

Quelle réglementation ?

Des conventions internationales classent les stupéfiants selon leurs dangers pour la santé, le risque d'abus et leur valeur thérapeutique. Elles édictent une norme de prohibition. Plusieurs États ont assoupli leur législation en dépénalisant l'usage, voire en légalisant le cannabis.

Un siècle de contrôle international : un modèle de prohibition contesté ?

La distinction juridique entre drogues *licites* et *illicites* est un fait politique relativement récent. La préoccupation d'un contrôle international des drogues a émergé il y a un siècle, avec la Convention de l'opium signée le 23 janvier 1912 à La Haye. Ce socle a été renforcé par trois conventions des Nations Unies qui exercent aujourd'hui une contrainte normative sur l'évolution des législations nationales en matière de stupéfiants : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention sur les substances psychotropes de 1971 et la Convention de 1988 contre le trafic illicite de produits stupéfiants et de substances psychotropes. Elles classent les stupéfiants et leurs précurseurs chimiques¹ selon trois critères : leurs dangers pour la santé, le risque d'abus et leur valeur thérapeutique.

Ratifiées par la plupart des pays du monde (dont l'ensemble des États de l'Union européenne), ces conventions édictent une norme de prohibition que les pays signataires doivent adapter à leur droit national. Elles

imposent d'incriminer la production, le trafic, la cession et la détention de stupéfiants (qui peut être entendue comme la détention destinée au trafic). L'obligation d'incriminer directement l'usage n'étant pas explicite, les États disposent d'une marge de manœuvre pour réglementer la consommation.

Cet ordre international a connu des bouleversements. Alors que les cinquante dernières années ont été progressivement marquées par la « guerre à la drogue » déclarée en 1971 par le Président américain Richard Nixon, un certain nombre d'États – y compris aux États-Unis – ont dépénalisé la consommation et la détention de petites quantités de cannabis, c'est-à-dire qu'ils ont réduit ou supprimé les sanctions pénales encourues par les usagers majeurs. En Europe, les premiers qui ont engagé ce type de réforme ont été l'Italie (qui a dépénalisé la détention de drogues pour usage personnel en 1975 avant de revenir sur ces dispositions) et les Pays-Bas (dépénalisation de l'usage et de la détention de « drogues douces », dont le cannabis, pour usage personnel en 1976, toujours en vigueur), avant d'être rejoints par une dizaine d'autres pays européens. Mais

Ivana Obradovic
Directrice adjointe,
Observatoire
français des drogues
et toxicomanies

1. Molécules dont l'utilisation est licite mais qui peuvent être détournées pour produire des substances classées comme stupéfiants.



surtout, plus récemment, certains États sont allés plus loin en prévoyant un *système légal d'achat et de vente de cannabis*, inspiré du cadre régissant l'alcool et le tabac (lire page 39). Ces initiatives de légalisation du cannabis, prises depuis 2012 par quatre États américains et le district de Columbia (par voie de référendum local), ainsi qu'en Uruguay (par la voie parlementaire), vont bien au-delà d'une dépénalisation de l'usage puisqu'elles instaurent une *offre légale* et un *marché régulé* d'un produit classé comme stupéfiant. Placées devant le fait accompli, les instances internationales telles que l'ONU ou l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) ont fait valoir leur inquiétude à l'égard de ces approches de « normalisation » du cannabis, qui mettent à mal le paradigme de prohibition en vigueur depuis un demi-siècle.

Parallèlement à ces transgressions objectives de l'ordre international, les voix qui s'élèvent pour défendre une politique alternative à la prohibition se multiplient. De la dépénalisation généralisée de l'usage de drogues recommandée à la tribune des Nations Unies par la Commission mondiale pour la politique des drogues (*Global Commission on Drug Policy*) qui préconise, dans un rapport publié en 2012, de reconsidérer d'urgence les politiques répressives, jugées en « échec », au profit d'une approche considérant les personnes dépendantes comme des patients et non comme des délinquants, aux prises de parole de certains chefs d'États d'Amérique latine (Mexique, Colombie, Bolivie, Guatemala, Costa Rica...) plaidant pour une stratégie de lutte internationale recentrée sur des considérations de santé publique, l'interdit et la législation visant les drogues illicites n'en finissent pas de faire débat.

L'évolution des législations au sein de l'Union européenne : disparités et convergences

Dans ce contexte de contestation de l'ordre international en matière de stupéfiants, l'évolution des législations européennes apparaît encore relativement limitée. Elle reste centrée sur deux mouvements parallèles en cours depuis les années 2000 : *recul des sanctions pénales* pour les usagers de cannabis et les détenteurs de « petites quantités » de stupéfiants, la plupart des pays de l'Union européenne (UE) ayant supprimé la possibilité d'emprisonnement, et « *sanitarisation* » des *mesures prononcées dans le cadre pénal* (qui se traduit par le recours croissant à des mesures prévoyant un contact avec le système de soins).

