



Paris, le 10 octobre 2017

**USAGES DE STUPÉFIANTS ET RÉPRESSION
PÉNALE :
EN FINIR AVEC LES FAUX-SEMBLANTS**

La mission d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants, créée par l'Assemblée nationale le 2 août 2017, [a entendu FO-Magistrats le 28 septembre 2017](#)¹, sur la base d'un questionnaire qui lui avait été préalablement adressé.

Ainsi qu'il a été fait observer aux rapporteurs de la mission, MM. Éric Poulliat et Robin Reda, FO-Magistrats a fait le choix délibéré de ne pas répondre exhaustivement à ce questionnaire, dans la mesure où il estime que la réponse à une partie des questions implique l'acceptation du principe d'une procédure d'amende forfaitaire, à laquelle FO-Magistrats est clairement opposé. La loi de 1970 est un échec de la répression dont il faut tenir compte en vue d'une approche différente du fléau de la drogue.

C'est pourquoi, ainsi que l'on fait ses représentants, Jean de Maillard et Michelle Guillo-Jouhaud devant les rapporteurs, il convient d'exposer au préalable les positions de FO-Magistrats sur le sujet de la consommation des drogues et du traitement des usagers.

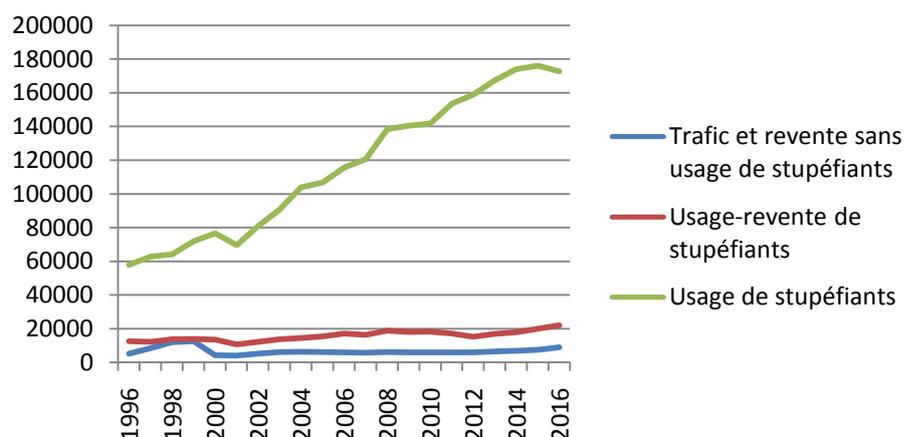
1. Le dispositif de la loi du 31 décembre 1970 n'a pu enrayer l'explosion de l'usage des drogues de toute nature

Quelques chiffres suffisent à mettre en évidence l'échec de la loi de 1970.

Tout d'abord, si le nombre de personnes interpellées pour infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS) était d'environ 4.000 au début des années 1970, il a été multiplié par 50 depuis lors. La courbe de croissance est uniforme, ce qui montre qu'elle est indifférente à toutes les mesures prises pour enrayer la progression du phénomène (figure 1).

¹ L'enregistrement de l'audition de FO-Magistrats est consultable sur le site de l'Assemblée nationale : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.4923087_59cca2cb59a4a.usage-illicite-de-stupefiants-auditions-diverses-28-septembre-2017

Figure 1 - Infractions à la législation sur les stupéfiants constatées par les services de police et de gendarmerie



Source : Tableaux 4001 TS – data.gouv.fr https://www.data.gouv.fr/s/resources/chiffres-departementaux-mensuels-relatifs-aux-crimes-et-delits-enregistres-par-les-services-de-police-et-de-gendarmerie-depuis-janvier-1996/20170906-100240/Tableaux_4001_TS.xlsx

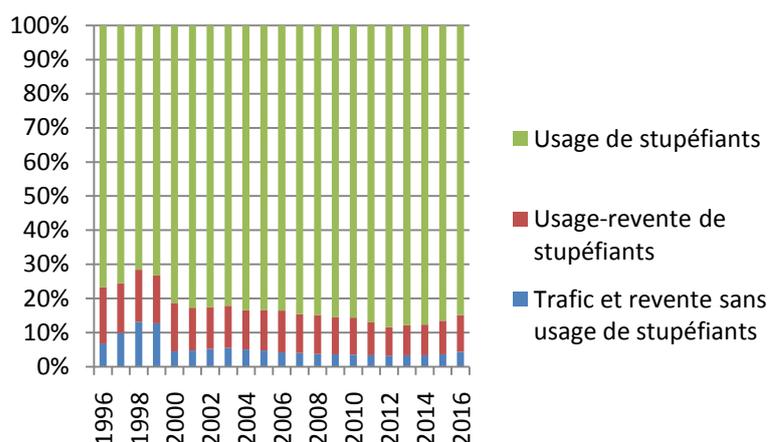
En matière de police, les ILS appartiennent à une catégorie particulière qui est celle des infractions constatées à l’initiative des services. Pour l’essentiel – à la différence par exemple, des vols ou des violences, qui sont portés à la connaissance de la police par les plaintes des victimes – les statistiques pour ILS sont l’expression des choix de poursuites effectués par la police et la gendarmerie. Face à la progression du phénomène, il est donc manifeste que la cible principale de la répression s’est portée sur les consommateurs, c’est-à-dire sur la demande : « Depuis 1970, les interpellations d’usagers ont augmenté trois fois plus vite que celles d’usagers-revendeurs »²..

Cette situation peut s’expliquer par l’économie de la loi de 1970. Elle repose sur le principe que la détection des consommateurs par les services de police doit permettre la sélection des toxicomanes relevant du système de soins, lesquels leur seront prodigués sous contrainte à l’initiative de la justice, par la voie de l’ « injonction thérapeutique ».

