

SOMMAIRE

Pages

MESDAMES, MESSIEURS,	
5	
I.LA RÉPRESSION DE L'USAGE DE STUPÉFIANTS : UNE RÉPONSE PÉNALE JUGÉE UNANIMEMENT INSATISFAISANTE.....	
8	
A.DES INTERPELLATIONS EN AUGMENTATION QUI REÇOIVENT UNE RÉPONSE PÉNALE INÉGALE ET, EN PRATIQUE, PEU RÉPRESSIVE	
8	
1.Un accroissement régulier des interpellations pour usage de stupéfiants	
8	
2.Une réponse pénale diverse et globalement faible	
11	
a.Une réponse pénale diversifiée qui souffre d'un manque de lisibilité pour l'utilisateur.....	
11	
b.Des circulaires du ministère de la Justice peu appliquées.....	
15	
c.Le développement des rappels à la loi pour les primo-délinquants pour faire face à un contentieux de masse	
17	
d.Une réponse inégale sur le territoire et qui conduit à cibler certains publics	
19	
B.DES MOYENS IMPORTANTS POUR DES RÉSULTATS PEU SATISFAISANTS.....	
20	
1.Une procédure chronophage pour les services de police et de gendarmerie	
20	
2.Une consommation de stupéfiants en augmentation constante	
22	
3.Un constat négatif unanime	
25	
II.DES DÉLITS ROUTIERS À L'USAGE DE STUPÉFIANTS : UNE PROCÉDURE D'AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTEUELLE QUI SOULÈVE DES INTERROGATIONS	

27

A.UNE INNOVATION RÉCENTE TOUJOURS EN SUSPENS.....	27
1.Le régime de la procédure d’amende forfaitaire délictuelle prévu par la loi du 18 novembre 2016	27
a.Le dispositif législatif général	27
b.Une portée restreinte aujourd’hui à deux délits routiers	31
c.Des précisions apportées par décret	32
2.Une mise en application repoussée.....	32
B.UNE EXTENSION ENVISAGÉE AU DÉLIT D’USAGE ILLICITE DE STUPÉFIANTS, DANS UN SOUCI DE SIMPLIFICATION ET D’EFFICACITÉ	34
1.Des bénéfices de simplification et d’efficacité attendus.....	34
2.Des principes juridiques préservés	35
C.DES GAINS EN TEMPS ET EN EFFECTIFS DIFFICILES À ÉVALUER	36
1.Des gains non chiffrés pour la forfaitisation des deux délits routiers.....	37
2.Des économies difficiles à évaluer en matière d’usage de stupéfiants.....	37
3.Des gains limités par la nécessité d’exclure du champ de l’amende forfaitaire toutes les personnes ayant des antécédents judiciaires	38
D.UNE APPLICATION À L’USAGE DE STUPÉFIANTS QUI RENCONTRE PLUSIEURS LIMITES.....	40
1.L’absence de prise en compte des circonstances de l’infraction	40
2.La perte de la possibilité de proposer un stage de sensibilisation ou le suivi d’une injonction thérapeutique	41
3.Un risque paradoxal de sanction plus sévère pour le primo-usager que pour le réitérant ou le récidiviste	42

4. Une perte de mémoire pour les forces de l'ordre	42
5. Un montant d'amende délicat à déterminer.....	43
6. Des difficultés pratiques	44
III. UN IMPÉRATIF : SIMPLIFIER LA PROCÉDURE POUR RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE	45
A. UNE AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTUELLE ADAPTÉE POUR UNE SANCTION PLUS EFFICACE.....	46
1. Sanction forfaitaire et qualification délictuelle : des avantages incontestables.....	46
2. Adapter les règles relatives à la récidive pour donner son plein effet à la forfaitisation.....	50
3. Garantir les conditions pratiques d'une mise en œuvre fructueuse.....	51
4. Renforcer l'accompagnement sanitaire	54
B. VERS UNE CONTRAVENTIONNALISATION : LA CERTITUDE DE LA SANCTION.....	56
1. Les avantages de l'amende forfaitaire contraventionnelle	57
2. L'adaptation du volet sanitaire au cadre contraventionnel	59
3. La mise en place d'une contravention pour usage : des difficultés surmontables	62
C. UNE NÉCESSAIRE ÉVALUATION DE LA FORFAITISATION AVANT SON ÉLARGISSEMENT À D'AUTRES INFRACTIONS	68
D. METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE EN DIRECTION DES MINEURS	69
1. La préoccupante progression des usagers mineurs.....	70
2. Une réponse pénale et éducative insuffisante.....	72

