



PARIS, le 14 novembre 2011

# **OBSERVATIONS**

de

**L'UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS**

sur la

**Proposition de Loi n°57**

*visant à punir d'une peine d'amende  
tout premier usage illicite de l'une des substances ou plantes classées  
comme stupéfiants*

---

## **I - Un constat partagé...**

L'USM partage largement l'analyse faite par la mission d'information sur les toxicomanies dans son rapport du 30 juin 2011<sup>1</sup> sur l'inefficacité actuelle de la réponse pénale face à l'ampleur du phénomène que représente la consommation de produits stupéfiants en général.

Une accumulation de facteurs explique probablement cette situation dégradée.

Le système français de répression des infractions à la législation sur les stupéfiants repose sur le prédicat de l'égalité de dangerosité de toutes les substances. Il en découle un niveau de pénalité uniformisé de l'usage de drogue alors même que tous les usages ne se valent pas.

Le rapport HENRION soulignait déjà la difficulté « d'assimiler l'adolescent fumeur occasionnel de haschich à l'héroïnomane se piquant plusieurs fois par jour ».

Certes le dispositif actuel prévoit une large gamme de gradation dans la réponse publique :

- classement sans suite
- classement accompagné d'un rappel à la Loi
- classement sous condition (orientation sanitaire)
- injonction thérapeutique
- composition pénale
- poursuites correctionnelles

Mais il n'en résulte pas moins une incohérence majeure tenant à l'inapplicabilité de fait d'une peine encourue (1 an d'emprisonnement) totalement inadaptée à la situation du primo-usager (en particulier de cannabis).

A cela s'ajoute, nonobstant les innombrables circulaires ministérielles, une forte hétérogénéité des politiques pénales sur le territoire national en fonction des contraintes locales de traitement de la délinquance, d'effectifs judiciaires et policiers, de populations, etc.

Cette distorsion conduit en réalité à l'absence de réponse pénale à l'encontre des simples usagers (a fortiori les primo-usagers) dans une très large majorité des cas, les services de police anticipant même cette situation en renonçant purement et simplement à établir des procédures.

Pourtant, plus qu'à l'égard de toute autre catégorie de population, la nécessité d'une réponse effective est déterminante pour la rupture du processus d'addiction.

---

<sup>1</sup> Rapport Assemblée Nationale n°3612 / Sénat n°699

## **II - Qui débouche sur une bonne idée ...**

Face à ce constat, l'objectif affiché de la Proposition de Loi « réprimer la première consommation de drogue illicite par une sanction proportionnée, facile à appliquer et effective » afin « de décourager le premier contact, généralement si déterminant, avec le monde des stupéfiants » est bien évidemment louable.

La « contraventionnalisation » de l'usage et le recours à une contravention de 1ère à 4ème classe qui permet l'application de la procédure de l'amende forfaitaire (art. 529 et suivants du CPP) aurait pour effet de maximiser le taux de réponse pénale en simplifiant considérablement la procédure de sanction.

Cette réponse systématique serait de nature à favoriser la prise de conscience de l'interdit, à rompre avec la banalisation de l'usage de stupéfiants, voire à attirer l'attention des parents de mineurs usagers.

## **III ... Mais qui se heurte à des problématiques difficilement surmontables**

### **1- L'impossibilité de caractériser « la première infraction »:**

La principale difficulté est technique et tient à l'incrimination à l'alinéa 1er de l'article L 3421-1 du Code de la Santé publique modifié de « *la première infraction constatée* ».

Il serait en effet pratiquement impossible au moment de la constatation de l'infraction par l'agent verbalisateur de caractériser le fait qu'il s'agit de la « première fois » que la contravention est relevée.

Pour permettre l'identification des « primo contrevenants », la mise en place d'un fichier national, au besoin consultable à distance par les agents sur la voie publique, serait indispensable.

Force est de constater que l'actuel « fichier national des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants » n'est que très peu renseigné.

Une politique coûteuse de mise à niveau de cet instrument (transversalement entre Police, Gendarmerie et Douanes) serait donc nécessaire.

Même si ce fichier était opérationnel, il ne faudrait pas exclure les difficultés résultant des cas où :

- le contrevenant aurait formé à l'occasion d'une précédente verbalisation une requête tendant à son exonération transmise au ministère public (art. 529-2 CPP).
- Après la constatation matérielle, une décision de classement sans suite serait finalement prise par le Parquet.
- Suite à une relaxe prononcée par la juridiction de proximité sur opposition;

Concrètement, en cas de contestation notamment, il sera très difficile d'établir en situation opérationnelle de contrôle de police, le caractère de primo-usage.