Une observation plus fine rend compte d’une rupture au tournant des années 2000, d’abord dans les statistiques policières puis dans les chiffres d’activité de la justice. Comme le montre en effet la figure 2, la part des enquêtes portant sur les faits de trafics et revente commence à décrocher à la fin des années 1990, au profit des constatations de faits d’usage simple. On peut en déduire que les services de police ont reporté leurs activités sur ces derniers.

² « Trente ans de réponse pénale à l’usage de stupéfiants » Ivana Obradovic, Tendances n° 103, octobre 2015

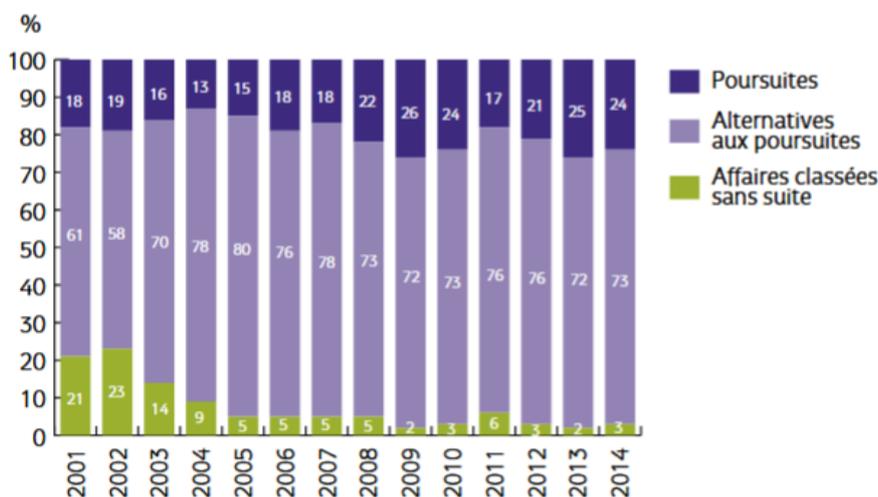
Figure 2 - Part des infractions constatées par catégorie dans l'activité des services de police et de gendarmerie



Source : Tableaux 4001 TS – data.gouv.fr https://www.data.gouv.fr/s/resources/chiffres-departementaux-mensuels-relatifs-aux-crimes-et-delits-enregistres-par-les-services-de-police-et-de-gendarmerie-depuis-janvier-1996/20170906-100240/Tableaux_4001_TS.xlsx

Les figures 3 et 4 donnent une indication semblable sur l'activité des juridictions. Du côté des parquets, à partir de 2003, on assiste à une diminution des classements sans suite et, sur une courte période, à l'augmentation des mesures alternatives ; à partir de 2008, la part des mesures alternatives régresse, tandis qu'augmentent les renvois devant le tribunal (figure 3). Du côté des tribunaux, la progression des condamnations pour ILS suit une même direction que celle des constatations par les services de police (figure 4)

Figure 3 - Évolution de la réponse pénale des parquets aux affaires d'usage de stupéfiants, en région parisienne (2001-2014)

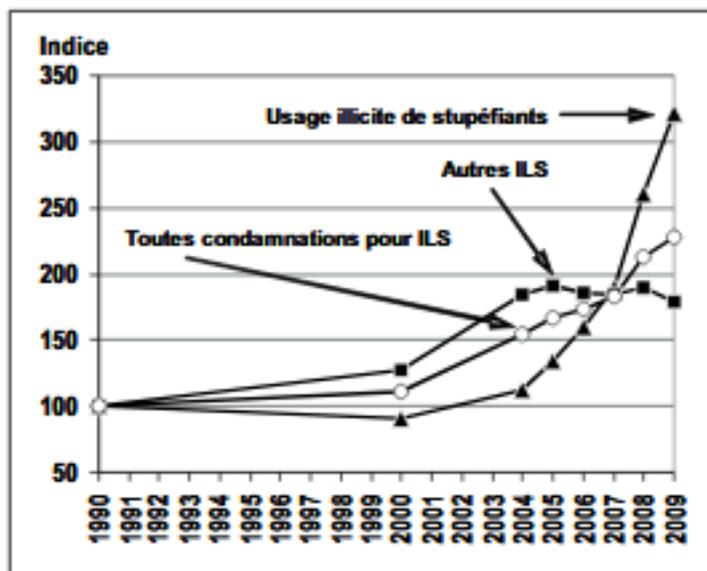


Source : Ministère de la justice, données pour 7 juridictions de la région Ile-de-France (Evry, Bobigny, Créteil, Paris, Nanterre, Pontoise, Versailles), représentant environ 25 % du contentieux pénal, sources NCP pour 2001-2010 puis infocentre pour 2011-2013 puis SID pour 2014

À noter : les pourcentages pourraient ne pas donner un total de 100 compte tenu des arrondis.