a.Des rappels à la loi à la faible efficacité pédagogique	72
b.Des actions de prévention insuffisantes	73
3.Réaffirmer l'interdit pénal chez les usagers mineurs	73
E.RÉORIENTER LES STRATÉGIES POLICIÈRES VERS LES TRAFIQUANTS.....	75
F.AFFECTER LE PRODUIT DES AMENDES À LA PRÉVENTION	76
ANNEXE : LE DISPOSITIF DE L'AMENDE FORFAITAIRE CONTRAVENTIONNELLE.....	79
PERSONNES ENTENDUES	81

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis la loi du 31 décembre 1970 ⁽¹⁾, l'usage de stupéfiants est interdit en France et sanctionné par l'article L. 3421-1 du code de la santé publique qui **prévoit une peine d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende**. Cette interdiction concerne aussi bien l'usage public que l'usage privé et elle ne fait aucune différence entre les drogues. Leur usage est un délit quel que soit le produit consommé.

Comme en témoigne l'inscription de cette interdiction dans le code de la santé publique et non dans le code pénal, la loi du 31 décembre précitée avait pour objectif de faire prévaloir la prise en charge sanitaire sur la répression. Le volet pénal ne devait intervenir que pour les personnes dépendantes qui ne s'engageaient pas dans une démarche thérapeutique.

Faute d'avoir trouvé une articulation efficace entre le volet sanitaire et le volet pénal, les pouvoirs publics ont accentué et diversifié la réponse pénale ces dernières années, sans que cette réponse apparaisse satisfaisante en termes de santé publique comme de répression. Dans un article consacré à la contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants ⁽²⁾, M. Renaud Colson, maître de conférences à l'université de Nantes, note que : *« La politique pénale de lutte contre les drogues imaginée par le législateur peine (...) à tenir ses promesses. L'incrimination de l'usage de stupéfiants était à l'origine conçue comme un "filet de sécurité" destiné à venir en aide, envers et contre tout, aux toxicomanes refusant le traitement médical. Mais ce dispositif s'est révélé inadapté, tout particulièrement pour les nombreux consommateurs occasionnels de stupéfiants, notamment de cannabis, ne présentant aucun signe de toxicodépendance. Les limites du projet sanitaire, qui légitima en son temps l'institution d'une pénalisation subsidiaire, auraient pu amener à reconsidérer le volet pénal du statut de l'usager de drogues illicites. Mais à la faveur d'un paternalisme hémiplégique, le système judiciaire s'est concentré sur la répression en espérant que la fonction dissuasive de la peine suffirait à mettre en œuvre l'objectif d'éradication des drogues porté par le loi de 1970. La sanction des consommateurs de stupéfiants est ainsi devenue de plus en plus systématique. »*

⁽¹⁾ Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses.

⁽²⁾ M. Renaud Colson, « Usage de stupéfiants : l'hypothèse de la contraventionnalisation », *Recueil Dalloz* 2017 p. 2170, novembre 2017.

