

L'ÉCHEC ANNONCÉ DE L'AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTEUELLE ÉTENDUE AU DÉLIT D'USAGE DE STUPÉFIANTS

LIVRE BLANC INTER-ASSOCIATIF
SUR L'ARTICLE 37 DU PROJET DE LOI
DE PROGRAMMATION 2018-2022
ET DE RÉFORME DE LA JUSTICE

SYNTHÈSE



NOVEMBRE 2018

UN CADRE LÉGAL CONTRAIGNANT MAIS INEFFICACE

La politique française en matière de drogues est encadrée par des dispositifs qui trouvent leur fondement dans la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéneuses dont l'objectif est « un monde sans drogues ».

Cette loi réprime par des amendes et de l'emprisonnement notamment l'usage, le transport, la détention, l'offre, la présentation de la drogue sous un jour favorable.

Cette loi est basée sur une **classification des substances stupéfiantes datée et incohérente** entre le niveau de contrôle de certains produits et leur niveau avéré de dangerosité.

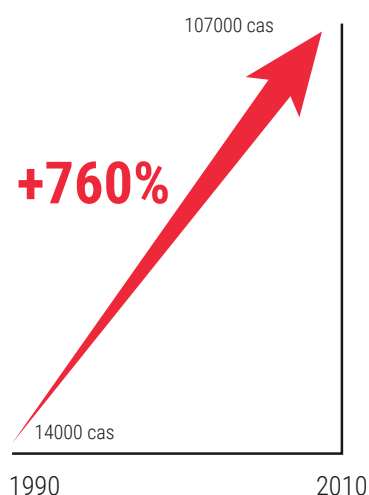
Et les rares **mesures de santé** sont surtout **tournées vers le sevrage et l'injonction thérapeutique**.

L'usager·ère est appréhendé·e comme un·e délinquant·e qu'il faut punir et un·e malade qu'il faut soigner.

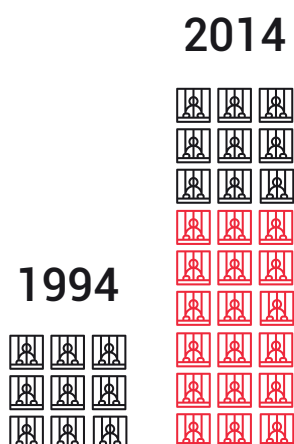
L'explosion des interpellations

Au fil des ans, la loi de 1970 s'est durcie au point de former un arsenal législatif pléthorique qui participe à l'explosion des interpellations, majoritairement pour usage :

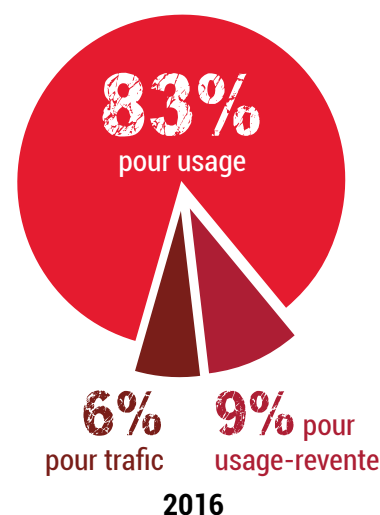
Nombres des affaires liées aux cannabis **en augmentation**¹



170 000 usagers·ères de cannabis interpellé·e·s en 2014. C'est trois fois plus qu'il y a 20 ans.¹



Causes d'interpellation pour infraction à la législation sur les stupéfiants²



En 40 ans d'existence, cette loi n'a jamais été évaluée par les pouvoirs publics, alors que le Parlement a pour prérogative constitutionnelle de contrôler l'action du gouvernement, d'évaluer les politiques publiques et de garantir l'efficacité de la dépense publique, au premier euro.

1. Evolution des affaires selon les drogues concernées de 1990 à 2010. Ministère de l'Intérieur, OCRTIS – Traitement ONDRP

2. Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), Avis relatif aux « Usages de drogues et droits de l'Homme », 8 novembre 2016.