«Tendances de réponse pénale à l'usage de stupéfiants » Ivana Obradovic, Tendances n° 103, octobre 2015

Figure 4 - Évolution des condamnations pour ILS [indice 100en1990*]



* Toutes les valeurs ont été rapportées à celles de 1990

Source : Ministère de la Justice et des Libertés , SDSE - exploitation statistique du casier judiciaire

« 20 ans de condamnations pour crimes et délits », Infostat Justice n° 114

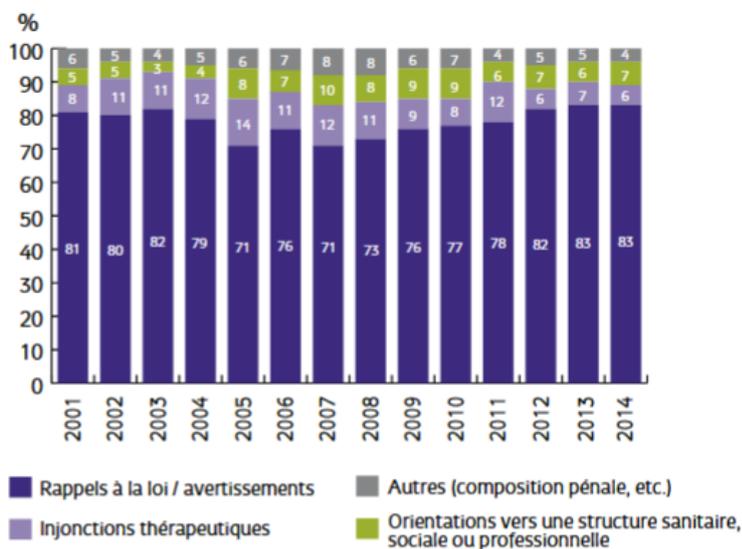
L'explication de ces évolutions respectives se trouve tout d'abord, bien entendu, dans l'extension de la consommation des drogues, que la loi de 1970 a été dans l'incapacité d'enrayer. Mais ceci est insuffisant pour rendre compte du choix qui a été fait tant du côté policier que du côté judiciaire de cibler la répression sur la demande (consommation) plutôt que sur l'offre (trafics, vente). Surtout que cette orientation vers la poursuite des consommateurs s'est faite au détriment des principes posés par la loi de 1970 concernant la priorité donnée, pour les consommateurs, à l'accès aux soins.

On ne peut en comprendre les raisons que si l'on fait un rapprochement avec l'instauration d'une nouvelle doctrine d'emploi des parquets dans les années 2000, celle du « traitement en temps réel des procédures » (TTR). Les parquets se sont réorganisés pour traiter les enquêtes en direct avec les services de police, avec l'objectif non d'effectuer une sélection des poursuites, mais au contraire afin de donner une réponse pénale à toute infraction dont l'auteur est identifié. Cette transformation a d'ailleurs correspondu à une évolution au sein des services de police, avec l'introduction notamment d'objectifs de performances quantitatifs.

Il en est résulté une profonde transformation des contentieux : les services de police ont progressivement délaissé les enquêtes longues, nécessitant un fort investissement en effectifs et moyens (pour des résultats aléatoires) et les parquets ont été submergés par des micro-contentieux sur lesquels ils avaient instruction de trouver une réponse pénale. Cela a entraîné, de leur côté, le développement des alternatives aux poursuites, à la fois en raison de la faible gravité des faits et de l'impossibilité de les renvoyer en jugement, les tribunaux correctionnels n'ayant pas la capacité de les absorber. Toutefois, les parquets se sont rapidement trouvés eux-mêmes saturés, ce qui a eu pour autre effet secondaire de les orienter vers les réponses alternatives les plus faciles à mettre en œuvre et les moins chronophages. La priorité des parquets est ainsi devenue la rapidité du traitement des procédures, leurs critères de

performances se portant essentiellement (sinon exclusivement) sur les taux d'évacuation des affaires. C'est ce qui explique le reflux des injonctions thérapeutiques et l'importance du rappel à la loi comme mesure alternative³ (figure 5).

Figure 5 – Structure des alternatives aux poursuites prononcées pour usage de stupéfiants, en région parisienne (2001-2014)



Source : Ministère de la Justice, données pour 7 juridictions de la région Île-de-France (Evry, Bobigny, Créteil, Paris, Nanterre, Pontoise, Versailles), représentant environ 25 % du contentieux pénal, sources NCP pour 2001-2010, puis Infocentre pour 2011-2013, puis SID pour 2014.

À noter : les pourcentages pourraient ne pas donner un total de 100 compte tenu des arrondis.

«Tendances de réponse pénale à l'usage de stupéfiants » Ivana Obradovic, Tendances n° 103, octobre 2015

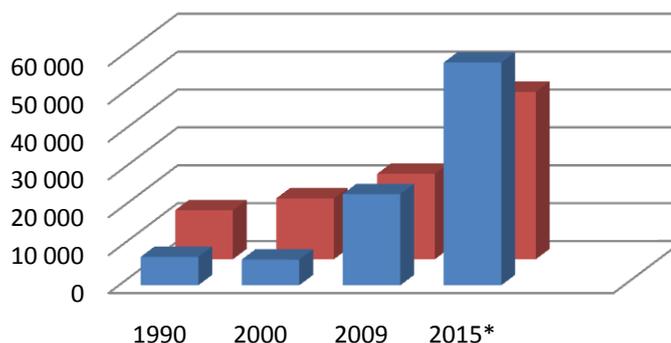
L'autre élément important de la réponse judiciaire est qu'à partir de 2004, les parquets ont commencé à augmenter leur taux de poursuites des usagers devant les tribunaux et à restreindre les poursuites contre les trafiquants et revendeurs (figures 3 et 4), la justice consacrant clairement ses ressources et moyens à la répression de la demande au détriment de la répression de l'offre. En 2007, le nombre d'affaires d'usage est devenu plus important que celui des trafics, vente et revente dans l'activité es tribunaux (figures 4 et 6). **Le même phénomène d'inversion des priorités s'est donc manifesté tant dans les parquets et les tribunaux que du côté policier puisque le nombre de condamnations des vendeurs et revendeurs entre 1990 et 2015 a été multiplié par 3,5, tandis que celui des usagers était multiplié par près de 8.** Mais ce changement de priorité doit être examiné de près pour déterminer la manière dont il a été mené et analyser ses effets.

