

Paris, le 12 septembre 2017

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
tel 01 48 05 47 88
fax 01 47 00 16 05
mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org
Twitter : @SMagistrature

**Observations devant la mission d'information de
l'Assemblée nationale
relative à l'application d'une procédure d'amende
forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants**

Réponses au questionnaire

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 (dépenalisation, « contraventionnalisation »...)?

- Le constat : la France, championne de la consommation, n'a cessé d'accroître la pression pénale sur les consommateurs

L'usage de stupéfiants est actuellement puni d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende, sans distinction entre les produits.

La consommation a fortement augmenté depuis les années 90 : plus de 17 millions de personnes ont « expérimenté » le cannabis. La France est le pays européen dans lequel la consommation de cannabis des adolescents est la plus importante, les usagers de cocaïne ont vu leur nombre multiplié par trois depuis 2000, tandis que les « nouvelles substances psychoactives » (NSP) se diffusent sur le marché, en déjouant la réglementation sur la classification des stupéfiants.

Dans le même temps, le nombre d'interpellations pour usage de stupéfiants a explosé - plus de 170 000 usagers interpellés en 2014, chiffre multiplié par trois en 20 ans - participant à l'élaboration de statistiques policières flatteuses, le taux d'élucidation de ces affaires étant par essence de 100%. La politique des parquets, confrontée au volume des affaires à traiter et à des injonctions de réponse pénale systématique¹, s'est engouffrée dans le recours à des alternatives aux poursuites souvent inadaptées car sans analyse préalable du profil des usagers. La réponse pénale, qui atteint le taux record de 98% en 2014, se caractérise par ailleurs par le recours accru aux procédures simplifiées. Elles autorisent notamment le prononcé de peines d'amende constituant un premier terme de récidive, peines qui ont plus que doublé depuis 2007. Au cours des deux dernières décennies, le volume des condamnations pour usage (infraction principale) a été multiplié par quatre.

La confrontation entre ces chiffres de la consommation et les statistiques judiciaires montrant l'amplification de la réponse pénale à l'usage de stupéfiants est un premier constat en faveur de l'ineffectivité d'une politique publique engloutissant des moyens énormes dans la répression.

Aucune étude ne permet, en l'état des connaissances, d'établir un lien direct entre la pénalisation ou non de l'usage de drogues et la prévalence des consommations. Par exemple, le Portugal, qui a de fait dépénalisé l'usage, n'a enregistré aucune augmentation des consommations.

- La peine d'emprisonnement encourue : une anomalie qui fait de la France un pays de plus en plus isolé sur la scène internationale

Depuis plusieurs années, plus d'une centaine de personnes sont détenues pour la seule infraction d'usage de stupéfiants. Outre le caractère disproportionné de cette réponse pénale pour simple usage, contraire aux standards européens et internationaux en la matière, l'incarcération est contre-productive, l'offre de soins en prison étant de fait moins développée qu'en milieu ouvert, tandis que les produits sont disponibles.

La proposition de suppression de la peine d'emprisonnement est extrêmement consensuelle dans le débat public depuis de nombreuses années. Ainsi, dans le rapport du Sénat en 2003², il est indiqué : « la disposition la plus critiquable de la loi de 1970 est la possibilité de mettre en prison un simple usager ». La mission parlementaire d'information sur les toxicomanies avait conclu de la même manière sur ce point en 2011³. Enfin, dans le rapport d'information du comité d'évaluation

¹ Circulaire relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants du 16 février 2012

² Rapport du Sénat sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites du 28 mai 2003

³ Mission d'information sur les toxicomanies, rapport d'information du parlement, Serge Blisko, François Pillet, 30 juin 2011

et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale⁴ en 2014, l'un des rapporteurs s'est prononcé pour la contraventionnalisation, l'autre pour la légalisation du cannabis.

Le groupe de travail administratif coordonné par la MILDECA (Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives) rassemblant les représentants des ministères de la Justice, de la Santé, de l'Intérieur et des Finances et des comptes publics y était favorable dans son rapport rendu en 2016⁵.

Malgré tout, la France est jusqu'ici demeurée dans le statu quo concernant la peine d'emprisonnement encourue.

Aucun texte international – notamment pas la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 - n'impose d'incriminer l'usage de stupéfiants. Au sein de l'Union européenne, l'usage de cannabis est en tant que tel une infraction pénale punie d'emprisonnement dans six pays seulement dont la France. Les comportements d'usage et/ou de détention de cannabis en vue de l'usage ne sont de fait pas pénalisés dans une majorité de pays⁶. La France fait donc figure d'exception en Europe.

- L'interdit pénalement sanctionné : une situation de schizophrénie juridique, obstacle à une politique de prévention et de prise en charge ambitieuse

Au-delà de la question de la peine d'emprisonnement, les données disponibles montrent que l'interdit pénal relatif à la consommation de drogues est contreproductif à maints égards dans la lutte contre les dommages sanitaires et sociaux causés par les drogues.

Dans le code de la santé publique, deux principes d'égale valeur juridique mais contradictoires ont été posés par la loi de 1970 : « une personne usant de façon illicite de substances ou plantes classées comme stupéfiants bénéficie d'une prise en charge sanitaire organisée par l'agence régionale de santé⁷ » ; « L'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende⁸ ». Un troisième pilier juridique concernant la réponse publique à l'usage de stupéfiants est plus récent : la politique de réduction des risques.

