



HAL
open science

Usage de stupéfiants : l'hypothèse de la contraventionnalisation

Renaud Colson

► **To cite this version:**

Renaud Colson. Usage de stupéfiants : l'hypothèse de la contraventionnalisation. Recueil Dalloz, 2017, 37, pp.2170. <halshs-02215934>

HAL Id: halshs-02215934

<https://shs.hal.science/halshs-02215934v1>

Submitted on 28 Mar 2026

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-SA 4.0 - Attribution - ShareAlike - International License

Usage de stupéfiants : l'hypothèse de la contraventionnalisation

(Chronique parue au *Recueil Dalloz*, 2 novembre 2017, 2170-2175)

Alors que l'objectif d'éradication des drogues illicites semble plus que jamais hors d'atteinte en France, et dans un contexte européen où la plupart des pays privilégient les réponses sanitaires plutôt que la punition des consommateurs, la transformation du délit d'usage de stupéfiants en contravention est à l'ordre du jour. Une telle réforme oblige à repenser l'articulation du soin et de la sanction dans la politique de lutte contre la toxicomanie. Elle amène également à s'interroger sur le sens d'une évolution qui, sous couvert d'une moindre pénalisation, pourrait donner lieu à une sanction plus systématique des consommateurs de stupéfiants.

Introduction

Pierre angulaire de la politique française de lutte contre la drogue depuis plus de quarante ans, 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* incrimine la consommation de stupéfiants. La peine principale encourue pour la commission de ce délit s'élève à un an d'emprisonnement et 3750 euros d'amende². La pertinence de cette disposition fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques, tant du côté des syndicats de police³ que des intervenants en toxicomanie⁴, et sa réforme est à l'ordre du jour. Le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb s'est prononcé en faveur d'une simple contravention pour les consommateurs de drogue⁵, la ministre de la Justice Nicole Belloubet a évoqué la piste d'une simplification de la procédure de sanction⁶, et une mission d'information parlementaire récemment créée pour « évaluer l'impact d'une application de la procédure de l'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants »⁷ doit rendre ses travaux prochainement.

¹ L'auteur remercie Serge Karsenty, Pierre-Yves Marot et Laurent Rousvoal pour leurs commentaires sur une première version de ce texte. Les positions défendues dans cet article n'engagent que son auteur.

² Art. L3421-1 du Code de la santé publique.

³ En ce sens, voir l'argumentaire de Philippe Capon, secrétaire général UNSA Police, paru sur [la-croix.com](http://www.la-croix.com/Debats/Forum-et-debats/Philippe-Capon-Pouvoir-sanctionner-immEDIATEMENT-2017-05-25-1200850116) : <http://www.la-croix.com/Debats/Forum-et-debats/Philippe-Capon-Pouvoir-sanctionner-immEDIATEMENT-2017-05-25-1200850116>

⁴ Voir par exemple la contribution de la Fédération Addiction à la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive (janvier 2013) : <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/2013/01/22/federation-addiction/>

⁵ BFMTV, 24 mai 2017: <http://www.bfmtv.com/politique/stupefiants-gerard-collomb-plaide-pour-une-contravention-immEDIATE-1170853.html>

⁶ « Interview exclusive de la Garde des Sceaux », *Le Figaro*, 21 juillet 2017.

⁷ [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-d-information/evaluation-de-l-impact-d-une-application-de-la-procedure-de-l-amende-forfaitaire-au-delit-d-usage-illicite-de-stupefiant/\(block\)/43340](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/missions-d-information/evaluation-de-l-impact-d-une-application-de-la-procedure-de-l-amende-forfaitaire-au-delit-d-usage-illicite-de-stupefiant/(block)/43340)

L'idée d'une contraventionnalisation de la consommation de drogues illicites n'est pas nouvelle. Suggérée par un rapport sénatorial⁸ dès 2003 et reprise à l'époque par Nicolas Sarkozy⁹, puis votée par le Sénat en 2011 sans que la proposition ne soit ensuite mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale¹⁰, la mesure a été récemment évoquée dans trois documents issus du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale¹¹, de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives¹², et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme¹³.

Le législateur s'est jusqu'à maintenant refusé à sauter le pas, préférant le *statu quo* à une réforme conçue, à tort ou à raison, comme dangereuse politiquement. En matière de drogues, le poids symbolique des réformes, fussent-elles limitées, inhibe souvent l'initiative gouvernementale, du moins lorsqu'il s'agit de s'engager dans la voie d'une désescalade pénale susceptible de prêter le flanc à l'accusation de laxisme. Rien d'étonnant dès lors à ce que le socle législatif qui détermine la réponse pénale à la consommation de stupéfiants n'ait que marginalement évolué depuis près de 45 ans, et toujours dans le sens d'une extension du filet pénal.