Au cours des quinze dernières années, la moitié des pays de l'UE ont modifié le niveau de sanction infligé aux détenteurs de petites quantités de drogues, le plus souvent dans le sens d'un allègement [17]. Trois types de changements sont intervenus, affectant : le *statut juridique de l'infraction*, qui a pu conduire à transformer une infraction pénale en infraction administrative (contraventionnalisation), voire à supprimer toute forme d'incrimination ; la *classification des drogues*, lorsque la catégorie détermine la sanction ; enfin, l'*importance de la*

peine maximale applicable. La plupart des pays réformateurs ont combiné ces différents types de changement.

Aujourd'hui, les options adoptées en matière d'incrimination de l'usage de stupéfiants, des actes dits « préparatoires à l'usage » et du trafic sont très hétérogènes au sein de l'UE [46]. Certains pays prévoient l'incrimination directe de la consommation de stupéfiants, d'autres une incrimination indirecte (*via* la détention pour usage personnel) voire pas d'incrimination du tout, au moins pour certains stupéfiants (puisque quelques pays, comme les Pays-Bas qui ont consacré la notion de « drogues douces » ou le Royaume-Uni, distinguent le cannabis des autres stupéfiants dans leur régime d'incrimination).

S'agissant du cannabis, la drogue illicite la plus diffusée et la plus consommée, on peut distinguer trois groupes de pays suivant le *régime d'incrimination de l'usage* : un premier bloc majoritaire, regroupant 15 pays, où l'usage de cannabis en tant que tel n'est *pas interdit par la loi* ; un deuxième groupe de 7 pays où l'usage de cannabis constitue une *infraction administrative*, passible de sanctions prises en dehors du cadre pénal : Portugal, Espagne (usage en public), Luxembourg, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie ; un dernier groupe, minoritaire, de 6 pays où l'usage de cannabis constitue une *infraction pénale*, passible d'une peine de prison (France, Grèce, Suède, Finlande, Chypre, Hongrie).

En revanche, la détention de cannabis constitue une infraction pénale dans la plupart des pays sauf, parfois, lorsqu'il s'agit de « petites quantités » destinées à l'usage personnel. Neuf pays considèrent ainsi la *détention de « petites quantités » de cannabis pour usage personnel* comme une infraction administrative (Portugal, Italie, Espagne, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Croatie, Malte), avec un niveau de sanction variable. La majorité des pays considèrent cependant la détention de « petites quantités » de cannabis pour usage personnel comme une infraction pénale, même si certains prévoient divers mécanismes juridiques, comme l'opportunité des poursuites, permettant de ne pas la sanctionner (Allemagne, Belgique, Luxembourg, France, Pays-Bas, Royaume-Uni...). Les seuils déterminant les « petites quantités », qui déterminent la frontière entre possibilité de poursuites judiciaires et absence de poursuites et celle entre usage personnel et offre, ne sont pas toujours définis dans les textes et ils diffèrent d'un pays à l'autre (pour la résine de cannabis par exemple, ils s'échelonnent de 3 g en Belgique à 25 g en Espagne).

En somme, on peut considérer que 8 pays de l'UE-28 ont dépénalisé à la fois l'usage et la détention de « petites quantités » de cannabis : Portugal, Espagne, Slovaquie, Estonie, République tchèque, Italie, Lettonie, Croatie. On peut y ajouter le Luxembourg et la Belgique, où les sanctions pénales pour ce type de comportement sont, en pratique, inexistantes. Par ailleurs, une trentaine d'États dans le monde (la plupart dans l'UE) et 24 États américains (+ Washington DC) ont légalisé l'usage du

cannabis ou de ses dérivés à des fins thérapeutiques, sous des formes et dans des conditions plus ou moins restrictives [46].

Contrairement aux idées reçues, la consommation, la détention et la vente de cannabis n'ont pas été légalisées aux Pays-Bas mais elles sont *tolérées* sous certaines conditions. À ce stade, aucun pays de l'UE n'a adopté un système de légalisation et de régulation de la production et de la distribution de cannabis ou d'autres stupéfiants tel qu'il existe dans certains États américains ou en Uruguay [71]. Depuis la loi de 1976, la politique néerlandaise en matière de drogues repose sur une distinction juridique entre *drogues dures* et *drogues douces* (dont le cannabis), fondée sur le risque sanitaire encouru. Elle distingue trois infractions, toutes passibles de sanctions pénales (qu'il s'agisse de drogues *dures* ou *douces*) : détention, vente et trafic. La consommation ne constitue pas une infraction et, jusqu'à 30 grammes, la détention de *drogues douces* pour usage personnel est passible d'une simple amende. La détention, la vente et la consommation sont autorisées dans les *coffee-shops* titulaires d'une licence, avec certaines restrictions : interdiction de vente aux mineurs et de publicité, vente maximum de 5 g par personne et par transaction, etc.