## **2 - Une injustice fondamentale entre « primo-usagers » et « usagers »**

Il résulterait par ailleurs de la seule incrimination du « primo-usage » une injustice fondamentale qui conduirait à entrainer une répression de facto plus importante à l'encontre de la personne contrôlée pour la première fois plutôt qu'à l'encontre de « l'utilisateur réitérant » qui retomberait dans la catégorie générale de l'utilisateur simple ... non poursuivi dans la majorité des cas.

Si l'on imagine la situation banale de contrôle de jeunes consommateurs, certains « primo usagers » au sens de la Loi, qui feraient donc l'objet d'une amende forfaitaire immédiate, et d'autres, déjà connus des services de police, qui feraient donc l'objet par exemple d'un rappel à la Loi à échéance de plusieurs semaines, « l'effet éducatif » souhaité par la proposition de Loi, serait alors désastreux!

## **3 - La limitation des alternatives aux poursuites**

Par son caractère automatique et systématique, l'application de l'amende forfaitaire entrainerait de facto la renonciation générale à l'application des mesures alternatives aux poursuites, notamment thérapeutiques.

Dans les cas de toxicomanie complexe ou doublés de problématiques éducatives (« drogue dure », poly-toxicomanie, etc) cette impossibilité peut en réalité se révéler très préjudiciable.

Il est globalement plus efficace de laisser au magistrat son pouvoir d'appréciation.

## **4 - L'atteinte à l'efficacité des enquêtes**

Dans le cadre de la lutte contre les trafics de stupéfiants à l'échelle locale, la possibilité de placer l'utilisateur en garde à vue (et donc de conserver le caractère délictuel de l'infraction) est un moyen irremplaçable d'identification des fournisseurs de drogue de l'échelon supérieur.

La disparition du « levier » que constitue l'échange - information contre mesure alternative- entre le policier et le consommateur serait une réelle entrave à l'action des services de répression.

Si l'on peut imaginer que l'application de l'article 529 alinéa 2 du CPP<sup>2</sup> permettrait aux services de police de conserver une certaine « marge de manœuvre » (par exemple en relevant concomitamment à la contravention de « primo usage » le délit de détention de stupéfiants) cela ne serait qu'au prix de contorsions juridiques peu souhaitables.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire exclut par nature toute audition qui permettait le recueil d'information.

La contre argumentation développée par les co rapporteurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat<sup>3</sup> nous paraît surprenante. Il est en effet dans une large mesure illusoire (et également socialement discutable) de considérer comme « largement indifférente » l'identification des fournisseurs de premier degré au regard de « l'intérêt social que représente une réponse pénale efficace à l'encontre des primo délinquants ».

« L'effet éducatif » - recherché légitimement par les Assemblées – résultant de l'interpellation et de l'application d'une sanction effective au « dealer de proximité » est sans doute largement supérieur à la situation qui résulterait d'une impunité généralisée pour ces derniers au profit d'une répression portant exclusivement sur les clients.

## **5 - Diverses problématiques connexes**

### ***\* Le casier judiciaire:***

D'une manière générale, les condamnations définitives pour une contravention des quatre premières classes ne sont pas portées au casier judiciaire<sup>4</sup> sauf dans l'hypothèse où elles donneraient lieu à titre de peine principale à une interdiction ou une déchéance<sup>5</sup>.

Par ailleurs, l'application de la procédure de l'amende forfaitaire aurait pour effet d'éteindre l'action publique par le paiement<sup>6</sup>.

Dès lors, à ce double titre, les contraventions de « primo-usage » ne figureraient pas au casier judiciaire (à la différence des délits actuel d'usages)

Cette situation serait préjudiciable à une bonne individualisation des peines ultérieure en privant les juridictions qui auraient à connaître des nouveaux faits de délinquance de l'approche du passé toxicomane du prévenu sauf s'il consent à le dévoiler lui même.

---

2 Art 529 al.2 CPP: « La procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à amende forfaitaire, ont été constatées simultanément »

3 Rapport précité p151

4 Art 768 1° CPP

5 Art 768 2° CPP

6 Art 529 CPP

***\* La problématique plus large du recouvrement des amendes:***

L'efficacité du nouveau système repose sur un prédicat très optimiste tenant à l'effectivité maximale de la sanction par la procédure du timbre amende.

S'il est indéniable que cette procédure conduirait beaucoup plus aisément à un titre de condamnation, il est ici utile de rappeler que le taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées (hors contrôles routiers automatisés) était seulement de 30,1% en 2006, 34,7% en 2007, 35,2% en 2008.<sup>7</sup>

Ce taux de recouvrement serait par ailleurs sans doute encore plus faible compte tenu du public délinquant concerné dont les éléments d'identification (adresse en particulier) seront incertains au moment du contrôle.

Ces chiffres suffisent à relativiser largement l'effectivité prévisible de la nouvelle sanction.

---

<sup>7</sup> Source Direction Générale des Finances Publiques in Rapport d'information AN n°3177 sur les carences de l'exécution des peines (16 février 2011)