

Proposition de loi visant à punir d'une peine d'amende le premier usage illicite de stupéfiants

Sénat – Mercredi 7 décembre 2011

Monsieur le président, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs,

Nous examinons cet après-midi la 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. Ce texte est le fruit d'une réflexion menée dans le cadre d'une mission commune d'information de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les toxicomanies.

Coprésidée par François Pillet et Serge Blisko, cette mission est revenue sur le texte fondateur, 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.

Vous avez pu constater que les toxicomanies sont plurielles et connaissent une progression alarmante, pour ce qui concerne tant les produits consommés que les pratiques des usagers de drogues et les risques qu'ils encourent, qui semblent croissants.

Comme vous l'avez souligné, il est nécessaire que chacun, en particulier parmi les pouvoirs publics, tienne un discours clair et univoque réaffirmant la dangerosité des drogues et le caractère illicite de leur consommation.

Ainsi, pour entrer dans le vif du sujet, il ne peut être envisagé de dépénaliser leur usage, car cela constituerait une impasse éthique et juridique. Il convient, au contraire, de garantir une réponse pénale plus immédiate et donc plus efficace. Monsieur Barbier, je reconnais bien volontiers que vous ne proposez pas la dépénalisation des drogues. Si nos points de vue divergent sur certaines questions, nous sommes au moins d'accord sur ce point essentiel.

En la matière, vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, nous disposons d'un arsenal législatif très complet.

Aux termes de l'article L. 3421-1 introduit dans le code de la santé publique par la loi du 31 décembre 1970, « l'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ».

L'usage de stupéfiants peut en outre être une circonstance aggravante d'autres infractions. Il en est ainsi lorsqu'il accompagne des violences, des faits de viol, d'agressions sexuelles et d'atteintes sexuelles sur un mineur de quinze ans.

La réponse pénale est très diversifiée. Elle présente non seulement un aspect répressif, mais aussi une dimension sanitaire.

Le premier de ces deux volets, outre le prononcé d'une peine d'emprisonnement ou d'amende, se décline selon trois autres modalités d'une sévérité croissante : le rappel à la loi, la composition pénale et – sa mention fera plaisir à M. le rapporteur – l'ordonnance pénale. Fort de son pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites, le parquet choisit la voie qui lui paraît la plus adaptée à la situation de l'intéressé.

La réponse sanitaire peut s'articuler à la réponse pénale par deux biais : le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants et l'injonction thérapeutique.

Les circulaires d'application qui se sont succédé depuis l'adoption de la loi du 31 décembre 1970 ont toutes préconisé un emploi modulé de cette large palette de dispositions. Ainsi, et vous l'avez très clairement rappelé, monsieur le rapporteur, s'agissant des majeurs, la circulaire Perben du 8 avril 2005 recommande un certain nombre de mesures que je n'énumérerai pas.

Plusieurs indicateurs soulignent d'ailleurs que cette politique porte ses fruits. La consommation de drogue en France reste très inférieure aux niveaux constatés dans les pays voisins, comme l'Espagne, l'Italie ou le Royaume-Uni. Ainsi, la cocaïne compte un million d'utilisateurs réguliers en Grande-Bretagne, contre 250 000 en France, selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, l'OFDT.

De même, la consommation de cannabis semble avoir atteint son point culminant dans notre pays et tend désormais à régresser, comme le souligne le même organisme. L'important fonds « drogue », alimenté par les biens saisis et confisqués, a ainsi cru de 1,2 million d'euros à 21 millions d'euros de 2007 à 2011 : c'est la preuve de l'efficacité de la lutte contre le trafic de drogue qui frappe au point sensible, à savoir les profits suscités par cette activité.

Le maintien de l'interdiction constitue l'élément principal de la prévention de consommation de drogues.