L'objectif d'éradication de l'usage de drogues assigné au droit en vigueur ne semble pourtant jamais avoir été aussi hors d'atteinte ainsi qu'en témoignent les enquêtes épidémiologiques¹⁴. Et dans un contexte européen où la plupart des pays s'orientent vers une politique de lutte contre la toxicomanie privilégiant les réponses sanitaires plutôt que la répression¹⁵, il n'est pas surprenant de voir l'hypothèse de la contraventionnalisation ressurgir dans le débat public. Certes, une telle réforme ne suffira pas à répondre, à elle seule, aux défis de santé publique et de sécurité que pose le développement des conduites addictives. Elle laissera notamment entière la question de la qualité des produits en circulation, de leurs trafics et de la corruption qu'ils génèrent. Mais la contraventionnalisation peut avoir des conséquences importantes sur les modalités de traitement institutionnel des millions de personnes qui font usage de drogues illicites en France. Elle oblige à repenser la question de l'articulation entre la dimension sanitaire et la dimension répressive des

⁸ Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 12 décembre 2002, remis en juin 2003 par N. Olin et B. Plasait : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000371/index.shtml>

⁹ « Les usagers du cannabis devraient désormais écoper de contraventions », *Le Monde*, 15 septembre 2003.

¹⁰ Le dossier législatif de cette 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 est disponible en ligne : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl11-057.html>. Pour un point de vue sur ce texte, v. R. Colson, « Soixante-huit euros d'amende pour le premier usage de drogues ? », *D.* 2012, 32-33.

¹¹ Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites, déposé le 9 décembre 2015 par Anne-Yvonne Le Dain et Laurent Marcangeli : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3317.asp>

¹² MILDECA, Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, Restitution des travaux, 2016 : http://www.drogues.gouv.fr/sites/drogues.gouv.fr/files/atoms/files/gt_mildeca_reponse-usage-de-stupefiants.pdf

¹³ Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis « Usages de drogues et droits de l'homme », 08/11/16 : <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-usages-de-drogues-et-droits-de-lhomme>

¹⁴ Pour un panorama des consommations de drogues et leur évolution, voir les travaux de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, not. la dernière édition de *Drogues, Chiffres clés* (2017) : <https://www.ofdt.fr/publications/collections/periodiques/drogues-chiffres-cles/7eme-edition-2017/>

¹⁵ R. Colson, H. Bergeron (dir.), *European Drug Policies : The Ways of Reform*, Oxon, Routledge, 2017.

politiques de lutte contre la toxicomanie, et amène à s'interroger sur le sens d'une mesure qui, sous couvert d'une moindre pénalisation, pourrait donner lieu à une sanction plus systématique des consommateurs de stupéfiants. Afin de répondre à ces interrogations, il convient de préciser les raisons qui justifient la contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants (1) et les modalités qu'elle peut revêtir (2).

I. Pourquoi contraventionnaliser l'usage de stupéfiants ?

Plusieurs raisons concourent à la contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants. D'une part, l'incrimination délictuelle de cet acte ne remplit pas la fonction d'encouragement au soin que lui a attribuée le législateur (A). D'autre part, le dispositif répressif en vigueur se révèle inefficace sur un plan criminologique et inefficace sur un plan économique (B). De sorte que, l'hypothèse de la légalisation de tout ou partie des stupéfiants concernés étant écartée, le maintien d'un interdit pénal de leur consommation requiert de substituer une contravention au délit existant.

A. La faiblesse d'un projet (ré)éducatif

En matière d'usage illicite de stupéfiants, le droit français se caractérise par une remarquable continuité idéologique : les règles en vigueur ont avant tout une finalité éducative et curative. La loi sert de rempart symbolique contre les drogues, et la réponse pénale tient lieu d'incitation au soin pour le « drogué ». Empreint de paternalisme, l'esprit de la loi de 1970 est sans ambiguïté : il faut avant tout « guérir les usagers »¹⁶, leur punition ne devant être envisagée qu'avec « une extrême prudence »¹⁷, sous la contrainte de la nécessité « si l'on ne peut obtenir de résultats par une voie moins coercitive »¹⁸.

Clairement exprimé dans les débats législatifs précédant le vote de la loi de 1970¹⁹, mais également dans les rapports parlementaires²⁰ et dans les circulaires²¹ qui se succèdent à un rythme régulier, l'objectif des règles applicables à l'usager de drogues est, en théorie, avant tout sanitaire. La primauté accordée au soin se traduit notamment par la possibilité offerte au consommateur de stupéfiants d'échapper aux poursuites judiciaires en s'engageant dans une démarche thérapeutique. Le

¹⁶ Mazeaud (rapporteur de la commission des lois), Assemblée Nationale, séance du 29 juin 1970, JO, p. 3303.

¹⁷ Massot, Assemblée Nationale, séance du 29 juin 1970, JO, p. 3307.

¹⁸ Lemarié, Sénat, séance du 3 novembre 1970, JO, p. 1714.