UN BILAN ACCABLANT DE LA LOI DE 1970

Hausse de la consommation de drogues

1^{er} pays consommateur de cannabis d'Europe³

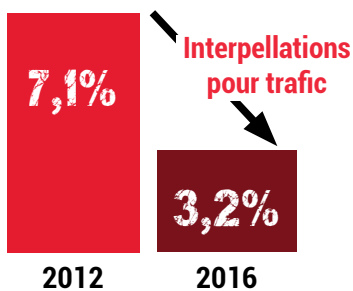


3^e pays consommateur de cocaïne d'Europe³

En particulier chez les mineurs-es

31% des jeunes Français-es ont déclaré avoir déjà consommé du cannabis, contre **18%** au niveau européen⁴.

Une guerre contre la demande



Baisse des interpellations pour trafic ce qui amène à interroger l'argument, souvent avancé, selon lequel l'interpellation des usagers-ères est un outil pour remonter les filières.⁵

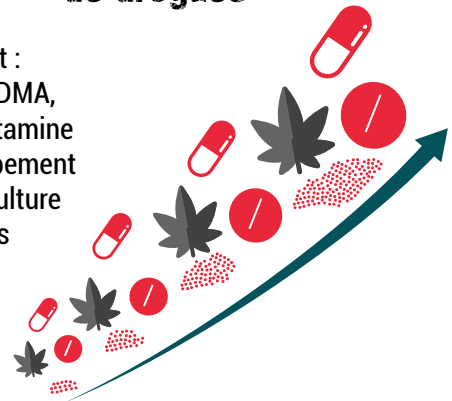
Un obstacle à la réduction des risques



30% des usagers-ères de drogues ont fait part de leurs **difficultés à obtenir des seringues**, même dans les grandes villes comme Paris⁶.

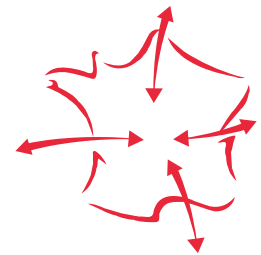
Hausse de la production de drogues

Notamment : cocaïne, MDMA, métamphétamine et développement de l'auto-culture de cannabis







Les produits circulent facilement

Dans son rapport de 2017, l'OFDT a pointé la **position centrale de la France comme zone de transit** pour le cannabis, la cocaïne, l'héroïne et les drogues de synthèse.



Non respect des droits humains et discriminations

Des interpellations inégales

Consommation régulière de cannabis chez les jeunes	Taux d'interpellation pour 10 000 habitants
Franche-Comté  14%	 32,8
Île-de-France  8%	 74

Un coût exorbitant pour l'Etat



2,4 milliards d'€ chaque année pour les finances publiques⁷



0,1% du **PIB**

3. Selon le rapport européen sur les drogues de 2018, le cannabis était impliqué dans plus des trois quarts (77 %) des 800 000 infractions de consommation ou de possession de drogues signalées dans l'Union européenne en 2016 ». 4. OEDT, Rapport européen sur les drogues. Tendances et évolutions, 2017./ 5. Chiffres tirés de l'avis de la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) du 8 novembre 2016 sur « Usages de drogues et droits de l'Homme ». / 6. Diaz Gomez Cristina, Milhet Maitena, « Les CAARUD en 2014. Couverture, publics et matériels de RdR distribués », Tendances, OFDT, Octobre 2016. / 7. Kopp Pierre, « Le coût social des drogues en France », Note de synthèse, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, Septembre 2015.

Que contient l'article 37 du projet de loi ?

Dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, l'article 37 complète l'article L3421-1 du code de la santé publique et entend sanctionner d'une amende forfaitaire délictuelle l'usage de stupéfiants, sans distinction de produits.

L'officier de police judiciaire, qui constate l'infraction, dresse un procès verbal simplifié et n'a plus à le soumettre au procureur de la République. **Le paiement de l'amende vaut condamnation, l'action publique est alors éteinte.**

Amende forfaitaire délictuelle, quels montants ?
Montant : 300 €
Montant minoré : 250 €
(paiement à l'agent ou dans les 15 jours)
Montant majoré : 600 €
(après 45 jours)

L'amende forfaitaire délictuelle vient donc abonder d'un dispositif simplifié supplémentaire l'arsenal répressif déjà bien fourni. **Il ne s'agit donc pas d'une dépénalisation, bien au contraire.**