Le niveau de consommation de produits licites comme l'alcool et le tabac, qui comptent respectivement 9,7 et 11,8 millions d'utilisateurs réguliers, est sans commune mesure avec celui des drogues illicites. Le poids de l'interdit et la moindre disponibilité du produit qu'entraîne la répression peuvent ainsi expliquer le niveau relativement faible de consommation des drogues illicites au regard

d'autres substances psycho-actives. D'ailleurs, la moitié des jeunes de dix-sept ans qui ne fument pas de cannabis déclarent que cette interdiction même les en dissuade. La dépénalisation enverrait bien entendu un signal désastreux.

Certes, cette proposition de loi ne porte pas précisément sur la dépénalisation ; toutefois, si la contraventionnalisation offre en apparence les avantages de la simplicité et de la rapidité, elle présente plusieurs inconvénients essentiels que je tiens à mentionner.

Tout d'abord, elle entrerait en contradiction avec le discours de fermeté tenu jusqu'à présent, le déclassement en contravention pouvant apparaître comme le prélude à d'autres déclassements. Le choix d'une contravention de troisième classe, peine maximum de 450 euros – l'amende se limitant en fait au montant forfaitaire de 68 euros si elle est acquittée dans les quarante-cinq jours – peut laisser supposer un amoindrissement du dispositif de sanctions. La consommation des stupéfiants serait ainsi placée sur le même plan que certaines infractions banales au code de la route.

Ici encore, le risque est d'ouvrir la voie à une remise en cause plus générale du principe même de la prohibition et de la lutte contre les trafics. Les sanctions actuelles – notamment les stages de sensibilisation, qui constituent un outil de prévention essentiel – sont financièrement plus coûteuses pour les usagers. L'établissement d'une contravention de troisième classe risquerait de fragiliser ce dispositif.

En outre, le texte n'opère aucune distinction entre les drogues et conduit à occulter la dimension sanitaire du dispositif législatif actuel. En effet, la peine de contravention paraît pour le moins inappropriée pour des produits tels que l'héroïne, la cocaïne ou la drogue de synthèse, y compris en cas de premier usage. En présence d'héroïne, l'injonction thérapeutique se révèle plus adaptée. Dans le cadre d'une contravention, l'agent verbalisateur sera conduit à renseigner un simple timbre-amende, là où une orientation vers un centre de soins se serait révélée plus opportune.

L'ensemble de la politique pénale et sanitaire s'en trouverait affaibli, sans gain clair en termes judiciaires ou en matière de santé publique.

De plus, une telle disposition empêcherait un traitement équilibré des cas, différencié selon l'âge du délinquant et les substances considérées et adapté au profil récidiviste ou toxicodépendant de l'usager. (MM. Gilbert Barbier et Raymond Vall protestent.) En matière de toxicomanie, un traitement pénal spécifique aux mineurs est pourtant indispensable. De fait, ces derniers ont besoin d'une prise en charge adaptée. Or cette proposition de loi aurait pour conséquence de faire ressortir les mineurs de la compétence du juge de droit commun et non plus du juge des enfants.

Dès lors, ces jeunes perdraient une chance de bénéficier d'un suivi adapté, l'autorité judiciaire étant privée d'une possibilité d'évaluation de la situation socioéducative du mineur consommateur de stupéfiants.

On me rappelle systématiquement l'importance d'un traitement différencié des mineurs et des majeurs face à la délinquance.

J'adhère totalement à ce principe. Il s'agit en effet d'un défi essentiel posé par la consommation de drogue. Or ce texte ne tient pas compte de cette distinction ! C'est époustouflant !

J'insiste sur ce point : peut-être est-il nécessaire de travailler davantage, de réfléchir à cette question, de modifier les textes en vigueur. Toujours est-il que, ainsi rédigée, cette proposition de loi aurait pour première conséquence de traiter les majeurs et les mineurs de manière indifférenciée. (M. Gilbert Barbier proteste.) À mon sens, il s'agit d'un argument capital contre son adoption.

De surcroît, ce texte soulève des difficultés d'ordre juridique et pratique. M. le rapporteur a répondu par avance à ces objections. Je tiens cependant à les évoquer.