¹⁹ Sur la naissance de la loi de 1970, v. J. Bernat de Celis, *Drogues : consommation interdite. La genèse de la loi de 1970 sur les stupéfiants*, Paris, L'Harmattan, 1996.

²⁰ 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.

²¹ Voir, par exemple, la Circulaire du 17 juin 1999 relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies (NOR : JUSA9900148C) qui encourageait le classement avec « orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle » pour les simples usagers non dépendants. Pour un exemple plus récent lié à l'ouverture des premières salles de consommation à moindre risque, voir la Circulaire du 13 juillet 2016 de politique pénale relative à l'ouverture des premières salles de consommation à moindre risque, espace de réduction des risques par usage supervisé (NOR : JUSD1619903C).

traitement peut être volontairement commencé par l'usager²² ou accepté suite à une proposition des autorités sanitaires²³ ou du Procureur de la République²⁴. Dans toutes ces hypothèses, le consommateur se voit garantir la gratuité des soins²⁵ et ceux-ci font obstacle à l'engagement de l'action publique s'ils sont suivis jusqu'à leur terme²⁶. Dans cette perspective, la mesure pénale se pense sur le mode de la subsidiarité. Elle n'apparaît justifiée que pour contraindre à l'abstinence le consommateur rétif au traitement. Et même quand elle est mise en œuvre, la sanction se doit d'être avant tout (ré)éducative. L'usager de drogues peut ainsi être soumis à une obligation de soins prescrite par la juridiction de jugement²⁷, le plus souvent sous la forme d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Le projet prophylactique porté avec constance par le législateur depuis plus de 40 ans a fait long feu. La volonté de mettre l'institution pénale au service de la rééducation des consommateurs de drogues a été très tôt contrecarrée par les pratiques policières et judiciaires. D'une part, le traitement des personnes toxicodépendantes se conçoit difficilement sur un mode coercitif, sans demande personnelle du patient²⁸. D'autre part, l'obligation de soin entretient une confusion des rôles entre l'autorité judiciaire et le personnel médical²⁹. Ordonnée par un magistrat qui se fait prescripteur de soins, l'injonction thérapeutique donne parallèlement au soignant un pouvoir d'ordre quasi-juridictionnel, lorsqu'il est amené à décider du renvoi de l'usager devant une juridiction répressive ou, au contraire, d'un abandon des poursuites en fonction des résultats de la cure. La collaboration entre la justice et ses partenaires médicaux a été entravée dès l'origine, faute de confiance suffisante entre les différents acteurs et en raison de l'absence de critères clairs d'orientation à disposition des magistrats³⁰. Force est de constater l'échec, sur le terrain, du dispositif de soins obligatoires et le ministère de la Justice admet officiellement la faiblesse des résultats obtenus³¹.

L'institution, en 2007, du stage de sensibilisation aux dangers des produits stupéfiants³² est le dernier avatar illustrant la spécificité éducative du droit français en matière d'usage de drogues. Ce dispositif, dont la visée pédagogique est indéniable, peut être proposé au titre des mesures alternatives aux poursuites³³ et de la composition pénale³⁴, ou être prononcé comme peine complémentaire³⁵. Le

22 Art. L. 3414-1 du Code de la santé publique.

23 Art. L. 3412-1 et s. du Code de la santé publique.

24 Art. L. 3423-1 du Code de la santé publique.

25 Art. L. 3411-2 du Code de la santé publique.

26 Art. L. 3423-1 du Code de la santé publique.

27 Art. L3425-1 du Code de la santé publique

28 Valeur (M.), « Drogues et droits du toxicomane : le point de vue du praticien », in Caballero (F.), dir., *Drogues et droits de l'homme*, Paris, Les empêcheurs de penser en rond, 1992.

29 La difficulté a été identifiée très tôt. Voir en ce sens M. Zavaro, Aspects judiciaires et médicaux de la toxicomanie, *Revue de science criminelle*, 1979, 255. Rapp. T.A. Firchow (T.A.), « Les conflits de politique criminelle en matière de lutte contre les toxicomanies », *Revue de science criminelle*, 1987, 951.

30 M. Setbon, *L'injonction thérapeutique : Évaluation du dispositif légal de prise en charge sanitaire des usagers de drogues interpellés*, Paris, OFDT, 2000.

31 Ainsi la circulaire du 16 février 2012 relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants (NOR : JUSD1204745) relève que « le dispositif actuel de l'injonction thérapeutique souffre d'un manque d'efficacité » (p. 5).

32 Art R131-46 et R131-47 du Code pénal

33 Art 41-1 du Code de procédure pénale

stage, qui est payant et à la charge du consommateur de drogues, doit lui faire prendre conscience des dommages individuels et des incidences sociales de son comportement³⁶. Le dispositif peine néanmoins à convaincre. Le stage apparaît souvent comme une sanction pécuniaire déguisée et sa mise en œuvre demeure limitée au regard du nombre d'usagers saisis dans les mailles du système judiciaire. Les premières évaluations de cette mesure mettent d'ailleurs en doute sa capacité à servir de levier de motivation pour modifier le comportement d'usage³⁷.