La répression systématique comme objectif

Entre la mise en place d'une contraventionnalisation qui aurait abouti à supprimer la peine d'emprisonnement ou bien une dépénalisation de l'usage qui l'aurait soustrait du droit pénal, **le choix du gouvernement s'est donc porté sur la procédure la plus répressive** avec pour objectif affiché la systématisation de la répression et une politique pénale de « tolérance zéro » :

- Maintenir l'interdit pénal de l'usage des stupéfiants (à l'instar de la détention, du trafic et du commerce)
- Maintenir la qualification de délit pour l'usage de stupéfiants pour garder la possibilité de recourir à certaines techniques d'enquête
- Permettre un montant plus élevé qu'en matière contraventionnelle
- Permettre le prononcé de la peine d'amende forfaitaire sans l'intervention d'un juge, pour la systématiser
- Rendre possible son prononcé en cas de récidive afin de supprimer les obstacles à son application

En France, un-e usager-ère de cannabis est interpellé-e en moyenne toutes les



« En réalité, l'amende forfaitaire délictuelle n'a d'autre finalité que de poursuivre et d'asseoir la politique du chiffre et de faciliter la répression en rendant la procédure plus expéditive. »

11%
des condamnations pour usage de stupéfiants aboutissent à des **peines de prison** (ferme ou avec sursis)



Un échec annoncé : une réforme qui ne répond pas à ses objectifs de simplification et de lisibilité

Cette réforme risque d'être **contre-productive** et va participer à un **matraquage répressif** aux conséquences lourdes notamment dans les relations de confiance déjà affaiblies entre les forces de l'ordre et la population.

Cette réforme ajoute une couche d'opacité et ne constitue pas une clarification de la politique pénale pourtant nécessaire.

Cette réforme met les forces de l'ordre en première ligne : les gains en temps de travail de cette forfaitisation pour la justice ne sont ni quantifiables, ni garantis, d'autant plus si les contestations sont importantes.

Des réserves sévères quant à la mise en œuvre d'une amende forfaitaire délictuelle ont déjà été émises par ceux-là mêmes qui souhaitent la mettre en œuvre pour l'usage de stupéfiants.

Un dispositif jusqu'à aujourd'hui inappliqué en raison d'obstacles juridiques et techniques et de l'absence des textes réglementaires d'application.

Alors que le prononcé de la peine doit se faire en fonction des faits et des spécificités des personnes, **l'automatisme de l'amende forfaitaire délictuelle** déroge aux principes d'individualisation et de proportionnalité des peines et **affaiblit les droits des justiciables**.

Ce projet de loi amplifie les pratiques discriminatoires et discrétionnaires et risque de renforcer le contrôle au faciès et le ciblage des populations les plus précaires.

Des obstacles juridiques :

- la **procédure de l'amende forfaitaire est exclue** si plusieurs infractions sont constatées simultanément et que l'une d'entre elle ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit, enfin lorsque le délit a été commis en état de récidive légale ;
- **le montant de l'amende doit respecter l'échelle des peines**, or, le quantum des amendes forfaitaires proposé dans le projet de loi est le fruit d'une contradiction entre la volonté de conserver un délit et celle de ne pas proposer une amende irrécouvrable ;
- **la forfaitisation permise en cas de récidive porte atteinte au principe constitutionnel d'égalité** par le risque élevé d'une mise en œuvre différenciée ;
- **l'amende forfaitaire délictuelle pose question au regard des principes constitutionnels** de la nécessité des peines et de la proportionnalité des peines ;
- **une mesure qui est aveugle aux problématiques spécifiques des consommations des mineur-e-s**.
- **la perte de la possibilité de mettre en œuvre simultanément un stage de sensibilisation ou un suivi d'une injonction thérapeutique ;**

Des obstacles techniques :

- sa mise en œuvre nécessite **des adaptations techniques** des logiciels de traitement des administrations ;
- un **faible taux de recouvrement** des amendes en matière d'usage de stupéfiants.



« Depuis 2016, l'amende forfaitaire délictuelle prévue pour les délits de conduite sans permis ou sans assurance n'a jamais été utilisée en raison d'obstacles juridiques et techniques. »

Une dégradation de l'accès à la santé, à la réduction des risques et à la prévention

Cette réforme est un frein à une prise en charge adaptée et efficace.