⁴ Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites du 20 novembre 2014

⁵ Traitement judiciaire de l'usage illicite de stupéfiants, MILDECA, 2016

⁶ Législations relatives à l'usage et à la détention de cannabis : définition et état des lieux en Europe, mars 2016, note n°2016-01 d'Ivana Obradovic, OFDT

⁷ Art L. 3411-1 du Code de la santé publique (CSP)

⁸ Art L. 3421-1 du CSP

C'est à une situation de véritable schizophrénie juridique que conduisent ces dispositions. Elles se heurtent aux données scientifiques concernant les mécanismes à l'œuvre dans les consommations de drogues. Nulle distinction, selon ces données, entre « drogues dures » et « drogues douces », qui justifierait qu'un sort spécifique soit fait par exemple au cannabis. Sont en revanche désormais distinguées les consommations problématiques et celles qui ne le sont pas, quelle que soit la substance, avec le passage d'une logique en termes de produits à une analyse des mécanismes communs de l'addiction. Cela implique que toute consommation de drogue n'est pas en soi créatrice d'addiction, ni de dommages individuels et sociaux susceptibles de justifier une intervention, et moins encore celle de la loi pénale. Le parallèle avec la consommation d'alcool est à cet égard éclairant.

Si l'on se place dans la logique consistant à faire diminuer les dommages sanitaires et sociaux causés par la consommation de drogues, qui est la seule logique qui vaille, quel est l'intérêt de faire des policiers, des gendarmes, puis des magistrats, qui ne sont pas des spécialistes de l'évaluation de la situation sanitaire de l'utilisateur de drogues, des intervenants de première ligne face aux consommateurs ? Ils se trouvent désarmés pour évaluer les problématiques des usagers de stupéfiants dont certains n'ont besoin d'aucune intervention particulière, d'autres d'une information sur ce que peut être une consommation à risque et d'autres enfin d'une réelle prise en charge.

Pire, lorsqu'il y a véritablement addiction, la loi pénale est un obstacle à une prise en charge adaptée : le parcours de l'utilisateur de drogues est de fait composé de moments de réduction, de maîtrise de la consommation et de rechutes. La prise en charge des addictions a donc logiquement évolué d'une situation dans laquelle le sevrage était considéré comme la seule voie à une situation dans laquelle chaque cas individuel est évalué. Pour certains, une abstinence sera efficace, pour d'autres, la réduction progressive de la consommation, avec ou sans traitement médicamenteux ou traitement de substitution ou prise en charge en psychothérapie ou en psychiatrie. Ainsi, les consommations coexistent avec la prise en charge alors que cette idée est hérétique d'un point de vue judiciaire en raison de l'interdiction posée par la loi.

Ce constat n'est pas simplement problématique dans le cadre de la réponse judiciaire à l'infraction d'usage de stupéfiants elle-même. Le contentieux pénal dans son ensemble est concerné car de très nombreux délits et crimes sont en lien avec des consommations problématiques de produits, interdits ou non : alcool, médicaments, stupéfiants. Des violences commises sous l'emprise de l'alcool, des vols commis pour financer l'achat de drogues... Et dans le suivi des condamnés, l'interdit pénal relatif aux stupéfiants est un obstacle à l'articulation entre acteurs de santé et acteurs de justice, les magistrats étant incités, dans la mesure où la consommation est une infraction, à exiger une abstinence totale le plus souvent impossible.

L'évolution précédemment décrite des modes de prise en charge les inscrit dans un continuum avec la politique de réduction des risques dont l'objectif premier est la prévention en matière de transmission des infections, de mortalité et des dommages sociaux et psychologiques liés à la toxicomanie. Dans un certain nombre de cas, il

sera impossible de faire cesser immédiatement ou totalement la consommation d'un individu et la politique publique visera ainsi à réduire le plus possible les dommages liés aux usages. Cette intervention sera bien plus efficace et positive pour la collectivité qu'une interdiction inefficace de consommation.

Là encore, la répression fait obstacle au déploiement de cette politique, bien qu'elle ait connu une évolution récente importante avec la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016. L'article 41 de cette loi définit dans le code de la santé publique⁹ de manière claire et précise la politique de réduction des risques et des dommages, en listant les types d'interventions autorisées par la loi et en rappelant expressément que les intervenants en réduction des risques agissant conformément aux principes posés par la loi ne peuvent voir leur responsabilité pénale engagée. En effet, parmi les interventions permises par la loi, figurent notamment l'analyse par les intervenants en réduction des risques des produits consommés par les usagers, ce qui implique la manipulation de produits illicites, la supervision, ce qui permet par exemple une éducation à l'injection pour limiter les gestes dangereux, la distribution de matériel propre pour la consommation de drogues (seringues, pipes à crack...) qui seraient susceptibles sans cette précision de recouvrir la qualification de provocation à l'usage de stupéfiants.

Ces interventions demeurent difficiles à mettre en œuvre dans un contexte général d'interdiction et apparaissent comme des îlots toujours menacés de submersion : ainsi, les usagers fréquentant les salles de consommation à moindre risque encourrent toujours des sanctions en dehors des salles. Dans le cadre d'une audition publique sur la réduction des risques et des dommages qui a eu lieu avec le soutien des pouvoirs publics, notamment le ministère de la santé et la MILDECA, les 7 et 8 avril 2016, le jury a conclu à la nécessité d'une dépénalisation de l'usage pour permettre à cette politique d'être mise en œuvre pleinement¹⁰.

