre la réduction des risques et la répression de l'usage demeure. C'est ainsi que le gouvernement de François Fillon a refusé l'expérimentation de salles de consommation à moindre risque (hâtivement nommées « salles

⁷ I. Obradovic, « La réponse pénale à l'usage de stupéfiants » <<http://www.ofdt.fr/ofdtdev/live/publi/tend/tend72.html>>, *Tendances*, n° 72, OFDT, 2010.

⁸ Voir en ce sens les enquêtes et données disponibles sur le site Internet de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies <http://www.ofdt.fr/BDD_len/seristat/indexthe.xhtml>, ainsi que les tableaux de bord statistiques disponibles sur le site de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies <<http://www.emcdda.europa.eu/stats12>>.

⁹ A. Coppel, « La réduction des risques liés à l'usage de drogues, stratégie de changement des politiques à l'égard des drogues », in R. Colson (dir.), *La prohibition des drogues : Regards croisés sur un interdit juridique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 121. Pour une vue complète du sujet, v. l'expertise collective de l'Inserm publiée en 2010 : *Réduction des risques chez les usagers de drogues* <<http://www.inserm.fr/thematiques/sante-publique/expertises-collectives>>.

¹⁰ Sur l'histoire de ce « changement de paradigme », v. l'ouvrage d'Henri Bergeron, *L'État et la toxicomanie : Histoire d'une singularité française*, Paris, PUF, 1999.

¹¹ Une circulaire du 17 juin 1999 relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies <<http://www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/cab74.htm>> prévoit ainsi que « sont à proscrire les interpellations, du seul chef d'usage de stupéfiants, à proximité immédiate des structures "à bas seuil" ou des lieux d'échanges de seringues ».

de shoot » par les médias) malgré une expertise positive de l'Inserm¹², au motif que la priorité est de « réduire la consommation des drogues en France, non de l'accompagner »¹³. Et si l'on peut se féliciter de l'annonce par la nouvelle ministre de la santé, Marisol Touraine, d'une expérimentation prochaine de ces centres¹⁴, il faut également reconnaître que cette décision politique crée un conflit de normes dont la résolution passe, logiquement, par une dépénalisation de la consommation de drogues.

La dépénalisation s'accommode de la conservation d'une infraction d'usage à titre symbolique dès lors que le prononcé d'une peine est effectivement exclu. Mais elle peut s'entendre également comme abolition de l'interdit juridique pesant sur la consommation de drogues. Dans les deux cas, la création d'une infraction punissant l'usage de stupéfiants dans les lieux publics apparaît souhaitable, la pénalisation des comportements portant atteinte à l'ordre public étant compatible avec, pour ne pas dire requise par une démarche de réduction des risques. En revanche, sauf à sacrifier le développement de la politique de santé publique à destination des consommateurs de drogue sur l'autel de la pédagogie pénale, une mise en cohérence du droit français impose l'abrogation de l'article L3421-1 du Code de la santé publique qui punit le simple usage de stupéfiants « d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende ». Cette réforme qui alignerait la législation française sur celle de la majorité des pays de l'Union européenne en matière de cannabis, permettrait d'inscrire plus solidement la sécurité au cœur de la politique de lutte contre les drogues. Mais la dépénalisation de l'usage, si elle favorise la réduction des risques sanitaires et sociaux qui lui sont associés, n'aura guère d'impact sur les atteintes à la sécurité publique occasionnées par les trafics. Lutter efficacement contre cette menace criminelle impliquerait que soit légalisées la production et la distribution de stupéfiants.

Légaliser le commerce des drogues pour réduire le risque criminel

Quoique le lien entre criminalité et drogues illicites soit bien établi d'un point de vue statistique, leur relation apparaît complexe et contre-intuitive¹⁵. Il est ainsi établi que la répression des usagers-revendeurs et des trafiquants, et l'absence de régulation du marché, conséquences directes de la prohibition, expliquent une part importante de la violence liée aux drogues¹⁶. Il est impossible de déterminer l'impact qu'aurait la légalisation, c'est-à-dire l'autorisation par la loi de l'usage, de la production et de la distribution, de certaines des substances aujourd'hui interdites, sur le niveau général de la délinquance. Aucun pays ne s'y est jusqu'à maintenant essayé, et la comparaison avec la légalisation de l'alcool aux États-Unis, après que sa temporaire prohibition eut nourri la criminalité, soulève de délicats problèmes méthodologiques.

Plusieurs systèmes de légalisation sont concevables, dont les conséquences sur le niveau de la criminalité seraient différentes : une libéralisation totale de tous les stupéfiants, abandonnés à la loi de l'offre et de la demande, n'aurait assurément pas les mêmes effets que la légalisation contrôlée de certains d'entre eux, dans le cadre d'un monopole d'État encadré

¹² Expertise collective de l'Inserm précitée <<http://www.inserm.fr/thematiques/sante-publique/expertises-collectives>> note 70, pp. 209-231.

¹³ « M. Fillon s'oppose aux salles d'injection de drogues », *Le Monde*, 13 août 2010.

¹⁴ « Marisol Touraine favorable aux salles de consommation d'ici à fin 2012 », *Le Monde*, 13 août 2010.

¹⁵ S. Brochu, *Drogue et criminalité. Une relation complexe*, Montréal, PUM, 2006. V. également le n°16 (2007/2) de la lettre d'information *Objectif drogues* publiée par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies <<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index36331EN.html>>, spécialement consacré à cette question.