Malgré la préconisation du rapport de la mission parlementaire d'élargir la réflexion sur une réforme globale, **le projet de réforme passe à côté des véritables enjeux et dégrade un peu plus l'accès à la santé, à la réduction des risques et à la prévention :**

- **Placer les forces de l'ordre en première ligne est un contre-sens sanitaire.** Les forces de l'ordre ne sont pas des soignants·es et n'ont pas vocation à le devenir. L'amende forfaitaire risque d'éloigner un peu plus du soin les usagers·ères qui en auraient besoin.

- La réponse pénale systématique ne **permet pas d'appréhender dans leur intégralité et leur diversité l'ensemble des pratiques**, il existe pourtant une pluralité de consommations dont la majorité n'est pas problématique.

Pour répondre aux addictions, il s'agit de construire un environnement favorable à la prise en charge, donc de lever l'interdit pénal. Les usagers·ères de drogues n'ont pas leur place en prison où les dispositifs de réduction des risques sont difficilement accessibles.

Les bénéfices des dispositifs de réduction des risques et d'accès aux traitements de substitution ne sont plus à prouver et ont montré leur efficacité depuis trente ans. Ils ont, notamment, permis d'endiguer la propagation du VIH chez les usagers·ères de drogues, de mieux appréhender les usages et de permettre d'améliorer leur qualité de vie. Ces dernières restent encore davantage exposés·ées au risque infectieux, plus particulièrement à l'hépatite C, faute d'accès suffisant aux outils de réduction des risques.

Avec l'amende forfaitaire, les usagers·ères seront davantage précarisés, et leur accès à ces outils déclinera à coup sûr.

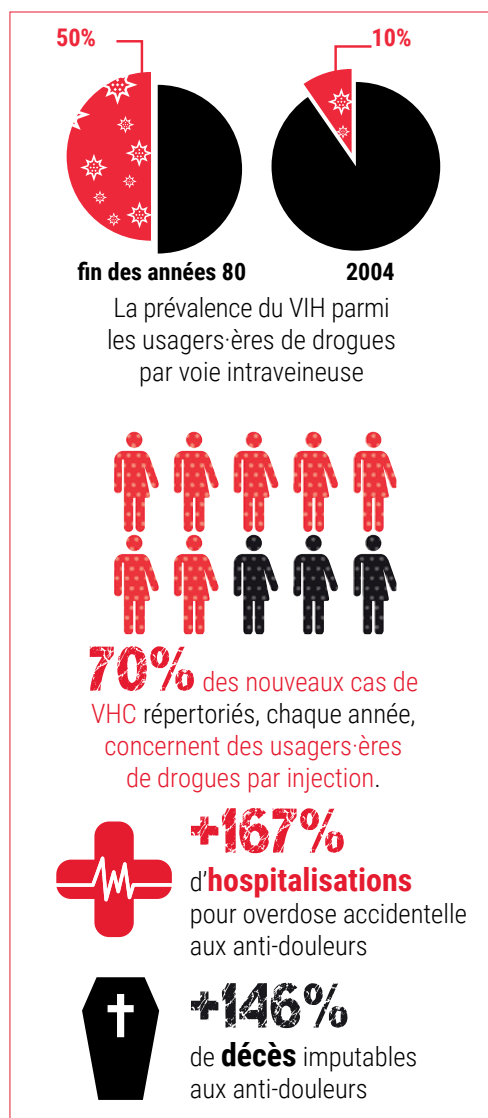
L'aporie du cadre répressif face aux usages des anti-douleurs

L'offre de produits psychoactifs est autant légale qu'illégale. Le cadre répressif actuel ne permet pas une réflexion apaisée sur les rapports de la société à ces produits. **En France, il y a plus d'overdoses chez les patients·es douloureux·euses chroniques que chez les usagers·ères de drogues.**

Les mineur·e-s, les grand·e-s oublié·e-s

Bien que **l'entrée des adolescents·es Français·es dans la consommation est la plus jeune d'Europe** (17 ans), cette réforme passe sous silence les problématiques spécifiques de ce public alors que le risque de faire face à une addiction est plus élevé lorsque l'entrée dans la pratique est précoce.