L'exemple des pratiques professionnelles mises en œuvre dans les consultations jeunes consommateurs (CJC), qui dépendent des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), est intéressant en ce qui concerne le continuum entre soin et réduction des risques : il n'est pas demandé aux mineurs consommant régulièrement du cannabis d'arrêter de manière immédiate et définitive, demande qui serait totalement inopérante. Les professionnels identifient les causes qui amènent le mineur à prendre la substance et vont progressivement l'amener à considérer qu'il y a d'autres moyens de gérer ses difficultés, en créant une « alliance thérapeutique » qui passe souvent d'abord par la reconnaissance de ce que le produit apporte comme bénéfique au mineur (un guide, le PAACT, a été rédigé à destination des CJC par des addictologues sur la manière de construire cette alliance). Celle-ci ne peut se construire dans une simple demande d'abstinence a priori qui ne pourra être mise en œuvre par le mineur.

Une politique publique visant à réduire les consommations problématiques doit par

⁹ Art L. 3411-7 et suivants du CSP

¹⁰ Rapport d'orientation et recommandations de la commission d'audition

ailleurs s'attacher à faire de la prévention une vraie priorité pour éviter ou retarder l'entrée en consommation. Elle doit se focaliser sur les jeunes, particulièrement vulnérables aux effets des drogues. C'est pendant l'adolescence que les phénomènes d'addiction s'enracinent de la façon la plus durable et font les dégâts les plus lourds.

En cette matière aussi, l'interdiction est un obstacle : il est difficile de parler d'un produit par ailleurs prohibé. Les mineurs dont les consommations sont repérées dans les établissements scolaires ou de loisirs sont aussi des « délinquants », ce qui aboutit à ce que les professionnels, soit excluent ce mineur pour régler le problème, soit ferment les yeux pour le pas avoir à le « dénoncer à la justice », surtout dans les cas où les conditions de l'article 40 sont réunies. Pourtant, ces lieux sont ceux dans lesquels devraient être identifiées les consommations à problème des jeunes pour les orienter vers les bonnes structures.

- Le Syndicat de la magistrature milite pour la dépénalisation de l'usage de stupéfiants et la légalisation contrôlée de toutes les drogues

C'est la levée de l'interdit pénalement réprimé sur la consommation qui permettra la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de prise en charge et de prévention. Il suffit de quitter des yeux la France pour constater que la dépénalisation de l'usage de drogues ne constitue pas une révolution et qu'elle est de fait mise en œuvre dans de nombreux pays en Europe, comme précédemment indiqué.

Plus ambitieux encore, le Syndicat de la magistrature milite, au delà de la dépénalisation de l'usage de stupéfiants, pour une légalisation contrôlée des drogues, dans le cadre d'une intervention de l'État pour organiser la distribution des produits, dans le but de réguler l'offre de stupéfiants plutôt que de tenter, en vain, de la juguler. Une telle mesure permettrait de dégager des moyens financiers colossaux engagés en pure perte à la répression du trafic et de les affecter aux politiques publiques de prévention, parent pauvre actuellement, et de prise en charge. La production, la commercialisation et la consommation de cannabis ont été légalisées depuis 2015 en Uruguay et dans huit États des États-Unis. Ce modèle, défendu par un nombre croissant de chercheurs, économistes, juristes, addictologues, anciens dirigeants et dirigeants de pays dans le monde, devient actuellement réalité.

Questions 2 et 5 :

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...) ?

L'extension de la procédure de l'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 ?

- Les avantages attendus de cette réforme et mis en avant par le ministre de l'Intérieur pour la justifier ne prennent aucunement en compte la question des dommages individuels et sociaux causés par les drogues

La réforme a été présentée par le ministre de l'Intérieur comme une réponse permettant de simplifier le travail des forces de l'ordre et de la justice, tout en permettant une sanction automatique des faits d'usages constatés. Mais l'enjeu des politiques publiques en matière de drogues dépasse largement la question de la « gestion des flux » : il s'agit au premier chef d'une question de santé publique et de dommages sociaux. Il s'agit aussi de la question du sens et de l'efficacité d'une interdiction sanctionnée pénalement pour prévenir ces dommages. Ces enjeux ne semblent pas intéresser au premier chef le ministre de l'Intérieur, ce qui ne fait que souligner qu'il n'est pas l'interlocuteur adéquat pour porter cette réforme.

- L'injustice et l'ineffectivité de l'amende systématique dans le contentieux spécifique de l'usage de stupéfiants

La perspective d'une amende sera inopérante pour ceux dont la consommation est problématique : la dissuasion par la sanction a peu de prise sur les personnes aux prises avec une pathologie... Le seul effet de l'amende sera d'aggraver par une sanction pécuniaire une situation souvent déjà précaire. Il s'agit de réguler des comportements de consommation dont les raisons sont extrêmement diversifiées et les processus d'explication complexes en fonction de l'histoire de la personne, de son environnement, de sa situation... Il convient d'ailleurs de rappeler, comme cela a été dit plus haut, que les peines d'amende prononcées ont doublé entre 2007 et 2011 et ont depuis poursuivi leur progression, sans aucun effet positif.