La répartition des condamnations montre que **l'accroissement quantitatif de la réponse pénale s'est accompagné d'une baisse générale de la sévérité judiciaire, d'une part, et d'une dilution des mesures spécifiques aux toxicomanes (contrairement aux objectifs de la loi de 1970), d'autre part.** Comme le montre la figure 7, la peine de loin la plus prononcée est l'amende (dont le montant a baissé au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de condamnations prononcées, de même que le montant des jours-amende). L'emprisonnement sans sursis (plus les peines mixtes) pour les faits d'usage représente un taux de 7% du total des peines prononcées. Il convient d'observer tout d'abord que ce taux, rapporté à l'ensemble des personnes interpellées pour usage, ne concerne plus que 2 % des consommateurs pour lesquels il a été établi une procédure par les services de police : il ne s'applique en réalité qu'aux

³ Le rappel à la loi n'étant au demeurant qu'une formule pour désigner un classement sans suite, lequel n'est accompagné que d'un avertissement donné à l'auteur de l'infraction.

toxicomanes réitérants et récidivistes, généralement absents lors de l'audience, voire à des revendeurs pour lesquels les éléments de preuve n'ont pas permis d'établir les faits de trafic. Il ne semble pas qu'il existe de statistiques du ministère de la justice permettant de connaître ensuite le régime d'exécution des peines qui leur est appliqué, il n'est donc pas possible de déterminer si les usagers condamnés à une peine d'emprisonnement sans sursis exécutent effectivement leur peine et sous quel régime⁴.

Figure 6 - Evolution du nombre de condamnations selon la nature de l'infraction



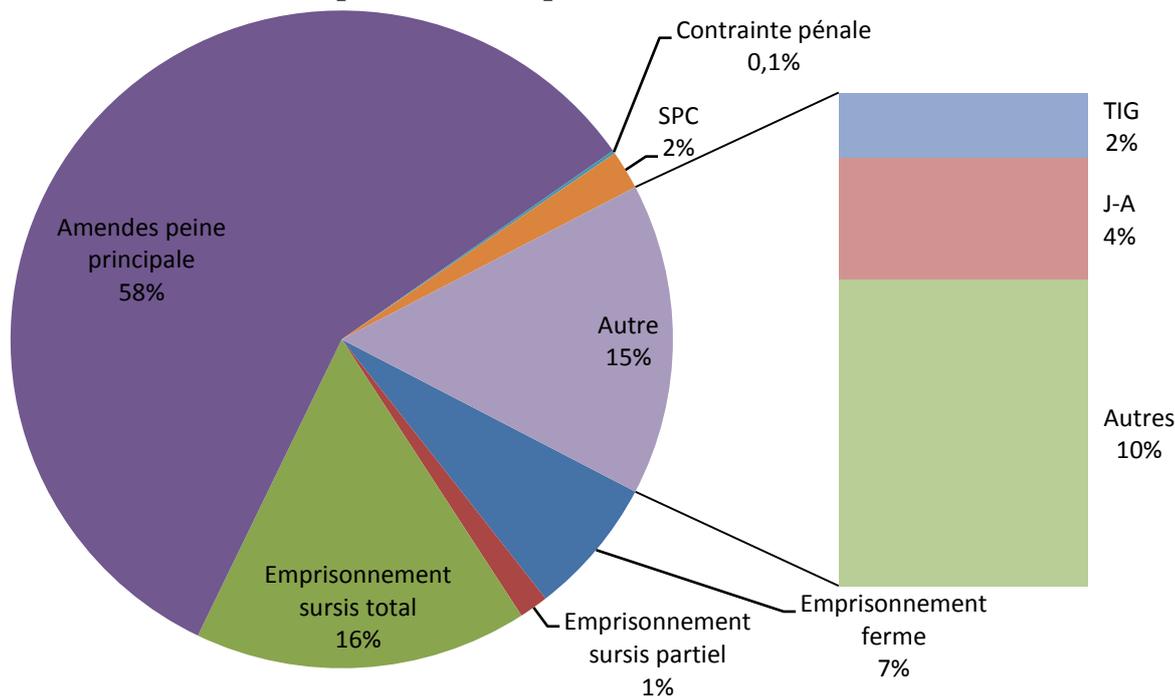
* En 2015, les faits d'usage comprennent les infractions de conduite sous l'empire de produits stupéfiants

| Infractions | 1990 | 2000 | 2009 | 2015 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|
| Usage | 7 485 | 6 762 | 24 042 | 58 764 |
| Autres | 12 943 | 16 069 | 22 561 | 44 167 |

Sources :

⁴ Le niveau moyen des peines d'emprisonnement s'établit à 2 mois.

**Figure 7 - Répartition des condamnations pour usage de stupéfiants
(y c conduites sous l'emprise de produits stupéfiants)
par nature des peines en 2015**



Source : Les condamnations – année 2015, Ministère de la justice, secrétariat général

En résumé, face à une montée constante et massive des infractions à la législation sur les stupéfiants, le système répressif dans son ensemble privilégie la répression des usagers sur celle des trafiquants, mais il s'agit d'une répression faible, portant essentiellement sur des amendes. Les objectifs d'individualisation posés par la loi de 1970 pour privilégier les soins aux toxicomanes ne sont plus pris en compte que de façon résiduelle, l'appareil répressif s'étant réorganisé pour traiter l'usage de stupéfiants comme une délinquance de masse.

Une analyse plus poussée de la nature des poursuites et des condamnations donne même une image encore plus contrastée. En premier lieu, les alternatives aux poursuites – qui permettent une évacuation rapide des procédures sans jugement – sont massivement préférées aux poursuites elles-mêmes puisqu'elles représentent les 3/4 de la réponse pénale. Parmi l'ensemble des mesures alternatives, la condamnation à une simple amende a plus que doublé en dix ans (le montant de l'amende baissant dans le même temps).