La politique pénale de lutte contre les drogues imaginée par le législateur peine donc à tenir ses promesses. L'incrimination de l'usage de stupéfiants était à l'origine conçue comme un « filet de sécurité » destiné à venir en aide, envers et contre tout, aux toxicomanes refusant le traitement médical³⁸. Mais ce dispositif s'est révélé inadapté, tout particulièrement pour les nombreux consommateurs occasionnels de stupéfiants, notamment de cannabis, ne présentant aucun signe de toxicodépendance³⁹. Les limites du projet sanitaire, qui légitima en son temps l'institution d'une pénalisation subsidiaire, auraient pu amener à reconsidérer le volet pénal du statut de l'utilisateur de drogues illicites. Mais à la faveur d'un paternalisme hémiplégique, le système judiciaire s'est concentré sur la répression en espérant que la fonction dissuasive de la peine suffirait à mettre en œuvre l'objectif d'éradication des drogues porté par la loi de 1970. La sanction des consommateurs de stupéfiants est ainsi devenue de plus en plus systématique.

B. Les limites d'une politique répressive

Le consommateur de drogues illicites peut tomber sous le coup de plusieurs dispositions légales. 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 de plusieurs incriminations visant l'utilisateur revendeur⁴⁰, l'utilisateur prosélyte⁴¹ ou l'utilisateur conducteur⁴². En outre, la consommation de stupéfiants implique la commission d'autres actes matériels (détention, transport, acquisition, voire offre ou cession ou encore production) en eux-mêmes punissables et qui permettent de poursuivre les utilisateurs pour des faits de trafic sévèrement réprimés. Ainsi le consommateur de cannabis qui recourt à l'autoproduction est-il susceptible d'encourir une peine criminelle de vingt ans de réclusion⁴³. Et celui qui passe la frontière, acquiert ou détient illicitement un produit stupéfiant pour son usage

³⁴ Art 41-2 du Code de procédure pénale

³⁵ Art 131-35-1 du Code pénal

³⁶ J.-P. Vicentini, C. Gérard, « Les stages de sensibilisation aux dangers de l'usage des produits stupéfiants », *Archives de politique criminelle*, 2009/1, p. 185.

³⁷ I. Obradovic, « Éduquer, orienter ou punir ? Les professionnels du soin face à la mise en œuvre des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants », *Revue française des affaires sociales*, 2013/3, p. 6.

³⁸ R. Gassin, « Séduction idéologique ou réalisme scientifique ? Réponse à Francis Caballero », *Droits*, n° 19, 1994, p. 144. Confirmation en est donnée par le commentaire à chaud de la loi publié en 1971 par Doll (P.-J.) à la *Gazette du Palais* (p. 117).

³⁹ H. Rahioui, S. Liquet, « Cannabis », in E.-P. Toubiana, *Addictologie clinique*, Paris, PUF, 2011, p. 339.

⁴⁰ Art. 222-39 du Code pénal.

⁴¹ Art. L3421-4 du Code de la santé publique.

⁴² Art. L235-1 à L235-4 du Code de la route.

⁴³ Art. 222-35 du Code pénal. Voir en ce sens Cass. crim. 9 mars 1992, Bull. crim. 1992, n° 103.

personnel risque une peine correctionnelle de dix ans d'emprisonnement⁴⁴. Les poursuites contre l'usager sont également possibles sur le fondement de textes plus généraux réprimant délits douaniers⁴⁵ ou infractions à la législation sur les substances vénéneuses⁴⁶.

La Cour de cassation a certes récemment rappelé que les dispositions spéciales incriminant l'usage illicite de produits stupéfiants excluent l'application de l'article 222-37 du Code pénal, incriminant la détention de tels produits, si les substances détenues sont exclusivement destinées à la consommation personnelle du prévenu⁴⁷. Mais cette jurisprudence, qui vient contredire des décisions plus anciennes⁴⁸, n'exclut pas en théorie un concours de qualifications. Le potentiel répressif du droit en vigueur se révèle donc très important et cet arsenal a été utilisé pour sanctionner rigoureusement les consommateurs de drogues.