Il faut souligner au passage que le taux de recouvrement des amendes en matière d'usage de stupéfiants est faible : autour de 41 % pour des amendes dont le montant est en moyenne de 300 euros. On peut escompter qu'il le sera encore plus avec une amende délictuelle dont le montant pourrait être potentiellement supérieur.

La facilité avec laquelle les amendes pourront être distribuées renforcera la poursuite de la politique du chiffre déjà bien en place en matière d'usage de stupéfiants, sans autre bénéfice qu'un satisfecit de principe sur le nombre d'affaires poursuivies.

Cette observation vaut pour toute réforme visant à faire de l'amende une réponse systématique, que ce soit par le biais de la contraventionnalisation ou par celui de l'amende délictuelle.

- Le principe même de l'existence d'une amende forfaitaire en matière

délictuelle est à rebours de l'exigence d'individualisation et de proportionnalité des peines

La proposition est celle de la procédure de l'amende forfaitaire en matière délictuelle à laquelle le Syndicat de la magistrature est totalement opposé. Dans cette procédure, lorsqu'un agent ou un officier de police judiciaire constate une infraction, au lieu de dresser les procès verbaux qui la constatent précisément et de prendre l'attache du procureur de la République pour qu'une suite soit décidée, il dresse directement un procès verbal simplifié, et le contrevenant doit s'acquitter de l'amende. Il n'est pas possible de revenir ensuite sur le choix de cette procédure, qui résulte de la décision de l'agent. En l'absence de contestation auprès du procureur de la République, le paiement de l'amende vaut condamnation de la personne.

Il convient de rappeler que la possibilité de prévoir des amendes forfaitaires pour les contraventions les plus graves ainsi que pour les délits est récente.

L'amende forfaitaire n'était possible avant 2011 que pour les contraventions des quatre premières classes. L'ordonnance du 2 février 1945 ne prévoit pas de procédure spécifique concernant les mineurs pour ces classes de contraventions, ce qui signifie qu'ils font partie des publics pouvant faire l'objet d'une amende forfaitaire systématique. C'est l'officier du ministère public, c'est-à-dire un fonctionnaire de police, et non le procureur de la République, qui est compétent pour poursuivre ces contraventions des quatre premières classes, ce qui anéantit les perspectives d'individualisation de la sanction.

Les montants des contraventions des quatre premières classes sont les suivants :

1^{ère} classe : 11 euros

2^{ème} classe : 35 euros

3^{ème} classe : 68 euros

4^{ème} classe : 135 euros

En matière de contravention de 5^{ème} classe, l'amende forfaitaire est possible depuis la loi du 13 décembre 2011 lorsque l'infraction est inscrite sur une liste spéciale par décret en Conseil d'Etat. Pour le moment, ce décret n'a pas été pris, ni le montant de l'amende forfaitaire fixé : il sera par définition plus haut que ceux des contraventions des quatre premières classes. Les mineurs sont dans ce cas de figure exclus de la procédure de l'amende forfaitaire par les dispositions de l'ordonnance de 1945 qui s'appliquent en matière de contravention de 5^{ème} classe. Le procureur de la République compétent pour poursuivre ces contraventions peut décider éventuellement que les amendes forfaitaires ne sont délivrées que dans certaines hypothèses qu'il détermine dans le cadre de sa politique pénale. Dans les cas dans lesquels l'amende forfaitaire n'est pas retenue, les alternatives aux poursuites, telles que le rappel à la loi, l'injonction thérapeutique dans le cadre d'une composition pénale, l'orientation vers le soin, le stage de sensibilisation, peuvent être prononcées.

En matière délictuelle, l'amende forfaitaire a été introduite par la loi du 18 novembre 2016 qui dispose qu'elle est applicable aux infractions pour lesquelles une loi prévoit qu'elle peut être utilisée. La loi du 18 novembre prévoit par ailleurs qu'elle s'appliquera aux délits de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance et fixe le montant des amendes alors automatiquement appliquées : 800 euros pour le premier, 500 pour le second, montants minorés en cas de paiement dans les quinze jours et majorés (montant doublé) en cas de paiement après quarante-cinq jours. Aucune loi n'est venue, depuis, étendre cette procédure à d'autres délits.

La loi prévoit par ailleurs expressément que cette procédure ne peut être appliquée aux mineurs.

Dans ces conditions, si, jusqu'à une période très récente, le droit pénal ne comportait la possibilité de déroger au principe de l'individualisation de la peine que pour des infractions de faible gravité, avec le corollaire que les amendes prononcées demeuraient pour les plus sévères inférieures à 135 euros, le législateur a, dans le but d'accélérer le prononcé de peines pour toute infraction commise, permis un tel dispositif pour des infractions plus graves, contraventions de 5^{ème} classe dans un premier temps, puis délits. Le fait qu'aucune contravention de 5^{ème} classe n'ait, depuis la création du principe de l'amende forfaitaire en 2011, été concrètement inscrite sur la liste des infractions permettant le prononcé de cette amende automatique montre bien l'inutilité de ces dispositions mais n'a en rien freiné l'ardeur législative. Alors même qu'aucun montant n'est défini pour l'amende en matière de 5^{ème} classe, deux délits peuvent ainsi depuis quelques mois être punis, sans prise en considération des ressources et de la situation des personnes, d'amendes de montants énormes, disproportionnés au regard des revenus des plus précaires.