Aujourd'hui, si près de 140 000 personnes sont interpellées chaque année par les forces de l'ordre pour usage de stupéfiants, la réponse pénale, bien que systématique (avec un taux de classement sans suite de seulement 1,8 %), apparaît cependant peu efficace car une proportion importante d'interpellations aboutit à des rappels à la loi dont le caractère peu dissuasif est unanimement admis. Ainsi, cette réponse pénale forte n'a pas permis d'enrayer la progression de la consommation de stupéfiants en France et la banalisation de ces produits, notamment chez les jeunes. **Il existe ainsi un décalage entre l'arsenal théoriquement très répressif en matière d'usage de stupéfiants et la « dépénalisation » de fait qui peut être constatée aujourd'hui.**

Lors de son audition par la commission des lois le 11 juillet 2017, M. Gérard Collomb, ministre de l'Intérieur, a constaté que le dispositif sanctionnant l'usage de stupéfiants en France était « *non seulement assez peu répressif mais de surcroît très chronophage pour les forces de sécurité, puisque le temps qu'elles consacrent à l'établissement des procédures a été chiffré à 1,2 million d'heures* ». L'amende forfaitaire délictuelle, qui a été créée par l'article 36 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle ⁽¹⁾ pour réprimer la conduite d'un véhicule sans permis ou sans assurance, pourrait être étendue à l'usage de stupéfiants dans le futur projet de loi de simplification de la procédure pénale qui devrait être discuté au printemps prochain.

Afin de mener une réflexion sur cette réforme, la commission des Lois a décidé, lors de sa réunion du 2 août 2017, la création d'une mission d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants et désigné comme rapporteurs M. Éric Poulliat et M. Robin Reda.

Cette mission n'a pas pour objet de réfléchir à la lutte contre la toxicomanie ou à la réforme de la loi du 31 décembre 1970. Elle ne porte pas non plus sur une éventuelle légalisation du cannabis. À ce sujet, la récente étude de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) menée en partenariat avec l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) ⁽²⁾ qui propose une analyse comparée des expériences de régulations du cannabis dans le Colorado, dans l'État de Washington et en Uruguay, montre un bilan pour le moins mitigé de la légalisation du cannabis et invite à éviter les « positions de principe » sur ce sujet complexe.

Dans le cadre de vingt-neuf auditions, la mission a entendu des personnalités et organismes très divers, allant des représentants de directions

⁽¹⁾ Loi n° 20161547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

⁽²⁾ « Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay) », étude de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) en partenariat avec l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies pour le compte du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques, octobre 2017.

d'administration centrale du ministère de l'Intérieur à l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), ou de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) aux associations d'usagers de drogues, en passant par le directeur général de la santé et de multiples représentants des gendarmes, des fonctionnaires de police, des avocats et des magistrats du siège comme du parquet, pour ne citer que quelques exemples. La mission a, par ailleurs, effectué deux déplacements, à Versailles et à Lille, pour mieux appréhender la réalité concrète du travail des forces de l'ordre en matière de répression de l'usage de stupéfiants. Que toutes les personnes rencontrées dans le cadre des auditions comme des déplacements trouvent ici l'expression du remerciement sincère de vos Rapporteurs.

Ces auditions et ces déplacements ont permis de montrer l'extrême complexité de ce sujet et la difficulté à trouver une réponse pénale efficace et pédagogique pour chaque usager dans le cadre d'un contentieux de masse, alors que les usagers peuvent présenter des profils multiples de consommation de produits stupéfiants (occasionnels, récréatifs, réguliers ou toxicomanes).

Néanmoins ces travaux ont permis à vos Rapporteurs de dresser un constat commun sur les insuffisances de la réponse pénale actuelle. **La mise en place d'un dispositif d'amende forfaitaire – quelle que soit sa forme – est une réforme nécessaire aujourd'hui pour réprimer l'usage de stupéfiants de façon efficace et égale sur l'ensemble du territoire.** Cette forfaitisation devrait permettre de limiter des procédures trop chronophages pour les forces de l'ordre et la justice et de donner ainsi la priorité à la lutte contre les trafics.