À la faveur d'une hausse continue des interpellations pour usage (près de 200 000 en 2013, dont près de 90 % pour usage de cannabis) et de l'apparition de modes accélérés de traitement des délits, la punition des « drogués » est devenue une réalité institutionnelle incontournable de ces vingt dernières années⁴⁹. Ce mouvement tient notamment aux stratégies policières ciblées sur les consommateurs plutôt que sur les trafiquants pour des raisons purement administratives⁵⁰. La constatation d'un usage de stupéfiant vaut en effet résolution d'une affaire et contribue ainsi mécaniquement à améliorer le taux d'élucidation des unités de police. En conséquence de quoi « l'action des services de sécurité publique au cours des dernières années en matière de produits stupéfiants a été marquée par la priorité accordée, dans une approche essentiellement statistique, à la répression de la consommation »⁵¹. A cette conséquence inattendue de la gouvernance par indicateurs chiffrés s'ajoute une volonté politique d'apporter une réponse pénale systématique à la consommation de drogues illicites.⁵² Cet objectif a été largement satisfait et, désormais, la justice donne suite à plus de 98 % des affaires d'usage de stupéfiants dont elle a connaissance. Le développement d'alternatives aux poursuites, qui constituent aujourd'hui la voie choisie dans plus de 75 % des cas, a permis de réduire drastiquement le taux de classement en opportunité. Dans le même temps, les condamnations pénales pour usage simple ont également connu une hausse continue. Multipliées par 4 en 20 ans, elles se composent, dans la grande majorité des cas d'une peine

⁴⁴ Art. 222-36 et 222-37 du Code pénal

⁴⁵ Art. 414 du Code des douanes.

⁴⁶ Art. L. 5432-1 du Code de la santé publique.

⁴⁷ Cass. crim. 16 sept. 2014, Bull. crim. 2014, n° 188, et Cass. crim. 14 mars 2017, n° 16-81.805.

⁴⁸ Cass. crim. 14 octobre 2009, 09-81.364

⁴⁹ Pour une mise en perspective sur trois décennies, voir I. Obradovic, « Trente ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants » *Tendances*, n° 103, OFDT, 2015. Et du même auteur : « La pénalisation de l'usage de stupéfiants en France au miroir des statistiques administratives. Enjeux et controverses », *Déviance et Société*, 2012, vol. 36-4, p. 441.

⁵⁰ J.-P. Jean, « La répression aggravée des usagers de stupéfiants depuis la loi du 5 mars 2007 », *Archives de politique criminelle*, 2009/1 n° 31, p. 145. Et du même auteur, « les transformations de la politique criminelle envers les usagers de stupéfiants depuis la loi du 5 mars 2007 », *AJ Pénal*, 2010, p. 182.

⁵¹ Cour des comptes, *Organisation et gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011, p. 36

⁵² La circulaire du 16 février 2012 relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants (NOR : JUSD1204745) prévoit ainsi que la réponse pénale doit être « systématique » et le recours au classement sans suite exclu pour éviter « le sentiment de banalisation et d'impunité ressenti par une partie non négligeable des jeunes consommateurs ».

d'amende, et plus rarement d'une peine d'emprisonnement (12 % des condamnations pour usage en 2015)⁵³.

Jamais le système pénal n'a autant réprimé les usagers de drogues. Et comme tous les contentieux de masse, cette action répressive mobilise d'importants moyens opérationnels des forces de sécurité et des services judiciaires. On évalue ainsi à plus d'un million le nombre d'heures de travail dédiées par les policiers et les militaires de la gendarmerie au traitement des procédures pour usage de stupéfiants (approximativement 6 heures de travail par procédure).⁵⁴ Pourtant, malgré l'importance des ressources financières allouées à cette rigoureuse politique criminelle, les résultats se font attendre. Confirmant en cela les comparaisons internationales qui mettent en lumière l'absence de corrélation entre la sévérité du droit applicable et la prévalence de l'usage de drogues illicites, les enquêtes épidémiologiques indiquent que la consommation de stupéfiants atteint en France des sommets. Comparé aux autres pays européens, et tout particulièrement ceux mettant en œuvre des politiques plus tolérantes, l'Hexagone ne parvient pas à contenir une consommation massive de cannabis⁵⁵. Ce « paradoxe français » amène à questionner l'efficacité de la répression accrue de l'usage de stupéfiants au cours de ces dernières années. Ce tournant répressif semble n'avoir eu aucun effet dissuasif sur les consommateurs. Au regard des quelques dizaines de milliers d'usagers effectivement condamnés tous les ans, les millions de français (11 % de la population)⁵⁶ qui s'adonnent occasionnellement à l'usage de cannabis peuvent, il est vrai, légitimement considérer le risque pénal pesant sur eux comme négligeable. En matière d'usage de stupéfiants, le nombre de délits commis est tel que seule une part minime d'entre eux est finalement sanctionnée.

L'échec du projet rééducatif qui sous-tendait l'incrimination de l'usage de stupéfiants et la hausse continue de la consommation malgré une répression pénale de plus en plus rigoureuse constituent deux marqueurs de l'échec du régime juridique en vigueur. Confrontée à ce constat peu flatteur, la contraventionnalisation présente bien des attraits. Les partisans du pragmatisme budgétaire peuvent y voir un moyen de réduire les dépenses judiciaires, voire de faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'Etat⁵⁷, sans fragiliser l'interdit. Les tenants d'un renforcement de la répression l'envisagent sous l'angle de la systématisation de la sanction. Quant aux tenants d'une libéralisation des drogues, la réforme signale pour eux un mouvement de dépénalisation, prélude à une possible légalisation. Cette convergence de façade occulte néanmoins à quel point la signification symbolique et les effets institutionnels de la contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants peuvent varier selon les conditions de sa mise en œuvre.