Mais ces chiffres globaux ne suffisent pas encore à apprécier entièrement la réalité de la répression des usagers de stupéfiants. De nombreux discours sur le sujet font état d'une sévérité du système pénal, en s'appuyant sur les chiffres de détenus pour des faits d'usage. En réalité, ces analyses sommaires ne tiennent compte ni de l'activité de sélection en amont, ni de la signification réelle des statistiques pénitentiaires.

Si les condamnations pour un usage seul, sans infraction associée, ont progressé beaucoup plus vite que celles prononcées pour usage parmi d'autres infractions (respectivement + 570% et + 278% entre 1989 et 2013), cette évolution est d'abord due à l'explosion de la consommation de drogues. Le système répressif l'absorbe toutefois de façon très amortie puisque le nombre d'usagers dans l'année évalué par l'OFDT (hors héroïne, non comptabilisée) se situe entre 5 et 6 millions et, pour

les seuls usagers de cannabis, autour de 1,4 millions d'usagers réguliers et 700.000 usagers quotidiens. Selon l'OFDT, « le croisement de différentes méthodes et sources permet d'estimer la consommation problématique de drogues chez les 15-64 ans en France à 280 000 usagers (valeur centrale de la fourchette d'estimation : 222 000 - 340 000) pour l'année 2011, soit en moyenne 7,5 usagers pour 1 000 habitants de 15 à 64 ans ». En regard, les chiffres de l'activité judiciaire indiquent une très forte sélection s'opérant à tous les stades de la chaîne pénale. Les parquets traitent près de 55% des infractions sans renvoi devant le tribunal. Sur les 45,3% d'affaires renvoyées en jugement, seules 7% d'entre elles aboutissent à une peine d'emprisonnement sans sursis, la majorité étant représentées par une peine d'amende.

Figure 8 - Affaires poursuivables et affaires terminées par une décision de justice en 2015

| | | | |
|--|---|----------------------|--|
| Affaires poursuivables pour ILS | | | |
| 214 455 | | | |
| Dont | Objet d'un traitement judiciaire | Dont parquet | Dont rappel à la loi |
| <u>Total Usage</u> | 131 394 | 70 969 | 37 470 |
| 133 443 | 98,5 % | 54,7 % | 52,8 % |
| 62,2 % | | | Dont orientation vers structure sanitaire, sociale ou professionnelle |
| | | | 9 157 |
| | | | 12,9 % |
| | | | Dont composition pénale |
| | | | 19 656 |
| | | | 27,7 % |
| | | Condamnations | Dont emprisonnement ferme |
| | | 58 627 | 3 979 |
| | | 45,3 % | 6,8 % |
| | | | Dont emprisonnement avec sursis partiel |
| | | | 833 |
| | | | 1,4 % |
| | | | Dont emprisonnement avec sursis total |
| | | | 9 544 |
| | | | 16,3 % |
| | | Dont Usage | Dont amendes |
| | | 38 167 | 34 073 |
| | | 65,1 % | 58,1 % |
| | | Dont Route | Dont jours-amendes |
| | | 20 460 | 2 209 |
| | | 34,8 % | 3,8 % |
| | | | Dont autres |
| | | | 22 345 |
| | | | % |

Dont usage simple

97 810
73,3 %

Dont route

35 633
26,7 %

Sources : *Infostat Justice*, mars 2017, 1° 150 et Ministère de la justice, secrétariat général, Les condamnations - Année 2015

L'ensemble des chiffres établit par conséquent que l'usage illicite de stupéfiants, contentieux de masse, fait l'objet d'un traitement pénal de plus en plus systématique mais inefficace et, en revanche, que la poursuite et la répression des trafics a cessé d'être une priorité des services de police et de la justice.

II. L'obsolescence de la loi de 1970

La loi de 1970 repose sur une philosophie d'ensemble qu'on a appelée « pénal-welfarisme »⁵, référence doctrinale des systèmes pénaux d'après-guerre, notamment en France. Appliquée à la

⁵ « Pour le pénal-welfarisme, le délinquant n'est pas fondamentalement méchant et pervers, mais perfectible. Sa nature morale n'est pas mauvaise, mais des causes sociales et le milieu dans lequel il a grandi ne lui ont pas permis une parfaite socialisation. Il est donc plus excusable que responsable. Des agences spécialisées dans le traitement et la réhabilitation des déviants pourront l'améliorer et en faire un homme neuf, sociable et utile à la société. La rédemption du criminel est possible, souhaitable et recherchée. », François Bonnet, « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines théoriques des politiques pénales contemporaines », *Déviante & Société, Médecine et Hygiène*, 2006, 30 (2), pp. 137-154.

lutte contre les stupéfiants, elle entendait inscrire la prophylaxie des drogues dans une action concertée et coordonnée entre les institutions répressives et les intervenants du secteur sanitaire et social. Police et justice étaient par conséquent chargées d'identifier les auteurs d'infractions, de sélectionner les personnes dépendantes de substances illicites pour les distinguer des trafiquants et de les diriger – sous une certaine contrainte – vers un système de soins censé fonctionner en phase avec les services judiciaires en vue de la désintoxication des personnes dépendantes.