La contraventionnalisation n'apporte aucune possibilité nouvelle par rapport à l'ordonnance pénale, introduite par la loi du 5 mars 2007.

À ce titre, l'excellent rapporteur de la présente proposition de loi a cité un certain nombre de responsables politiques, et avec raison : monsieur Mézard, vous êtes sur la bonne voie, et je ne veux pas vous décourager. Vous progressez, c'est l'essentiel ! (Sourires sur les travées de l'UMP et de l'UCR. – M. le rapporteur s'exclame.) Néanmoins, les propos que vous avez cités ont été prononcés avant 2007, donc avant que n'apparaisse l'ordonnance pénale, qui a profondément changé la situation.

La contraventionnalisation permet de traiter les infractions pour usage de stupéfiants à grande échelle et de manière plus souple et efficace.

D'ailleurs, le recours à l'ordonnance pénale s'est accru d'année en année : ce dispositif aboutit ainsi au résultat que vous souhaitez atteindre, monsieur Barbier.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je rejoins M. le rapporteur sur un point : dans ce domaine, nous pouvons tous brandir des statistiques à l'appui de nos positions. D'après les chiffres cités par M. le rapporteur, le nombre de condamnations s'élèverait à 17 000 en 2010. Les sources dont je dispose les évaluent quant à elles à 53 000 ! J'ignore lequel des deux chiffres est le bon ; sans doute l'un et l'autre sont-ils justes d'ailleurs !

Voilà tout le mystère de la statistique. Monsieur Barbier, connaissant votre culture politique historique large et bien établie, je me permets de vous répondre en citant le mot de Disraeli : la statistique est l'instrument le plus raffiné du mensonge.

Tout en préservant la possibilité du recours à la garde à vue, l'ordonnance pénale du 5 mars 2007 ouvre un éventail de sanctions plus large et mieux différencié selon les types de consommateurs : on ne peut pas traiter de la même manière les consommateurs de cannabis et d'héroïne. Or c'est le résultat auquel aboutirait votre texte !

En outre, l'ordonnance pénale du 5 mars 2007 autorise des sanctions pécuniaires plus lourdes que la contravention, car les amendes appliquées peuvent être plus élevées, en deçà du seuil de 3 750 euros précédemment évoqué.

Monsieur Barbier, votre proposition de loi a pour objet le premier usage constaté : c'est faire preuve d'une grande confiance, et je vous en félicite. Toutefois, le premier usage constaté correspond-il au premier usage réel ?

Au surplus, lorsque cet usage sera constaté par un agent des douanes, il s'agira toujours d'un délit douanier et non d'un délit pénal, ce qui provoquera un curieux décalage d'incrimination.

Enfin, en créant une telle contravention, le législateur rendrait impossible le placement en garde à vue pour simple usage de stupéfiants. La durée de rétention ne pourrait guère dépasser les quatre heures admises pour les vérifications d'identité.

Certes, la garde à vue ne constitue pas le sujet d'aujourd'hui. Toutefois, avant de consommer de la drogue, le délinquant en fait l'acquisition : il importe donc non seulement de sanctionner les consommateurs, mais aussi de rechercher les trafiquants. (Mme Anne-Marie Escoffier acquiesce.) Tel est le rôle de la garde à vue : si demain elle n'est plus possible, les forces de police se trouveront désarmées face aux réseaux de dealers et de trafiquants !

Je comprends fort bien les intentions de M. Barbier ; je peux en partager le plus grand nombre, mais les ordonnances pénales répondent déjà parfaitement aux préoccupations qu'il exprime en offrant un traitement rapide, simple et souple de la plupart des cas et en préservant l'arsenal délictuel – et non contraventionnel – dans son intégrité. D'ailleurs, dans les jours à venir, je ne manquerai pas de le rappeler aux procureurs de la République par voie de circulaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cette proposition de loi.