⁵³ L. Viard-Guillot, « Le traitement judiciaire des infractions liées aux stupéfiants en 2015 », *Infostat Justice*, n° 150, Mars 2017, p. 6.

⁵⁴ MILDECA, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁵ Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, *Rapport européen sur les drogues 2017 : tendances et évolutions*, Luxembourg, Publications de l'Union européenne, 2017, p. 43.

⁵⁶ F.Beck *et al.*, « Cannabis : usages actuels en population adulte », *Tendances*, n° 119, OFDT, 2017.

⁵⁷ L'espoir de nouvelles recettes résultant de la contraventionnalisation de l'usage doit au demeurant être relativisé, le taux de recouvrement des amendes en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants étant particulièrement faible (moins de 30 %) selon une étude (non publiée) du Pôle d'évaluation des politiques pénales de la Direction des affaires criminelles et des grâces (*L'exécution de la peine d'amende : Prononcé par les juridictions et recouvrement par le Trésor public*, 2013).

II. Comment contraventionnaliser l'usage de stupéfiants ?

Selon que la contraventionnalisation vise simplement à une gestion plus efficiente, ou plutôt moins coûteuse, des flux d'usagers de stupéfiants « traités » par le système judiciaire, ou qu'elle ait l'objectif plus ambitieux d'adapter la loi de 1970 au paysage contemporain des drogues illicites, les modalités de la nouvelle infraction diffèrent. Dans le premier cas, le législateur peut s'en tenir à une contravention unique (A). Dans le second, il conviendrait d'envisager une distinction légale entre le cannabis et les autres drogues illicites (B).

A. La contravention unique

Aujourd'hui, la loi ne distingue pas entre les diverses drogues illicites. La peine encourue par l'injecteur quotidien d'héroïne et le fumeur occasionnel de cannabis est identique, l'individualisation de la sanction étant confiée à l'autorité judiciaire dont on attend qu'elle prenne en compte la nature du produit utilisé et les modalités de son usage. Si ce principe de non-distinction juridique entre les stupéfiants est conservé, la question de la contraventionnalisation se réduit à celle de la détermination du niveau de sanction applicable au consommateur. Pour fixer le juste niveau de la réponse pénale, il convient de déterminer la classe de la contravention choisie et le montant de l'amende, et opter ou non pour le recours à une sanction forfaitaire.

L'hypothèse la plus sévère, permettant d'allier automatisation et montée en puissance de la répression, consiste à établir une contravention de 5^e classe susceptible de règlement forfaitaire pour le primo-usager de stupéfiants, avec renvoi devant le tribunal de police en cas de réitération, puis devant le tribunal correctionnel en cas de récidive. La réitération de la contravention, aisément identifiable par les policiers ou les gendarmes grâce au fichier TAJ (Traitement d'Antécédents Judiciaires), donnerait lieu à la transmission de l'affaire au procureur de la République afin qu'il envisage, le cas échéant, de poursuivre l'infracteur devant le tribunal de police. La condamnation contraventionnelle en résultant constituerait alors le premier terme de la récidive qui permettrait, en cas de troisième infraction, de poursuivre le consommateur de drogue devant le tribunal correctionnel et de prononcer, enfin, une peine de prison ou une injonction thérapeutique.

Cette stratégie de contraventionnalisation, envisagée de longue date par certains, conduirait très probablement à un accroissement quantitatif des punitions appliquées aux usagers de drogue. L'automatisme de l'amende forfaitaire et le champ réduit des peines complémentaires à disposition du tribunal de police excluraient, au stade des deux premières condamnations, l'adoption de mesures sanitaires ou éducatives (sauf pour les mineurs qui bénéficient d'une individualisation de la sanction pour une contravention de 5^e classe conformément aux dispositions de l'ordonnance de 1945⁵⁸). Et il est probable qu'en cas de renvoi vers le tribunal correctionnel pour une troisième infraction, le stigmate attaché à la figure du toxicomane récidiviste n'encourage pas le juge à une clémence particulière. Dans une telle hypothèse, on assisterait sans doute, sous couvert d'un assouplissement de la loi de 1970, à une surpénalisation de l'usage de drogues illicites.