Un dispositif de cette nature n'était envisageable que pour le traitement d'une population limitée et sous contrôle, avec des moyens de coordination étroite entre le système répressif et le système de soins : ces conditions optimales n'existent plus (si tant est qu'elles aient jamais existé). La pratique des parquets, chargés de l'orientation des procédures et, partant, des auteurs d'infractions, a conduit à banaliser la « réponse pénale » en intégrant les consommateurs de stupéfiants dans le droit commun. En d'autres termes, les aspects sanitaires et sociaux de la loi de 1970 n'ont plus qu'un rôle résiduel dans le choix des réponses pénales. Cela ne signifie pas que ces aspects soient écartés ou négligés, mais que la réponse pénale contre l'usage de stupéfiants ne s'inscrit plus dans un cadre spécifique. La forfaitisation d'une amende ne ferait qu'entériner cette évolution, mais sans remettre en cause la loi de 1970 elle-même, ce qui n'aurait que des impacts négatifs :

1°) Les fondements théoriques du pénal-welfarisme ne sont plus appropriés aux phénomènes contemporains de délinquance. La France reste l'un des seuls pays qui n'ait pas remis ouvertement en cause cette doctrine, laissant subsister une équivoque permanente sur ses politiques pénales. Les réformes ne sont donc jamais inscrites dans une réflexion de long terme assise sur des bases scientifiques solides. Tel est le cas du projet d'amende forfaitaire qui conduira à proroger la loi de 1970 alors qu'elle n'est plus appliquée dans son esprit, sans la remplacer.

2°) Faute de trancher la question du rapport entre répression et soins, le régime d'amende forfaitaire prétend maintenir l'interdit, dans l'espoir de satisfaire à la fois les partisans d'une dépénalisation ou d'une légalisation (l'amende se situant à un niveau de basse intensité répressive) et ceux qui sont opposés à toute concession sur la poursuite de la répression contre les drogues. En réalité, la forfaitisation aura inéluctablement pour effet d'envoyer le message d'un interdit faible puisqu'il est faiblement réprimé (et qu'il le sera encore plus après forfaitisation). Elle ne satisfera donc ni les uns ni les autres, non sans priver de crédibilité toute politique publique de prévention qui serait mise en œuvre.

Comme nul n'envisage d'accroître la répression contre les usagers, la seule attitude qui reste est de sortir franchement et clairement l'usage de stupéfiants du champ pénal, non pour le banaliser mais pour faire basculer tout le dispositif de lutte contre la toxicomanie vers le système sanitaire et social, dans le cadre d'une politique de prévention volontaire, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. La dépénalisation de l'usage n'aurait donc de sens que sous la réserve expresse d'un vaste plan d'ensemble de lutte contre la toxicomanie (dans le champ sanitaire et social) d'un côté et contre les trafics de l'autre (dans le champ judiciaire et policier). Les deux domaines devant être séparés, cela ne devrait pas empêcher de sanctionner les toxicomanes comme des délinquants de droit commun quand leur délinquance est associée à leur toxicomanie. Devrait donc évidemment être maintenue l'incrimination de conduite sous l'emprise de stupéfiant et il conviendrait même d'en étendre le principe à toute infraction commise sous l'emprise ou en lien avec l'usage de produit stupéfiant, en matière d'atteinte aux personnes comme aux biens.

Question 1

Quels sont à votre sens les atouts et les défauts du dispositif juridique actuel réprimant l'usage de stupéfiants ? Que vous inspirent les différents projets de réforme de cette infraction (dépénalisation, « contraventionnalisation », ..) ?

Il a été largement répondu à cette question dans l'introduction de la présente note.

On peut simplement y ajouter que la dépénalisation du simple usage constitue un choix politique et non technique, qui doit être décidé et assumé comme tel et ne doit pas se dissimuler derrière une fausse répression dépourvue de tout effet. Elle doit donc être décidée ouvertement – si c'est le souhait du Parlement – au lieu d'être camouflée par un abaissement des peines encourues (forfaitisation des amendes) dans l'unique perspective de faire passer le problème de la consommation massive de drogues « en dessous des radars ».

Elle devrait s'accompagner aussi de la mise en place de structures appropriées d'aides et de soins aux toxicomanes par le système de santé, dans le cadre d'une vraie politique de santé publique axée sur la prévention. C'est loin d'être le cas aujourd'hui où se cumulent méconnaissance des caractéristiques des populations addictives, absence de politiques de santé publique et d'évaluations des effets sur le long terme de l'usage des stupéfiants, défiance du corps enseignant ou des acteurs sociaux vis à vis des autorités régaliennes dont la police et la justice, absence d'évaluation systématique de l'efficacité des politiques d'information en milieu scolaire ou de l'action des structures médicales spécialisées, y compris les plus réputées, etc.

En aucun cas, bien évidemment, la dépénalisation de l'usage ne doit s'accompagner d'un mouvement identique en faveur de la vente, offre ou cession, de quelque manière que ce soit, des produits stupéfiants. Bien au contraire, seule une répression renforcée, dans laquelle l'action des services de police et de la justice serait clairement définie et dotée des moyens d'agir, serait de nature à fixer la doctrine en la matière.

Question 2

De manière générale, quel regard portez-vous sur le projet tendant à appliquer une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants (efficacité, limites, ...) ?

Il est clair que, pour FO-Magistrats, l'idée d'une amende forfaitaire a fait son chemin jusqu'au Parlement en raison de l'échec d'une prophylaxie fondée sur la crainte de la sanction. Elle présente pour ses promoteurs tous les avantages que peuvent procurer une absence de vision politique et l'impuissance des dispositifs administratifs et judiciaires pour évacuer le problème que pose la toxicomanie aux politiques d'action pénale et de santé publique. Il en est attendu l'occultation du problème engendré par l'augmentation continue de l'usage des drogues tout en maintenant, vis-à-vis de l'opinion publique, l'illusion d'une politique pénale maîtrisée. Or, les vraies questions sont bien évidemment ailleurs. La première est d'abord de savoir si l'on entend avoir une politique de prévention en matière de toxicomanie et la seconde quels sont les moyens qu'il faudrait mettre en œuvre si on en avait une. Le projet d'amende forfaitaire, qui ne répond ni à l'une ni à l'autre, permet de les évacuer toutes les deux.