En revanche, s'agissant des modalités plus précises de la forfaitisation, vos Rapporteurs ont pris le temps nécessaire pour évoquer les différentes réponses pénales envisageables et vous proposent respectivement deux modalités différentes de forfaitisation : la mise en place d'une amende forfaitaire délictuelle, selon des modalités simplifiées, notamment s'agissant de la prise en compte de la récidive, d'une part, ou la mise en place d'une contravention forfaitaire de quatrième ou cinquième classe, d'autre part.

*

* *

I. LA RÉPRESSION DE L'USAGE DE STUPÉFIANTS : UNE RÉPONSE PÉNALE JUGÉE UNANIMEMENT INSATISFAISANTE

En matière de stupéfiants, l'activité des forces de l'ordre est aujourd'hui centrée sur la lutte contre la demande, la plupart des personnes mises en cause étant des consommateurs. Depuis 1970, les interpellations d'usagers ont augmenté trois fois plus vite que celles d'usagers-revendeurs ou de trafiquants. ⁽¹⁾

A. DES INTERPELLATIONS EN AUGMENTATION QUI REÇOIVENT UNE RÉPONSE PÉNALE INÉGALE ET, EN PRATIQUE, PEU RÉPRESSIVE

1. Un accroissement régulier des interpellations pour usage de stupéfiants

Dans une étude réalisée en mars 2016 ⁽²⁾ portant sur une période longue (1990-2010), l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales montre l'accroissement important du nombre d'affaires d'usage de stupéfiants depuis vingt ans.

En effet, entre 1990 et 2010, le nombre d'affaires liées à une infraction à la législation sur les stupéfiants a été multiplié par 6 passant de 20 049 à 117 421. Sur la même période, **le nombre d'affaires enregistrées relevant de l'usage simple est passé de 14 501 à 102 978, soit une multiplication par sept**, quand les autres types d'affaires ont doublé ou triplé. **Le nombre d'interpellés pour usage simple de cannabis a été multiplié par 7 en vingt ans.** À l'inverse, la part relative des interpellations pour les trafics locaux et internationaux a baissé de façon importante (de 11,1 % à 6,2 % pour les premiers et de 3,3 % à 1 % pour les seconds) ⁽³⁾.

Cette tendance s'est poursuivie durant les dernières années, puisque selon les informations transmises par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice à partir de la base de données « SID-Cassiopée », le nombre d'usagers interpellés pour usage de stupéfiants est passé de **118 310 en 2012 à 139 683 en 2016.**

Certes, la DACG précise que ce recensement des affaires nouvelles surestime le nombre d'infractions d'usage, dans la mesure où cette infraction est souvent accompagnée d'une autre, qui concerne le plus souvent le transport de

⁽¹⁾ « Trente ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », Mme Ivana Obradovic, *Observatoire français des drogues et des toxicomanies, Tendances n° 103, octobre 2015.*

⁽²⁾ « Les infractions à la législation sur les stupéfiants entre 1990 et 2010 », Mme Nadia Amrous, *Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Grand angle, n° 38, mars 2016.*

⁽³⁾ Cette baisse des parts relatives des affaires de trafic ne signifie pas néanmoins une diminution de leur nombre. Ainsi, entre les trois premières années d'observation et les trois dernières celui-ci a été multiplié par deux, ce qui représente en moyenne 3 000 affaires de trafic de stupéfiants par an au début des années 1990 et donc près de 6 000 à la fin des années 2000.

stupéfiants. Ainsi, une étude du service statistique ministériel du ministère de la Justice recensait au total, en 2015, près de 98 000 personnes interpellées uniquement pour usage de stupéfiants en France métropolitaine sur un total de 214 455 personnes mises en cause dans les affaires poursuivables enregistrées au parquet ⁽¹⁾.