Au sein de l'UE, le Portugal est le pays qui est allé le plus loin dans la voie de la dépénalisation. La loi du 30 novembre 2000 a dépénalisé l'usage et la détention de toutes les drogues (dans la limite de quantités correspondant à dix jours de consommation). La peine maximale pour détention de petites quantités a été réduite d'une peine de prison de trois mois à une amende administrative. La décision d'appliquer cette amende dépend du profil de l'utilisateur, évalué par une *commission de dissuasion de la toxicomanie* médicalisée. Le traitement des consommateurs de drogues relève entièrement de la responsabilité du ministère de la santé et non plus de la justice, l'orientation sanitaire des usagers en difficulté étant l'objectif prioritaire de ce système [24].

Évolution de la législation française

L'usage de stupéfiants constitue un délit en France depuis un siècle (loi du 12 juillet 1916). La politique de lutte contre les drogues illicites repose sur la loi du 31 décembre 1970, votée pour répondre à la diffusion de l'héroïne parmi les jeunes, dans le contexte général d'une « reprise en main de la jeunesse » après les événements de mai 68. Cette loi réprime l'usage et le trafic de toute substance ou plante classée comme stupéfiant, sans distinction. Elle instaure un statut de l'utilisateur jugé ambigu, considéré à la fois comme délinquant (auteur d'un délit passible de prison) et comme malade (victime de son propre usage) dès lors qu'il peut éviter les poursuites pénales s'il accepte de se faire soigner.

Dans le texte, le régime d'incrimination français figure parmi les plus sévères au sein de l'UE puisqu'il considère l'usage (privé ou public) de cannabis comme un délit

passible d'une peine maximum d'un an d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende. Depuis la loi du 5 mars 2007, l'utilisateur encourt également, à titre de peine complémentaire, l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants. L'introduction en 2015 de la transaction pénale pour les auteurs de petits délits, comme l'usage de cannabis, a – théoriquement – modifié le cadre légal. Celle-ci peut permettre au contrevenant d'éviter le tribunal en payant immédiatement une amende à la police (décret du 13 octobre 2015). Cependant, les changements effectifs apportés par cette évolution réglementaire sont encore difficiles à mesurer. D'une façon générale, depuis 1970, le dispositif de sanction de l'usage de stupéfiants a été redéfini par de nombreux textes, notamment des circulaires de politique pénale qui recommandent de privilégier les alternatives aux poursuites et de réserver les poursuites aux récidivistes ou aux usagers refusant toute mesure alternative.

En pratique, face à l'afflux d'interpellations pour usage de stupéfiants (plus de 160 000 personnes mises en cause chaque année, dont 90 % au titre du cannabis), les magistrats prononcent le plus souvent, à la place de l'emprisonnement, diverses sanctions privatives ou restrictives de liberté : mesure alternative aux poursuites, peine alternative à la prison, amende, suspension du permis de conduire, etc. Ainsi, 70 % des affaires d'usage de stupéfiants traitées par les parquets font l'objet d'une mesure alternative aux poursuites : rappel à la loi, orientation sanitaire et sociale (vers une « consultation jeunes consommateurs » par exemple), injonction thérapeutique, etc. [45].

Si les sanctions prononcées apparaissent globalement moins lourdes et moins centrées sur l'enfermement (rare pour des faits de simple consommation), la « pénalisation » de l'usage de stupéfiants ne cesse de progresser en France, si l'on en juge par la croissance conjointe des interpellations de consommateurs (principalement de cannabis), du taux de réponse pénale, du taux de poursuites et des condamnations pour usage en infraction principale [47]. À l'image de tous les autres contentieux de masse mais à rebours de l'évolution européenne, les usagers de stupéfiants sont de plus en plus systématiquement sanctionnés, majoritairement dans le cadre de procédures rapides et simplifiées. Le deuxième point marquant concerne la palette des réponses pénales développées, qui s'est considérablement élargie et comprend la plupart du temps des sanctions prononcées par les parquets, en amont des tribunaux. Enfin, la troisième évolution observable affecte la structure de la réponse pénale, avec un recours accru aux sanctions pécuniaires, à l'instar des peines d'amende qui se sont massivement généralisées. Cette tendance à la pénalisation financière est confirmée par l'instauration de la transaction pénale, qui relève elle aussi de cette logique.