Le seul bénéfice mesurable de l'amende forfaitaire sera pour les services de police et la justice, en permettant de basculer la répression de l'usage de la police judiciaire vers la police administrative. Dans la perspective d'une procédure simplifiée qui se résoudrait par la délivrance d'un « timbre-amende », l'infraction pourra être sanctionnée sans qu'il n'y ait lieu

de procéder à une enquête judiciaire. S'il est vrai qu'en pratique les investigations tendant à démanteler les filières sont de plus en plus rares, la généralisation des procédures simplifiées mettra fin *de facto* aux enquêtes sur les trafics de proximité et sur les remontées de filières qui partent de l'interpellation de toxicomanes. La lutte contre la consommation de stupéfiants (et la détention pour simple usage) ne fera plus partie en effet des missions attribuées aux services d'enquêtes judiciaires et les infractions ne seront plus verbalisées que dans le cadre des patrouilles de voie publique agissant en police administrative. Les trafiquants de rue pourront jouer facilement de la confusion entre petits revendeurs et toxicomanes pour se faire passer pour de simples usagers et les policiers, pour autant qu'ils essaient encore d'établir des poursuites à leur encontre, ne pourront plus faire reposer leurs procédures sur les témoignages de leurs clients. Ceux-ci ne seront plus placés en garde à vue, soit que le délit d'usage de stupéfiant (et corrélativement, selon toute probabilité, celui de détention) ne sera plus passible d'une peine d'emprisonnement, soit que, en tout état de cause, les services de police ne consacreront plus de moyens de police judiciaire à la lutte contre les trafics de proximité.

Question 3

Une telle procédure d'amende forfaitaire délictuelle en matière d'usage illicite de stupéfiants devrait-elle être réservée aux usagers primo-délinquants et majeurs comme cela est prévu pour les délits routiers (articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale) ?

Cette question nous apparaît sans objet compte de la position exprimée par FO-Magistrats.

Question 4

Avez-vous d'ores et déjà relevé des difficultés concernant la nouvelle procédure de forfaitisation délictuelle créée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, s'agissant des délits de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance ? Si oui, lesquelles, et quelles seraient vos préconisations ? Plus généralement, que pensez-vous de l'application de cette procédure à ces deux délits ?

Notre syndicat est favorable à cette simplification, qui s'inscrit dans un contexte entièrement différent de celui de la lutte contre la toxicomanie. S'agissant de police routière et d'infractions purement formelles, la forfaitisation, accompagnée de l'immobilisation du véhicule, est à la fois appropriée et efficace, dans la limite des moyens déployés.

Question 5

L'extension de la procédure d'amende forfaitaire à certains délits vous paraît-elle poser des difficultés pratiques ou juridiques, eu égard notamment à l'échelle des infractions (et de leur gravité) et aux exigences d'individualisation de la peine ?

L'amende forfaitaire (le cas échéant accompagnée de mesures de sûreté) doit être réservée aux infractions purement matérielles quand il n'existe pas d'autres enjeux.

Question 6

Outre le délit d'usage de stupéfiants, à quels autres délits pourrait-on envisager d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire ? Dans le cadre d'une telle extension, conviendrait-il de distinguer entre des infractions de nature assez « objective » (du type du défaut d'assurance ou de permis de conduire) et d'autres infractions plus « subjectives » (où l'analyse du comportement et des motivations du délinquant s'impose davantage) ?

Pour toute infraction dans laquelle un élément moral doit être apprécié, la procédure d'amende

forfaitaire est inappropriée.

Question 7

Que pensez-vous des gains susceptibles d'être retirés, en termes de moyens humains et d'heures de travail (pour la police et la gendarmerie comme pour les magistrats) de l'extension de la procédure d'amende forfaitaire (aux deux délits routiers et, le cas échéant, à l'usage illicite de stupéfiants) ? N'y aurait-il pas là le moyen de remédier, plus particulièrement, à la longueur de traitement des procédures en matière d'usage de stupéfiants ?

La position de FO-Magistrats consistant à dépénaliser l'usage simple de stupéfiant rend la question sans objet.

Toutefois, **FO-Magistrats insiste sur la nécessité absolue d'accompagner une éventuelle dépénalisation :**

- 1) D'une politique forte de prévention et de lutte contre la toxicomanie dans le cadre de la politique de santé publique,**
- 2) De la création d'une circonstance aggravante pour toute infraction commise sous l'emprise de produits stupéfiants ou en lien avec l'usage de stupéfiants,**
- 3) D'une politique offensive de la police et de la justice contre tous les trafics de stupéfiants, des trafics de proximité aux trafics internationaux.**
- 4) De l'introduction d'un droit de retenue d'un usager de stupéfiants par un OPJ aux fins d'enquête, pour une double raison. D'une part, il n'est pas toujours possible de distinguer immédiatement un usager d'un revendeur. Or, la dépénalisation de l'usage entraînant l'absence d'incrimination, les usagers ne pourraient plus être placés en garde à vue (seules les infractions punies d'une peine d'emprisonnement permettent aux OPJ de placer une personne en GAV). D'autre part, les auditions des toxicomanes sont indispensables dans les enquêtes sur les trafics de proximité : il convient donc d'en maintenir la possibilité sous contrainte.**

Question 8

La forfaitisation du délit d'usage de stupéfiants est-elle susceptible d'avoir un impact sur le suivi médical des usagers ? En particulier, ne risque-t-elle pas réduire la portée du stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants créé en 2007 (dans le but de prévenir la récurrence) ?