Cependant, malgré ces réserves statistiques, la tendance est nette et montre une part croissante de personnes interpellées pour usage de stupéfiants par rapport au total de personnes interpellées pour une infraction à la législation sur les stupéfiants puisque celle-ci est passée de **63,7 % en 2012 à 68,1 % en 2016 et celle des personnes interpellées pour trafic de 7,1 % à 3,2 %**.

(1) Source : INFOSTAT justice n° 150 : « Le traitement des infractions liées aux stupéfiants en 2015 ». Cette étude ne couvre que le champ de la France métropolitaine, pour les affaires terminées par une décision de justice en 2015. Elle couvre l'ensemble des infractions liées aux stupéfiants, y compris les infractions routières (conduite de véhicule après usage de stupéfiants) et les violences aggravées par un usage de stupéfiants antérieur. Elle se fonde sur une typologie particulière, les usages de stupéfiants recouvrant les seuls cas dans lesquels l'usage n'est pas accompagné d'une autre infraction.

**NOMBRE D'AFFAIRES NOUVELLES ET D'AUTEURS DANS LES AFFAIRES D'INFRACTIONS À LA
LÉGISLATION
SUR LES STUPÉFIANTS SELON LA NATURE DE L'AFFAIRE À L'ENREGISTREMENT**

	2012			2013			2014			2015			2016		
	Affaires nouvelles	Auteurs dans les affaires nouvelles	% ⁽¹⁾	Affaires nouvelles	Auteurs dans les affaires nouvelles	% ⁽¹⁾	Affaires nouvelles	Auteurs dans les affaires nouvelles	% ⁽¹⁾	Affaires nouvelles	Auteurs dans les affaires nouvelles	% ⁽¹⁾	Affaires nouvelles	Auteurs dans les affaires nouvelles	% ⁽¹⁾
Usage de stupéfiants	984 44	118 310	63,7	105 028	126 582	66	115 651	139 249	67,5	111 758	133 687	67,5	117 918	139 683	68,1
Provocation à l'usage de stupéfiants	343	434	0,2	356	456	0,2	385	411	0,2	557	639	0,3	439	497	0,2
Aide à l'usage de stupéfiants	194	281	0,2	181	274	0,1	159	197	0,1	136	171	0,1	238	281	0,1
Détention de stupéfiants	398 16	465 44	25,1	396 28	458 59	23,9	407 27	484 06	23,5	384 93	462 62	23,4	407 76	485 81	23,7
Cession ou offre de stupéfiants	150 4	247 7	1,3	182 4	289 9	1,5	206 6	343 3	1,7	228 4	377 1	1,9	254 1	382 7	1,9
Transport non autorisé de stupéfiants	301 1	455 4	2,5	373 4	504 6	2,6	467 9	596 4	2,9	469 9	581 6	2,9	479 0	577 0	2,8
Trafic de stupéfiants ⁽²⁾	742 4	131 52	7,1	594 5	107 26	5,6	498 8	851 3	4,1	477 2	765 9	3,9	470 7	658 3	3,2
Total	150 736	185 752	-	156 696	198 42	-	168 655	206 173	-	162 699	197 996	-	171 409	205 222	-

(1) % des auteurs dans les affaires nouvelles pour l'infraction concernée par rapport au nombre total d'interpellations relative à une infraction à la législation sur les stupéfiants.

(2) Autre que la cession, le transport, la cession ou l'offre.

Source : SDSE-SID-Cassiopée – Traitement DACG-PEPP.