Le montant de l'amende en matière délictuelle ne peut en effet qu'être fixé à un montant supérieur à celui des contraventions de 5^{ème} classe, lui-même devant dépasser celui des contraventions de quatre premières classes, pour que l'échelle des peines soit respectée.

Dès lors, le Syndicat de la magistrature s'oppose vigoureusement à la mise en place d'une amende forfaitaire systématique qui conduirait, dans le cas des contraventions des quatre premières classes, à une systématisation, y compris à l'endroit des mineurs, et dans les autres cas de figure, à des amendes d'un montant disproportionné.

- L'absence d'individualisation de la peine appliquée au contentieux de l'usage de stupéfiants exacerbe encore davantage l'inégalité devant la loi en matière de poursuite des usagers de drogue

L'amende forfaitaire ne peut être régulée en fonction de la situation, notamment sociale et pécuniaire, de chacun.

Or la répression des faits d'usage de stupéfiants conduit à des contrôles et poursuites qui ciblent plus particulièrement les quartiers populaires. Ce fait est

objectivé par plusieurs études : la répression de l'usage de stupéfiants est ainsi porteuse de rupture d'égalité devant la loi et de comportements policiers discriminatoires s'agissant des mesures de contrôle d'identité. Alors que la consommation de stupéfiants existe dans tous les milieux sociaux, ces contrôles d'identité et les procédures pénales qui en découlent parfois sont eux massivement opérés dans des quartiers populaires - notamment les « zones de sécurité prioritaires » qui font l'objet d'une sur-répression politiquement revendiquée - ou à destination de certaines populations.

Les inégalités observées entre les consommateurs régulièrement interpellés pour usage et ceux qui ne le sont jamais seraient en quelques sortes industrialisées, aucune prise en compte des situations personnelles pour moduler la réponse par le prononcé d'une sanction de principe n'étant plus possible.

Cette critique, qui vaut pour toute réforme visant à instaurer une amende forfaitaire, qu'elle soit contraventionnelle ou délictuelle, est encore exacerbée en matière délictuelle, le montant devant forcément être fixé à un niveau très élevé.

- En alliant répression systématique par le biais d'une amende d'un montant disproportionné et statu quo en ce qui concerne la peine de prison encourue, l'amende forfaitaire délictuelle cumulerait tous les travers et placerait la France à rebours de l'évolution mondiale

Pour les raisons exposées plus haut, le Syndicat de la magistrature est opposé à toute proposition privilégiant une amende forfaitaire systématique, aussi bien dans un cadre contraventionnel que délictuel.

L'amende délictuelle est cependant la plus inacceptable des propositions, d'abord parce que son montant serait plus élevé qu'en matière contraventionnelle, ensuite parce que cette réforme se ferait à droit constant, en ne modifiant pas les peines encourues pour l'usage, et notamment la peine d'emprisonnement ferme, et en conservant symboliquement un niveau important dans l'échelle des sanctions par le caractère délictuel de l'infraction.

La France ferait ainsi figure d'exception en Europe et ferait cavalier seul à rebours des évolutions marquant le contexte international sur la législation des drogues.

Quelle autre grande démocratie a durci sa législation relative aux drogues ces dernières années ?

Il a été rappelé plus haut que la France fait partie de la minorité des Etats de l'Union européenne qui incriminent l'usage de cannabis et le répriment par une peine d'emprisonnement. Les prises de positions d'instances internationales, comme la commission globale de politique en matière de drogues et de certains Etats lors de la

SEAGNU¹¹ en 2016 démontrent qu'il existe, ailleurs, une prise de conscience de l'inadaptation de la réponse principalement répressive à la problématique des drogues. La production, la commercialisation et la consommation de cannabis ont été légalisées depuis 2015 en Uruguay et dans huit Etats des Etats-Unis. Ces modèles sont à l'étude dans d'autres pays comme au Canada.

Il a déjà été indiqué dans la première partie que l'emprisonnement pour simple usage est une injustice et une absurdité : l'acte de consommer une drogue justifie-t-il, au regard du principe de nécessité des peines, une privation de liberté sous forme d'enfermement ? La réponse est non, aussi bien en termes d'équilibre de la réponse pénale qu'en termes d'efficacité au regard de l'offre de soins en détention.

Ce point fait d'ailleurs l'objet d'un consensus : la résolution adoptée lors de la SEAGNU à l'ONU invite les Etats à privilégier des réponses alternatives au prononcé de peines pour les usagers de drogue et à leur permettre un plein accès aux soins.

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) ?

Une amende forfaitaire serait une réponse pénale plus inadaptée encore pour les mineurs que pour les majeurs, en heurtant de plein fouet le principe de la primauté de la réponse éducative. Le caractère dissuasif d'une amende pour des mineurs, qui n'ont généralement pas de ressources propres, est par ailleurs évidemment inopérant.

Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, ils représentent 17 % des personnes mises en cause pour usage de produits stupéfiants. Ils constituent surtout, avec les jeunes majeurs, les personnes les plus vulnérables sur lesquelles doivent se concentrer, comme déjà évoqué, les programmes de dépistage précoce, de prévention et de prise en charge lorsque la consommation problématique est avérée.