Le suivi médical est une affaire de santé publique et non de police ou de justice. De surcroît, il est illusoire de penser que les soins peuvent être utilement effectués sous la contrainte d'une éventuelle sanction pénale (au demeurant hautement improbable comme le montrent les chiffres de la répression).

Les stages de sensibilisation n'ont aucune utilité en tant que peine, ils sont même contre-productifs. Une fois encore, la sensibilisation doit être l'affaire de tous (pouvoirs publics, services sociaux, personnel médical, enseignants et éducateurs, etc.) sauf de la police et de la justice dont ce n'est pas la mission.

Par ailleurs, il faut avoir conscience du décalage inéluctable qui existe entre les modes de

fonctionnement des parquets et ceux des services médicaux, sanitaires et sociaux. L'intervention du parquet dans le choix d'une mesure d'orientation médicale, sanitaire ou sociale implique que le magistrat devrait être capable de procéder lui-même à un diagnostic de la personne qui fait l'objet d'une enquête, alors qu'il n'a aucune compétence à ce titre, durant la garde à vue ou postérieurement. Le diagnostic devrait porter non seulement sur l'état de dépendance, les risques posés à la personne ou par elle, mais aussi sur l'aptitude du toxicomane à s'intégrer dans un programme sérieux. Or, **l'injonction thérapeutique et les autres mesures à finalité sanitaire et sociale ont été intégrées dans les protocoles d'intervention des parquets selon une logique de management, qui requiert en particulier l'instauration de routines judiciaires pour faire face à des traitements de masse. Les préoccupations dominantes du magistrat de parquet de permanence sont déterminées par de tout autres considérations que sanitaires et sociales et, de toute façon, les moyens d'un diagnostic approfondi et la mise en place d'un protocole adapté de soins n'existent pas ou quasiment pas : sont donc pris en considération des critères comme les antécédents judiciaires, la gravité des faits, l'encombrement du rôle des audiences correctionnelles...** d'autant que le magistrat du parquet a parfaitement conscience que les poursuites d'une simple consommateur ne déboucheront en tout état de cause sur rien d'autre qu'une peine symbolique. Il ne lui reste donc en réalité qu'à prescrire lui-même les mesures alternatives pour les cas les moins problématiques où il n'envisage pas de poursuite judiciaire, parmi lesquelles l'injonction de soins est loin d'être aujourd'hui préférée, car elle implique une mobilisation importante à laquelle les parquets ne peuvent se consacrer. Par ailleurs, les parquets ne disposent pas de structures d'accueil auxquelles ils pourraient confier les personnes nécessitant des soins et un suivi⁶. C'est pourquoi, ils se contentent de mesures simples, non discriminantes par rapport au droit commun, et sans procéder à des évaluations préalables de la situation des usagers.

Question 9

Dans l'hypothèse où le choix serait laissé aux officiers de police judiciaire, dans le cadre des instructions fixées par chaque parquet, d'opter pour la procédure de l'amende forfaitaire ou pour la procédure judiciaire actuelle, selon quels critères (outre l'âge et la récidive éventuelle) ce choix devrait-il être effectué (type de stupéfiants, quantité, nombre de procédures traitées par le parquet concerné, contexte de l'interpellation, état de santé de la personne, etc.) ?

Question sans objet compte tenu de la position de FO-Magistrats.

Question 10

Le fait de s'être acquitté du paiement d'une amende forfaitaire délictuelle devrait-il selon vous apparaître sur le fichier du traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) ?

Cette inscription au TAJ n'est-elle pas nécessaire si l'on souhaite écarter les récidivistes ou les réitérants du champ de la procédure de l'amende forfaitaire ?

Peut-on envisager d'autres moyens d'assurer l'information des forces de l'ordre en cas de réitération du délit d'usage de stupéfiants ?

Question sans objet compte tenu de la position de FO-Magistrats.

⁶ Les SPIP ne sont que des structures d'accompagnement qui n'ont pas vocation à prodiguer un suivi des toxicomanes.

Question 11

Une forfaitisation du délit d'usage de stupéfiants ne risquerait-elle pas de se heurter à un problème de solvabilité des personnes intéressées ?

A l'évidence pour la plupart. En revanche, pour les autres, elle sera une « externalité négative » qui sera prise en compte dans le coût de la consommation.

Question 12

À quel montant environ devrait-être fixée l'amende forfaitaire payée par l'usager de stupéfiants pour être pertinente, sachant que le montant moyen de l'amende aujourd'hui acquittée est de 296 euros selon le rapport de la MILDECA de 2015 ?

Question sans objet compte tenu de la position de FO-Magistrats.

Question 13

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

Question sans objet compte tenu de la position de FO-Magistrats.

Question 14

Serait-il pertinent, à l'occasion d'une réforme du délit d'usage de stupéfiants, de revoir l'articulation de ce délit avec celui de la détention de stupéfiants, susceptible d'être puni de 10 ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende ?

A l'évidence quand il est établi que la détention est l'accessoire de l'usage. En revanche, la détention non liée à l'usage doit demeurer sanctionnée.

Question 15

De manière plus générale, quel regard portez-vous sur le développement des alternatives aux poursuites visant à simplifier ou à accélérer la répression de certaines infractions (ordonnance pénale, composition pénale, amende forfaitaire...) ?

Nous ne portons pas, par principe, un regard négatif sur ces alternatives quand elles portent sur des infractions purement matérielles ou de très faible intensité.

Cependant, nous considérons qu'elles ne sont pas appropriées, en matière de répression de la consommation de produits stupéfiants, suivant nos réponses supra.

*