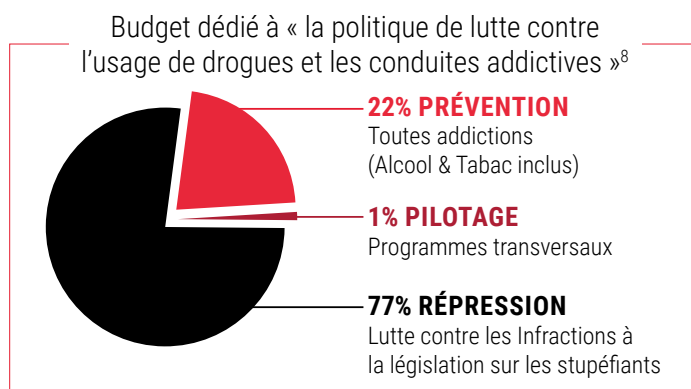
L'interdit éducatif doit reprendre le pas sur l'interdit pénal qui a un impact dissuasif faible et peut, parfois, devenir incitatif.



LE COÛT EXORBITANT DE LA POLITIQUE RÉPRESSIVE

Il y a un déséquilibre budgétaire manifeste en faveur de la répression au détriment de la prévention, parent pauvre du budget français.

Or, si cette politique répressive a un coût exorbitant pour les finances publiques, à l'inverse selon une étude pour Terra Nova datée de 2014, **la légalisation de l'usage et de la vente du cannabis dans le cadre d'un monopole public rapporterait 1,3 milliard d'euros de recettes fiscales par an.**



UNE AUTRE POLITIQUE DES DROGUES EST POSSIBLE

Une vague mondiale d'instauration de modèles alternatifs à la répression

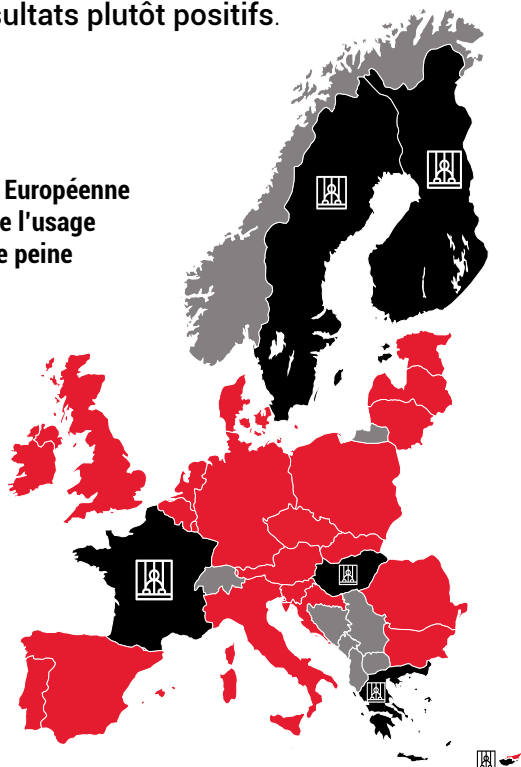
Le système conventionnel pensé dans les années 60 pour assécher l'offre et, à terme, rendre impossible la consommation pour aller vers « un monde sans drogue » s'est avéré catastrophique et marque l'échec du paradigme du tout répressif.

Depuis les années 2000, c'est un consensus de plus en plus fort au niveau des instances internationales pour une approche pragmatique soucieuse de la santé et des droits humains qui émerge. Une trentaine d'Etats ont instauré des **politiques de régulation d'une ou de l'ensemble des drogues.**

Les premières études s'intéressant aux impacts des modèles de régulation sur l'économie, la santé, la criminalité montrent **des résultats plutôt positifs.**

Portugal / 2001 > **Dépénalisation des drogues pour consommation personnelle** ■ Argentine et République tchèque / 2009 > **Suppression des sanctions pénales** ■ Mexique / 2009 > **Dépénalisation de la possession des drogues pour consommation personnelle** ■ Colombie / 2012 > **Réintroduction de sa politique de dépénalisation pour consommation personnelle** ■ Norvège / 2017 > **Dépénalisation des drogues pour consommation personnelle** ■ Uruguay / 2013 > **Légalisation de la production et de la vente de cannabis** ■ Etats américains – Colorado et Etat de Washington / 2012, Oregon et Alaska / 2014, Californie 2017 > **Légalisation de la production et de la vente de cannabis** ■ Le Canada / 2018 > **Légalisation du cannabis à des fins récréatives.** ■