⁵⁸ Art 20-1 de l'Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

D'autres stratégies de contraventionnalisation sont également envisageables qui s'apparenteraient au contraire à une dépenalisation plus ou moins franche. Ainsi, le choix d'une contravention des quatre premières classes punie d'une amende forfaitaire, de 11 à 135 euros selon la classe adoptée, ferait encourir à l'usager une peine comparable à une sanction administrative. En l'absence d'inscription au fichier TAJ et au casier judiciaire, la constatation de la réitération ou de la récidive serait techniquement impossible. La réponse pénale serait alors unique et uniformisée, y compris pour les mineurs. Plus libérale encore, et confinant à une disparition de l'interdit de consommer, le comportement faisant l'objet d'une amende forfaitaire pourrait être réduit à l'usage dans l'espace public, l'usage privé étant dépenalisé *de jure*. Une telle réforme rapprocherait la législation française de celle des nombreux pays qui ne connaissent pas l'infraction d'usage de drogues mais maintiennent le principe prohibitionniste à travers l'incrimination de la production, du trafic et de la détention de drogues.

Quelle que soit l'option finalement retenue par le gouvernement, et qu'elle donne lieu ou non à une répression systématique des consommateurs, le choix d'une contravention indifférenciée pour tous les types d'usage de drogues fragiliserait la symbolisation juridique de la transgression. L'infraction perdrait le caractère infamant attaché au délit correctionnel. Pour autant, malgré la banalisation de l'usage de stupéfiants à laquelle la contraventionnalisation donnerait lieu, une telle réforme placerait les consommateurs dans une relation de sujétion renforcée à l'égard des forces de sécurité en réduisant à très peu de chose le rôle du juge dans la répression. Non seulement l'article 537 du Code pénal dispose que les contraventions sont prouvées par procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, limitant le contrôle judiciaire à sa portion congrue. Mais les pouvoirs des agents de police judiciaire seraient encore renforcés dans l'hypothèse d'une amende forfaitaire, laquelle supprimerait totalement l'intervention du juge dans la répression de l'usage de drogues.

Last but not least, le choix d'une contravention pour tous les types d'usage de drogues enterrerait de manière définitive l'idée d'une individualisation de la sanction. Quand bien même les forces de sécurité disposeraient de l'expertise nécessaire pour établir un diagnostic médico-social de l'usager de drogues interpellé, elles n'auront pas le loisir de s'en servir pour ajuster la sanction applicable en cas d'amende forfaitaire. Et si l'option d'une comparution devant le tribunal de police est finalement choisie, l'éventail de peines alternatives, plus étroit que devant le tribunal correctionnel, ne comprend pas d'obligation de soins⁵⁹. Le prix à payer en termes pénologiques pour permettre l'automatisation de la répression de l'usage de drogue semble donc être de soumettre à une sanction unique tous les usagers de drogues interpellés, qu'ils soient polytoxicomanes dépendants ou utilisateurs occasionnels de cannabis. A moins que l'on s'oriente vers un régime distinguant les produits utilisés.

B. Distinguer entre les drogues

L'hypothèse de la contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants s'est imposée à la faveur du constat d'échec du droit en vigueur et de la nécessité d'adapter celui-ci à une logique d'efficacité. Le coût administratif exorbitant d'un traitement correctionnel de l'infraction d'usage, laquelle ne

⁵⁹ Art. 131-16 du Code pénal.

débouche que rarement sur une peine de prison, coûteuse en elle-même, constitue en effet un puissant argument au service d'une réforme du droit en vigueur. Mais si ce projet a jusqu'à maintenant été indexé sur les contraintes institutionnelles de l'appareil répressif, il est également possible d'attribuer à la contraventionnalisation une ambition sanitaire, sociale et sécuritaire plus large. Au-delà de la satisfaction statistique d'élucider à l'infini des infractions sans victime et de la perspective de substantielles recettes publiques, la réforme de l'infraction d'usage permet d'envisager une lutte plus efficace contre le fléau des addictions et les conséquences sociales et sécuritaires de l'abus de drogues. Si une telle approche s'accommode sans difficulté du maintien de l'interdit juridique, elle requiert en revanche de prêter attention à la variété des produits et des usages ainsi qu'à leurs évolutions pour ajuster la réponse pénale à cette diversité.

Il semble à cet égard nécessaire de prendre la mesure de la spécificité du chanvre et des dérivés cannabinoïdes. La moindre dangerosité sanitaire du cannabis par rapport aux autres drogues, y compris l'alcool et le tabac, est solidement établie par les rapports officiels qui se succèdent depuis des dizaines d'années⁶⁰, et le caractère massif de son usage, fait de culture indéniable dans la société française contemporaine, rendent problématique sa confusion juridique avec d'autres stupéfiants dont la consommation est plus marginale et potentiellement plus dangereuse. La particularité du cannabis est encore illustrée par sa dépénalisation dans un grand nombre de pays européens et sa légalisation dans plusieurs Etats du monde⁶¹. Il semble dès lors légitime d'inscrire cette spécificité dans la réglementation française sous la forme d'un régime différencié, plus souple que celui réservé aux autres drogues.