¹⁶ D. Werb *et al.*, « Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review », *International Journal of Drug Policy*, 2011, n° 22, pp. 87-94.

par un rigoureux dispositif sanitaire¹⁷. Une augmentation générale de la consommation de produits psycho-actifs ne saurait être exclue mais elle n'est pas certaine : l'évaluation des politiques de tolérance mises en œuvre aux Pays-Bas démontre ainsi que la vente de cannabis en *coffee shops* n'induit pas de prévalence accrue de son usage dans la population¹⁸. Il est en revanche très probable que la réglementation de la production et de la distribution de substances aujourd'hui massivement consommées, malgré leur interdiction, affaiblirait les acteurs de la criminalité organisée qui tirent une grande partie de leurs revenus de ce commerce. Le retour dans le giron de l'économie légale de ces trafics permettrait de réduire la violence qui lui est associée, et de garantir la qualité des marchandises échangées en assurant leur traçabilité.

La légalisation de tout ou partie des stupéfiants n'est pas à l'ordre du jour. Elle suppose au préalable une évolution du droit international que les rapports de force politiques au sein de l'Organisation des Nations Unies ne laissent pas entrevoir à court terme¹⁹. Mais les risques pour la sécurité globale que font courir l'enrichissement et la militarisation des mafias, doublés du constat des effets pervers de la prohibition sur le terrain des droits fondamentaux et de la santé publique, nourrissent les initiatives internationales appelant à la fin de la « guerre à la drogue »²⁰. En France, un rapport récent fruit du travail d'un groupe de parlementaires présidé par l'ancien ministre de l'Intérieur, Daniel Vaillant, a proposé pour mieux lutter contre le cannabis de le légaliser, à titre expérimental, et dans le cadre d'un régime étroitement contrôlé²¹. Cette perspective, qui prétend apporter une réponse concrète à l'insécurité engendrée par le trafic de drogue dans un certain nombre de quartiers sensibles, ne fait pas l'unanimité au sein du Parti Socialiste²². Mais elle témoigne de la prise de conscience, chez certains acteurs les plus au fait des questions de sécurité, de l'impossibilité de conjuguer la prohibition d'un produit psycho-actif massivement consommé et la réduction de la criminalité.

Conclusion

Vouloir maintenir un interdit symbolique en se prévalant de la conviction qu'il est préférable de vivre sans drogue est respectable, mais il est irresponsable d'y voir une réponse juridique opératoire aux défis de santé et de sécurité publique que posent de manière aiguë la consommation et le trafic de stupéfiants.

L'interdit légal n'acquiert sa dimension structurante que s'il fait l'objet d'un consensus social clair allant de pair avec une application rigoureuse de la loi. L'un et l'autre

¹⁷ Pour une distinction et une présentation détaillée des différents modèles juridiques de contrôle des drogues, v. F. Caballero, Y. Bisiou, *Droit de la drogue*, Paris, Dalloz, 2000, spéc. le chapitre consacré aux théories du droit de la drogue, pp. 94-164.

¹⁸ M. Wouters, A. Benschop, M. van Laar, D.J. Korf, « Cannabis use and proximity to coffee shops in the Netherlands », *European Journal of Criminology*, 2012, vol. 9(4), pp. 337-353.

¹⁹ Les indices d'une évolution sont néanmoins visibles : D.R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge, CUP, 2012.

²⁰ V. par exemple le récent rapport de la Global Commission on Drugs Policy <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_French.pdf>, qui réunit un certain nombre d'anciens chefs d'Etat et de hauts responsables internationaux ; ou la Déclaration de Vienne <<http://www.viennadeclaration.com/>> rendue publique par un collège international d'experts en santé publique au terme de la XVIII^e Conférence internationale sur le Sida.

²¹ D. Vaillant *et al.*, *Légalisation contrôlée du cannabis. Pour mieux lutter contre le cannabis : Sortir de l'hypocrisie*, Rapport du groupe de travail Socialiste, Radical, Citoyen, Assemblée Nationale, XIII^e législature, Juillet 2011. (en lien sur le site).

²² L'actuel ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, apparaît farouchement opposé à cette perspective : « Certains de mes amis à gauche - dans une logique très libérale d'ailleurs - proposent la légalisation pure et simple. Je m'y oppose formellement. (...) En tant que progressiste qui n'aspire qu'à l'émancipation des individus, je ne peux me résoudre à tolérer la légalisation d'une nouvelle drogue. Toute substance qui contribue à l'aliénation des hommes est pour moi une hérésie. La légalisation serait une défaite morale et philosophique pour la gauche », M. Valls, *Sécurité : La gauche peut tout changer*, Ed. Du Moment, 2011, p. 138-139.

font aujourd'hui défaut. La normalité sociale de l'usage de stupéfiants est attestée par une consommation massive et par le traitement complaisant que lui réservent les médias de masse. Quant à la dimension industrielle prise par la production et les trafics de drogues malgré des décennies de lutte policière et judiciaire, elle suffit à ruiner l'espoir d'une riposte pénale significative.

Cette impasse explique les évolutions convergentes vers un assouplissement de la prohibition qui se dessinent aux quatre coins du globe. Les référendums ouvrant la voie à la légalisation de l'usage récréatif de cannabis dans les États du Colorado et de Washington en sont une nouvelle illustration. Il faut espérer que ces changements contribueront à persuader la classe politique française d'ouvrir un débat qu'elle renâcle à engager depuis trop longtemps.

Publié dans laviedesidees.fr, le 14 décembre 2012

© laviedesidees.fr