L'amende forfaitaire délictuelle n'est pas applicable aux mineurs aux termes de la loi. Ils seront donc, de fait, et heureusement, exclus de cette éventuelle mesure.

Le maintien de l'incrimination délictuelle laisse subsister la possibilité, déjà critiquée plus haut, de recourir, pour certains types d'usagers dont le profil serait défini dans la politique pénale, à l'ensemble des autres mesures actuellement prévues par la loi, y compris la plus inepte d'entre elles, la prison. Le Syndicat de la magistrature réitère que l'usage de stupéfiant doit être dépénalisé, aussi bien pour le cannabis que pour les autres drogues, et à plus forte raison pour les consommateurs en situation

¹¹ Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur la drogue

d'addiction, qui alimentent sur le plan pénal la catégorie des « réitérants » et des « récidivistes », aucune mesure pénale n'étant ni nécessaire ni opportune pour répondre à l'usage de drogues.

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 ?

Avant la loi du 10 mars 2004, les infractions de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance étaient des contraventions de 5^{ème} classe. Cette loi en a fait des délits, punissable d'une simple peine d'amende pour le second, ouvrant la possibilité de placer les contrevenants au délit de défaut de permis en garde à vue. Le traitement de ces infractions a littéralement envahi les permanences téléphoniques des parquets, les enquêteurs appelant alors les parquetiers pour obtenir des décisions immédiates.

Pour privilégier un mode de traitement rapide de ce contentieux de masse, le législateur, après avoir introduit une peine d'emprisonnement, cherche un moyen de simplifier la réponse pénale par le biais de l'amende délictuelle forfaitaire.

Entre la situation d'avant 2004 et celle qui résulte de cette dernière réforme, quelle valeur ajoutée dans la réponse pénale ? Mais il aura fallu en passer par une phase de frénésie dans les permanences pénales des parquets, et aujourd'hui, à un mode « dégradé » de poursuite, l'amende forfaitaire, d'un montant très élevé, ne pouvant être proportionné aux ressources et à la situation des personnes. De plus, l'amende forfaitaire prive le justiciable, sauf s'il la conteste, de tout contact avec l'institution judiciaire. Dans ces conditions, ce dernier n'a pas conscience d'avoir fait l'objet d'une condamnation, ce qui est contraire à l'objectif affiché d'un effet dissuasif accru.

Cette pérégrination n'aura pas été un tour pour rien car elle a enfanté un outil dangereux, dont on nous propose aujourd'hui l'extension : la possibilité d'une amende forfaitaire en matière délictuelle - c'est-à-dire permettre une réponse systématique et uniforme pour des actes ayant un caractère d'une certaine gravité, puisque délictuels.

Concernant les difficultés pratiques, aucun recul n'est possible en l'absence d'application concrète de la mesure à ce jour. Il est d'ailleurs intéressant de constater que ni la loi de 2011 prévoyant cette procédure pour les contraventions de 5^{ème} classe, ni celle de 2016 pour les délits n'ont été mises en œuvre, ce qui est là encore de nature à questionner sur l'opportunité d'étendre ce dispositif à un nouveau contentieux.

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) ?

En toute cohérence avec l'argumentation qui a été développée, le Syndicat de la magistrature, opposé aux peines automatiques, milite pour la suppression de l'amende forfaitaire notamment délictuelle.

Au delà du caractère inadapté de l'amende forfaitaire délictuelle pour des infractions complexes nécessitant une réponse adaptée et individualisée, elle ne peut être qu'une réponse injuste puisque, contrairement au principe essentiel d'individualisation des peines, elle est uniformément appliquée alors même que l'amende est d'un montant plus élevé qu'en matière contraventionnelle. Ce constat la disqualifie donc quel que soit le type d'infraction.

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 ?

Le Syndicat de la magistrature estime que les gains seraient plus considérables en cas de dépénalisation de l'usage de stupéfiants, et plus encore dans le cadre d'une légalisation dans un cadre contrôlé.

Par ailleurs, dans le cadre de l'amende forfaitaire, ils sont susceptibles d'être nuls pour les services judiciaires si les contestations des amendes sont importantes, voire de générer un contentieux plus important qu'actuellement. Ce risque est d'autant plus élevé que le ministère de l'intérieur évoque un « chiffre noir »¹² concernant les contrôles d'usagers ne donnant actuellement lieu à aucune procédure. Le chiffre de 170 000 interpellations pour usage pourrait donc être encore augmenter si les services n'ont plus à dresser qu'un procès verbal simplifié.

¹² Traitement judiciaire de l'usage illicite de stupéfiants, MILDECA, 2016

De plus, la constatation et la poursuite accrue des faits d'usage aura probablement un impact sur la récidive, qu'il serait intéressant de mesurer.

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 récidive) ?

En préalable, le Syndicat de la magistrature rappelle que la dépénalisation de l'usage de stupéfiants et la légalisation de toutes les drogues seraient de nature à dégager des moyens actuellement utilisés pour la répression, afin de promouvoir une politique ambitieuse de dépistage précoce dans les établissements accueillant la jeunesse, ainsi que des politiques de prévention et de prise en charge. Ce ne sont en effet pas les professionnels de la police ni de la justice qui sont à même d'analyser la consommation d'un individu pour déterminer si celle-ci est problématique et nécessite une intervention, une sensibilisation ou une prise en charge. La justice prononce quotidiennement des mesures alternatives d'orientation vers le soin ou des obligations de soins dans le cadre d'alternatives aux poursuites, de peines ou d'aménagements de peine, la plupart du temps à l'aveugle, sans disposer des outils permettant d'évaluer la nécessité de ces soins. Il convient en effet de rappeler que certaines consommations non problématiques ne causent pas de dommages individuels et sociaux justifiant l'intervention publique.