Une possibilité serait, à cet égard d'exclure le cannabis des substances pouvant donner lieu à une verbalisation pour usage privé et de substituer à cette incrimination délictuelle une contravention forfaitaire de 3^e classe en cas de consommation dans l'espace public. Répondant aux exigences policières de simplification de la répression, une telle évolution conférerait aux forces de sécurité la possibilité de faire cesser immédiatement les troubles à l'ordre public occasionnés par des consommations trop visibles. Sur un plan symbolique, cette réforme prendrait acte de l'impossible éradication d'une pratique si largement répandue que lui opposer un interdit pénal général et absolu semble vain, voire contreproductif tant il souligne le profond décalage entre la norme étatique et les mœurs. Mais admettre ainsi l'impuissance du droit à réduire un fait culturel n'équivaut pas à renoncer à le contenir, et une telle contraventionnalisation n'emporte pas libéralisation totale de l'usage. Les dispositions légales incriminant l'usager conducteur, l'usager prosélyte et l'usager revendeur resteraient applicables au cannabis et permettraient de réprimer rigoureusement les conséquences sociales d'une consommation socialement nuisible. Le cadre juridique ainsi réorganisé permettrait par ailleurs le maintien du *statu quo* prohibitionniste, avec une réorientation de l'activité

⁶⁰ Voir notamment M. Pelletier, *Rapport de la mission d'étude sur l'ensemble des problèmes de la drogue*, Paris, La Documentation française, 1978 ; R. Henrion, *Rapport de la commission de réflexion sur la drogue et la toxicomanie*, Paris, La Documentation française, 1995 ; B. Roques, *La dangerosité des drogues : rapport au secrétariat d'État à la Santé*, Paris, Odile Jacob/La Documentation française, 1999.

⁶¹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *World Drug Report 2016*, New York, Nations Unies, 2016, p. 43 et s. Rappr. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, « Modèles pour un approvisionnement légal en cannabis: évolutions récentes », *Perspectives on Drugs*, 2016: http://www.emcdda.europa.eu/publications/pods/legal-supply-of-cannabis_en

policière vers la lutte contre les trafics ou, au contraire, une évolution vers une politique de tolérance, à l'image des exemples espagnol ou hollandais.

On peut, en revanche, s'interroger sur la pertinence du déclassement du délit d'usage pour d'autres substances plus dangereuses, notamment les opioïdes. A cet égard, le choix de la contravention priverait la puissance publique d'un important outil d'orientation des personnes toxicodépendantes vers les structures sanitaires. Il convient certes de renoncer à la dimension punitive du délit d'usage de stupéfiants en supprimant la possibilité de l'emprisonnement en l'absence d'infraction connexe. Mais le maintien de l'infraction délictuelle permettrait de maintenir un interdit symbolique fort. Conserver le délit d'usage sans peine d'emprisonnement permettrait surtout de maintenir, dans l'ordre des réponses pénales possibles, l'injonction thérapeutique. En effet, sauf à réformer le régime des contraventions pour y intégrer une dimension sanitaire jusqu'à maintenant absente et dont on peut douter qu'elle soit du ressort du tribunal de police, il faut admettre que le tribunal correctionnel est l'institution la mieux à même d'exercer une magistrature sociale ordonnant, le cas échéant sous contrainte pénale, des mesures de soin obligatoire.

Cette proposition de réforme, plus rigoureuse que la plupart des projets de contraventionnalisation en ce qu'elle prévoit le maintien d'un délit d'usage pour certaines substances, repose sur l'idée que la politique pénale à l'égard des consommateurs de drogues ne doit pas être uniquement déterminée par le coût économique de la répression. L'évolution de la législation doit également prendre en compte la réalité sociale des consommations de stupéfiants et conférer à la réponse pénale tout à la fois une utilité sociale et une signification symbolique. Loin d'être une hypothèse d'école, le risque de voir la politique des drogues aggraver les conséquences sanitaires des consommations problématiques et saper les fondements du droit en le faisant apparaître comme illégitime à une part grandissante de la population est bien réel. La forme radicalisée de la prohibition qu'expriment la rhétorique de la guerre à la drogue et l'accent punitif qui caractérise l'actuelle politique de lutte contre la toxicomanie n'est pas sans conséquence sur le lien social. Incapable de contenir l'accroissement de la consommation de drogues illicites et de ses conséquences sanitaires et criminogènes les plus délétères, elle contribue à attiser les tensions entre les institutions de maintien de l'ordre et certains segments de la population. Si la refonte du statut de l'utilisateur de drogues ne suffira sans doute pas à régler l'ensemble de ces questions⁶², du moins peut-on espérer qu'elle les prendra en compte, et ne réduira pas son objet à la résolution des problèmes de gestion des flux du système pénal français.

⁶² Pour une réflexion plus générale sur le bien-fondé du régime d'interdiction des drogues et sur les voies d'une politique raisonnée de lutte contre la toxicomanie, voir les contributions réunies par H. Bergeron, R. Colson (dir.), *Les drogues face au droit*, Paris, PUF, 2015.