2. Une réponse pénale diverse et globalement faible

L'essor des interpellations pour usage simple de stupéfiants s'est accompagné d'une systématisation et d'une diversification des réponses pénales apportées à ce contentieux. La circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 9 mai 2008 ⁽¹⁾ et plus récemment celle du 16 février 2012 ⁽²⁾ ont défini une politique pénale de « tolérance zéro » en rappelant que « *la réponse pénale sera systématique et plus efficiente. Elle constituera une illustration de l'engagement de l'autorité judiciaire dans la politique de prévention des risques* ».

a. Une réponse pénale diversifiée qui souffre d'un manque de lisibilité pour l'usager

En 2015, 37 160 décisions ont été prononcées pour le seul chef d'usage de stupéfiants contre 3 481 en 2000 ⁽³⁾ **soit une multiplication par 10,6 en 15 ans**. Même si à compter de 2005, les compositions pénales ont été inscrites au casier judiciaire national, ce qui provoque un accroissement en partie artificiel, la progression forte du nombre de condamnations en matière d'usage de stupéfiants est indéniable.

CONDAMNATIONS ET COMPOSITIONS PÉNALES PRONONCÉES POUR USAGE DE STUPÉFIANTS EN INFRACTION UNIQUE ENTRE 2000 ET 2015*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Condamnations	3 481	2 638	1 493	3 198	4 095	7 864	12 510	15 697
<i>dont compositions pénales</i>	–	–	–	–	23	2 491	5 757	6 776
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽¹⁾
Condamnations	20 764	27 082	28 621	29 405	31 519	33 136	34 450	37 160
<i>dont compositions pénales</i>	7 731	8 911	8 457	8 428	8 351	8 325	7 820	7 935

(1) 2015 : données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP.

Lorsque le procureur de la République décide d'engager des poursuites, plusieurs peines peuvent être prononcées par le tribunal correctionnel :

– des amendes ou, beaucoup plus rarement, des peines d'emprisonnement, éventuellement avec sursis et mise à l'épreuve ;

⁽¹⁾ Circulaire de la DACG 2008 – II G4/ du 9 mai 2008 relative à la lutte contre la toxicomanie et les dépendances (NOR : JUSD0811637C).

⁽²⁾ Circulaire du 16 février 2012 relative à l'amélioration du traitement judiciaire de l'usage de produits stupéfiants (NOR : JUSD1204745C).

⁽³⁾ À partir de 2005, les compositions pénales sont inscrites au casier judiciaire national, ce qui provoque un accroissement en partie artificiel.

– des peines alternatives à l’emprisonnement tel que le travail d’intérêt général ou les jours-amendes ;

– des peines complémentaires pouvant être proposées à titre principal afin de se substituer à l’emprisonnement ou l’amende, à savoir l’injonction thérapeutique, un stage de sensibilisation aux dangers de l’usage de produits stupéfiants...

Ces poursuites pour usage peuvent revêtir des modes simplifiés qui évitent une audience devant le tribunal correctionnel en formation collégiale, comme l’ordonnance pénale délictuelle ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Elles permettent au juge du siège d’homologuer simplement la peine proposée par le procureur, et la convocation par officier de police judiciaire devant un tribunal correctionnel à juge unique.

PERSONNES POURSUIVIES POUR USAGE DE STUPÉFIANTS

	2012	2013	2014	2015	2016
Poursuites	34 442	39 465	42 281	44 127	46 764
Dont saisine du juge d’instruction	605	768	661	534	544
Dont poursuites correctionnelles	31 003	35 290	37 898	40 050	42 336
– comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité	5 577	6 514	7 493	8 118	8 615
– comparutions immédiates	1 160	1 305	1 249	1 334	1 850
– convocations par officier de police judiciaire	8 793	8 788	8 734	8 746	8 599
– convocations par procès-verbal	290	383	396	458	425
– citations directes	957	874	594	628	602
– ordonnances pénales	14 226	17 426	19 432	20 766	22 245
Dont poursuites mineurs	2 834	3 407	3 722	3 543	3 884

Source : SID-Cassiopée – Traitement DACG-PEPP.