Ceci étant posé, dans le cadre juridique actuel, qui demeure celui de l'interdit pénal, l'orientation vers une évaluation de leur modalité de consommation ou vers l'accompagnement des personnes ayant des consommations problématiques est la réponse pénale qui a le plus de sens, et la plus utile pour prévenir les dommages individuels et sociaux.

De fait, l'amende forfaitaire délictuelle cumulerait là encore tous les inconvénients : le maintien de l'interdit continuerait à constituer un obstacle aux politiques de prévention, de dépistage et de soin, tandis que la justice elle-même n'orienterait plus qu'à la marge les usagers interpellés vers la prise en charge.

Or, la justice est, dans la configuration actuelle, très pourvoyeuse des structures de soin. C'est notamment ce qui est observé dans les consultations jeunes consommateurs (CJC) dont une grande part de la file active est orientée par la justice (environ 38%¹³).

¹³ Dix ans d'activité des CJC, Ivana Obradovic, OFDT, Tendances 101, mai 2015

Concernant les stages de sensibilisation à l'usage de stupéfiants qui doivent, aux termes de la dernière circulaire de politique pénale en la matière¹⁴, être privilégiés en première intention avec l'amende, une évaluation menée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)¹⁵ montre que le dispositif touche globalement le public visé, mais qu'une partie des personnes astreintes à suivre un stage relèverait davantage d'une prise en charge sanitaire. Par ailleurs, une proportion importante du public concerné estime que le stage aura un impact limité sur sa consommation future. Ces conclusions interrogent sur l'efficacité d'une politique pénale actuellement marquée par une injonction de réponse uniformisée d'orientation vers un stage, sans évaluation préalable du profil de l'utilisateur (consommation très occasionnelle, consommation à risque, addiction, couplage avec la consommation d'alcool) et sans relais construits vers une prise en charge sanitaire. De ce fait, ce mode précis d'orientation paraît devoir être remis en cause.

Question 9

La procédure de l'amende forfaitaire pourrait-elle être articulée (alternativement ou cumulativement) avec la possibilité pour le procureur de la République d'ordonner le suivi d'un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ou une injonction thérapeutique ?

Il est en l'état du droit impossible de cumuler pour une même personne l'amende forfaitaire délictuelle, dont le paiement, aux termes de la loi, éteint l'action publique, avec une autre mesure.

Concernant l'articulation alternative, il y a déjà été partiellement répondu dans le cadre de la question 3. Les directives de politiques pénales pourraient prévoir que l'amende forfaitaire ne soit pas appliquée pour certains profils d'utilisateurs. Mais le choix de la procédure reviendra concrètement à l'agent verbalisateur sur la voie publique. Or ce dernier n'est pas un médecin, et c'est uniquement en fonction des antécédents judiciaires qu'il pourra consulter au TAJ qu'il aura des éléments sur le profil de l'utilisateur. Outre que le fichier des antécédents judiciaires comporte bien souvent des éléments dont il devrait être expurgé, car il n'est pas mis à jour dans des conditions satisfaisantes, la réitération de l'infraction n'est pas un élément permettant à lui seul de déterminer le caractère problématique ou non de la consommation de l'utilisateur. En effet, la réitération dépend principalement du fait d'être ou non régulièrement contrôlé. Ainsi les étudiants, les personnes insérées qui consomment à leur domicile sont rarement interpellés par les services, contrairement aux jeunes des quartiers dits sensibles.

14 Circulaire relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants du 16 février 2012

15 Evaluation des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, Ivana Obradovic, OFDT, Décembre 2012

Question 10

À quel montant environ devrait-êtré 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 ?

Comme il a déjà été indiqué, aucun montant n'est de nature à rendre acceptable la mesure. Du fait de l'échelle des infractions et des peines, il sera par définition le plus souvent trop élevé, au regard de son caractère uniforme et systématique.

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 ?

C'est en effet le cas, comme cela a déjà été indiqué, au regard du montant prévisible de l'amende et du taux de recouvrement assez faible actuellement observé.

Question 12

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 ») ?

Le Syndicat de la magistrature étant contre le principe même de cette réforme, cette question est sans objet.

Cependant, le syndicat souhaite rappeler les données scientifiques précédemment citées qui réfutent la distinction entre drogues douces et drogues dures concernant l'analyse de leurs mécanismes et de leurs effets, ce qui invalide de fait la logique par produit dans les politiques publiques à mettre en œuvre.

Quand une addiction sévère est installée, ce qui peut être le cas quel que soit le produit en cause, y compris des produits licites détournés de leur usage (médicaments), cela implique une prise en charge adaptée et non une sanction. Quand une consommation n'est pas problématique, elle ne nécessite aucune intervention. Une amende n'est une réponse adaptée dans aucun de ces cas.

Question 13

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 ?