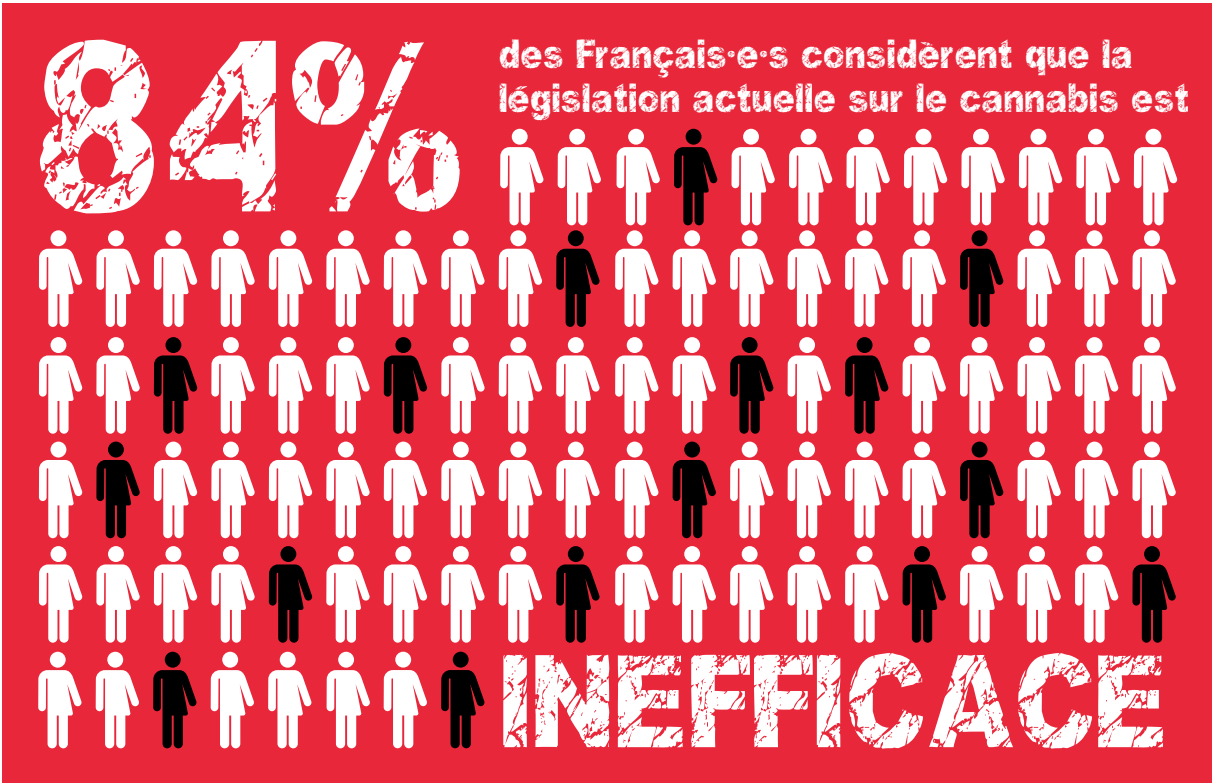
Six pays de l'Union Européenne sanctionnent encore l'usage de cannabis par une peine de prison ferme



La France s'isole de plus en plus sur la scène internationale, à contre-courant du consensus qui s'est dégagé autour de la suppression de la peine d'emprisonnement.

On ne punit pas mieux en punissant plus.

8. Les données sont issues du document de politique transversale (DPT) de « la politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives », 2018.



AIDES, Auto-Support des Usagers de drogues (ASUD), Collectif d'Information et de Recherche Cannabique (CIRC), Fédération Addiction, Groupe de recherche et d'études cliniques sur les cannabinoïdes (GRECC), Ligue des droits de l'Homme, Médecins du Monde, Norml France, Observatoire International des Prisons (OIP), PsychoActif, Principes Actifs, SOS ADDICTIONS, Syndicat de la Magistrature et Techno+.