Ainsi, en 2015, 59 % des décisions inscrites au casier judiciaire national ont été prononcées par ordonnance pénale, 15 % par un jugement du tribunal correctionnel et 6 % à la suite d’une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Cependant pour faire face à l’augmentation du nombre d’interpellations et avec l’objectif d’adapter la réponse pénale à la diversité des situations et des

usagers, le législateur a développé **les alternatives aux poursuites** en matière de stupéfiants :

– les rappels à la loi effectués par un officier de police judiciaire ou par le délégué du procureur ou l'orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle (stages, consultation « jeunes consommateurs », formation dans un organisme sanitaire, social, ou professionnel...) ne font pas l'objet d'une inscription au casier judiciaire de l'utilisateur ;

– la composition pénale permet au procureur de proposer (directement ou via un officier de police judiciaire) une ou plusieurs sanctions à une personne ayant commis certaines infractions. Elle évite d'avoir recours à un procès pénal. Si elle est proposée via un officier de police judiciaire, la composition pénale doit faire l'objet d'une décision écrite par le procureur qui doit préciser les sanctions proposées. Peuvent être prononcées les mesures suivantes : une amende, un travail non rémunéré au profit d'une collectivité (travail d'intérêt général), une injonction thérapeutique ou un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants... Elle est inscrite au casier judiciaire ;

– la transaction pénale, qui vient s'ajouter à ces mesures, est une peine d'amende proposée par l'officier de police judiciaire après autorisation du procureur et validée par un juge. Elle éteint l'action publique si l'amende est payée ⁽¹⁾.

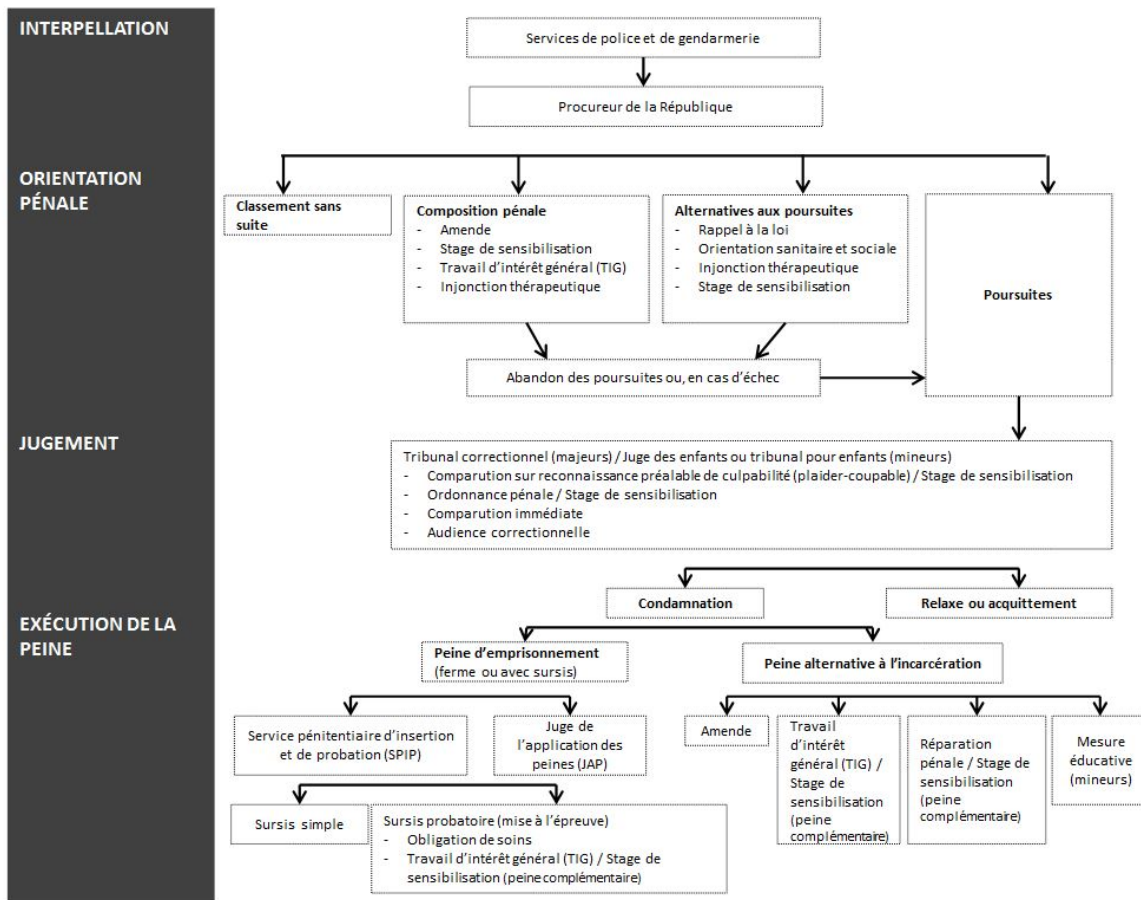
Compte tenu de la multiplicité des réponses pénales, et du fait que certaines mesures, comme le stage de sensibilisation, peuvent à la fois être utilisées en tant que mesure alternative aux poursuites ou en tant que peine complémentaire à la suite de poursuites, **cette réponse pénale apparaît pour l'utilisateur peu lisible et appliquée diversement sur le territoire national en fonction des doctrines des parquets.**