L'usage de stupéfiants est puni dans le code de la santé publique d'une peine d'un an d'emprisonnement et 3750 euros d'amende, sans distinction entre les produits stupéfiants. La détention, le transport, l'acquisition de stupéfiants sont punis de 10 ans d'emprisonnement et 7.500.000 euros d'amende. Il n'existe pas de dispositions spécifiques incriminant la détention, le transport, l'acquisition pour usage de stupéfiants.

Les textes relatifs à l'acquisition, transport et détention de stupéfiants se trouvent dans la partie du code pénal relative au « trafic de stupéfiants » : cela traduit le fait que l'esprit de la loi, comme cela résulte d'ailleurs de la lecture des travaux parlementaires, est de poursuivre pour détention de stupéfiants les personnes soupçonnées d'en faire le commerce. Une récente circulaire de politique pénale du 13 juillet 2016 et un arrêt de la Cour de cassation en date du 14 mars 2017 sont venus rappeler le principe selon lequel la possession de stupéfiants devait, lorsqu'aucun élément ne démontrait la participation à un trafic, être poursuivie sous la qualification d'usage. Pourtant, le rapport de la MILDECA du « Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants », rendu en 2016, relève qu'aucune quantité minimale n'étant définie par la loi pour retenir la détention de stupéfiants, les juridictions poursuivent régulièrement sous cette qualification même pour une très faible quantité, et sans aucun élément démontrant la participation à un trafic.

Il conviendra d'y être particulièrement attentif dans la perspective d'une réforme de l'incrimination de l'usage : la consommation et la détention de stupéfiants en vue de leur consommation étant régulièrement poursuivies sous d'autres qualifications, la distorsion dans les suites pénales réservées serait très importante si ce point n'était pas clarifié dans la loi fixant les incriminations relatives au trafic.

Cette précision serait notamment nécessaire en cas de dépénalisation de l'usage de stupéfiants que le Syndicat de la magistrature appelle de ses vœux. Il conviendrait ainsi de prévoir que la détention illicite de stupéfiants prévue par le code pénal est une détention en vue d'en faire le commerce, étant précisé que le syndicat appelle aussi de ses vœux une modification de cette incrimination dans le cadre de la légalisation contrôlée des stupéfiants.

Question 14

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...) ?

Cette dernière question est révélatrice du millefeuille que constituent actuellement les différentes modalités de réponse pénale, au terme d'une activité législative effrénée en matière pénale depuis plusieurs années : ces modalités ne sont plus intelligibles pour personne.

En effet, il convient de souligner que ni les ordonnances pénales, ni l'amende forfaitaire délictuelle ne constituent des alternatives aux poursuites : il s'agit de mesures qui aboutissent à des condamnations, susceptibles de constituer un premier terme de récidive et figurant, pour ce qui concerne l'ordonnance pénale, au casier judiciaire.

Il existe ainsi une confusion entre les mesures de procédures simplifiées, dans lesquelles la personne ayant commis une infraction se verra infliger une peine au terme d'une procédure sans procès, rapide, et sans respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, et les mesures d'alternatives aux poursuites : ces dernières peuvent être décidées par le procureur de la République pour éviter le prononcé d'une condamnation à la personne. Si elle accepte une orientation vers le soin ou une rencontre avec le délégué du procureur par exemple, l'affaire sera ensuite classée sans suite et aucune trace n'existera au casier judiciaire de la personne. Si les secondes mesures avaient pour objectif de décharger les tribunaux d'affaires simples, reconnues et de faible gravité, en prononçant des mesures à visée éducative (et ont en réalité davantage été utilisées pour éviter les classements sans suite « secs » et augmenter le taux de réponse pénale), les premières se sont multipliées dans un sens répressif, afin de permettre une accélération de la réponse pénale à moyens constants.

La justice pénale est actuellement embolisée par cette logique qui consiste à vouloir embrasser, même trop, même mal, tous les faits susceptibles de constituer des infractions pénales. La création, dans le même temps, d'une multitude de nouvelles qualifications pénales, circonstances aggravantes ou l'aggravation des peines encourues a été de pair avec la multiplication de ces procédures simplifiées.

Dans ces procédures, les peines ne sont que très peu individualisées et ne sont pas décidées au terme d'un débat contradictoire sur les faits et la personnalité du prévenu à même de permettre l'élaboration d'une décision de qualité.

L'exemple de l'ordonnance pénale en matière d'usage de stupéfiants est patent : le nombre d'amendes prononcées à la suite de la création de cette procédure simplifiée a doublé entre 2007 et 2011. Ces amendes constituent un premier terme pour la récidive en cas de nouvelle interpellation pour usage, induisant mécaniquement des peines d'emprisonnement. La machine répressive est ainsi alimentée par ces procédures simplifiées, au détriment du sens de la réponse pénale.

Le Syndicat de la magistrature milite pour une vraie décroissance pénale et carcérale. Il convient de revenir à une vision raisonnée du droit pénal, celle qui figure dans les distinctions fondamentales entre les différentes classes d'infraction, en réservant aux actes ayant une certaine gravité la qualification de délit, en donnant à

la justice les moyens d'y répondre de manière individualisée, par le biais de poursuites ou de mesures alternatives aux poursuites en fonction de l'opportunité, et en contraventionnalisant ou dépénalisant les comportements les moins graves ou qui peuvent être traités par d'autres voies, sans oublier la possibilité de classer sans suite certains faits.