Cependant, malgré cette législation parmi les plus sévères en Europe, un grand nombre de consommateurs



n'ont jamais eu affaire à la justice pénale et, surtout, la France reste un des pays les plus consommateurs de cannabis, notamment parmi les jeunes. C'est un des arguments mobilisés par les détracteurs du cadre légal actuel. Rappelons cependant que l'interdit d'usage posé par la loi de 1970 fait l'objet d'une controverse aussi ancienne que récurrente. Le débat sur la dépénalisation du cannabis a émergé en France dans le sillage des critiques de la loi de 1970 qui ont, dès les premières années, souligné ses difficultés pratiques d'application. Il a été ravivé dans la période de forte

diffusion du produit au cours des années 1990-2000². La revendication d'un changement du statut légal du cannabis, voire d'autres drogues illicites, réapparaît de façon sporadique dans le débat public, au gré de l'actualité médiatique créée autour de prises de positions individuelles, d'initiatives législatives ou des évolutions observées dans d'autres pays.

2. Entre 1992 et 2010, le niveau d'expérimentation du cannabis parmi les adultes (18-64 ans) est passé de 13 % à 33 % et l'usage dans l'année d'à peine 5 % à 8 %.

Mécanismes de convergence de la régulation des drogues licites et illicites

Henri Bergeron
Étienne Nouguez
Chargés de recherche
Centre de sociologie
des organisations
(Sciences Po Paris –
CNRS)

Depuis le début des années 1990, un mouvement de convergence des modes de régulation¹ des drogues licites (alcool, tabac) et illicites (cannabis, héroïne, cocaïne, amphétamines...) semble s'épanouir. Ce mouvement ne concerne pas tous les pays et tous les produits de la même façon, et ne se traduit pas par une identité des politiques menées. Il porte plus volontiers sur les cadres cognitifs et normatifs qui guident ces politiques, et qui sont jugés « adéquats » ou « appropriés » par les pouvoirs publics et les professionnels qui ont la charge de la gestion des problèmes (tant sanitaires que sociaux) soulevés par ces produits. L'évolution de ce que l'on peut appeler des « paradigmes de l'action publique » conduit ainsi non seulement à redéfinir le statut juridique, sanitaire et social des différentes substances psychoactives, mais aussi les politiques mises en œuvre pour réguler leur production, leur commerce et leur usage.

Après être rapidement revenus sur le paradigme ayant fondé la séparation entre drogues licites et illicites, nous aimerions analyser plus précisément les deux paradigmes qui ont présidé à une convergence entre les politiques de régulation des drogues licites et illicites : le « paradigme de réduction des risques », apparu dans les années 1990, qui a fait des risques sanitaires entourant l'usage de drogues l'unité de mesure à l'aune de laquelle hiérarchiser les drogues, les usages et leurs politiques de régulation ; le « paradigme libéral-marchand », apparu dans les années 2010, qui s'intéresse en priorité aux coûts économiques et sociaux liés la prohibition des drogues.

Aux origines de l'illégalité : une convergence internationale autour de la prohibition des drogues

Pour mieux saisir les mouvements de convergence entre drogues licites et illicites à l'œuvre depuis les années

1990, il faut revenir sur le paradigme qui a présidé à la prohibition de certaines substances psychoactives. Comme le rappelle François-Xavier Dudouet, le principe qui gouverne les accords internationaux sur les drogues a consisté à définir l'usage médical et scientifique des drogues comme seul licite : « *La politique internationale des drogues n'a jamais eu pour but d'interdire les drogues, mais celui de limiter leur offre aux seuls usages médicaux et scientifiques. [...] Ainsi, la distinction entre drogues licites et drogues illicites ne repose pas sur les propriétés des substances mais sur les conditions sociales de leurs usages* » [26].

Loin d'interdire tout commerce de drogues, l'histoire du contrôle international des drogues décrit donc plus volontiers la construction progressive de deux espaces : un commerce légal à destination des usages scientifiques et médicaux et un commerce illégal pour les autres usages. Les conventions de 1961 et 1971, qui régissent encore aujourd'hui la politique internationale des drogues, classent ainsi les stupéfiants (et leurs précurseurs, molécules biochimiques qui entrent dans la composition des drogues) en fonction de leurs dangers pour la santé, du risque d'abus qu'ils présenteraient et de leur plus ou moins grande valeur thérapeutique [11]. La Convention internationale de La Haye qui a posé en 1953 les bases de la régulation internationale du commerce de drogues, a ainsi résulté de la rencontre de trois mouvements convergents mais non nécessairement coordonnés :

- la professionnalisation des médecins et des pharmaciens qui les a amenés à revendiquer le monopole de la distribution des médicaments ;
- l'affirmation des mouvements de tempérance, en particulier britanniques et américains, qui ont fait de l'opium et de l'alcool leurs chevaux de bataille ;
- la volonté des pays occidentaux de contrôler un commerce mondial très lucratif.

1. Nous avons dans ce texte un entendement extensif de la régulation, qui peut ainsi comprendre des mesures d'interdiction.