Dans une note de juillet 2012 consacrée aux stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants ⁽²⁾, l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) a résumé les trajectoires possibles sous forme de graphique.

⁽¹⁾ Cette procédure n'est cependant plus mise en œuvre compte tenu de l'annulation par le Conseil d'État de son décret d'application : CE, n°s 395321/395509, Syndicat de la magistrature et autres Syndicat national des magistrats force ouvrière, 24 mai 2017..

⁽²⁾ « Les stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants » *Tendances* n° 81, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, Juin 2012.

TRAJECTOIRES POSSIBLES DE L'USAGER DE STUPÉFIANTS DANS LA CHAÎNE PÉNALE



Source : Observatoire français des drogues et des toxicomanies

En parallèle de cette évolution, la structure des sanctions prononcées en matière d'usage s'est progressivement étoffée et modifiée. Les peines alternatives à la prison (peines d'amende et mesures de substitution comme les jours-amendes ou le travail d'intérêt général) se sont imposées, au cours des trente dernières années, comme la réponse la plus fréquente des tribunaux à l'usage de stupéfiants. Ainsi, la part des amendes a plus que doublé depuis dix ans, même si leur montant moyen s'est abaissé de plus de 20 % (passant de 402 à 306 euros entre 2002 et 2015). Parallèlement, les peines de prison sont devenues rares : en 2015, 3 098 peines de prison ont été prononcées, dont 1 283 peines de prison ferme (en totalité ou en partie). Le quantum moyen d'emprisonnement ferme est de deux mois ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Compte tenu de la durée d'emprisonnement prononcée pour ces infractions qui est inférieure à deux ans, l'exécution de la peine d'emprisonnement fait l'objet d'aménagements par le juge d'application des peines. Elle peut, par exemple, être convertie en travail d'intérêt général ou être transformée en libération conditionnelle, en placement à l'extérieur ou en mesure de semi-liberté avec, le cas échéant, une obligation de soins. La totalité de ces condamnations ne se traduit donc pas par une peine d'enfermement effective.

b.Des circulaires du ministère de la Justice peu appliquées

En matière d'usage de stupéfiants, la doctrine est fixée par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 16 février 2012 ⁽¹⁾ qui reprend, en grande partie, les recommandations de la circulaire du 9 mai 2008 ⁽²⁾. Celle-ci module la réponse pénale en fonction de la catégorie d'usager.

- *L'usager non toxicodépendant*

La circulaire le définit comme « *un usager occasionnel de produits stupéfiants qui ne paraît pas présenter de problèmes de santé ou d'insertion sociale majeurs, et qui détient pour sa consommation personnelle une faible quantité de substances illicites notamment de cannabis.* »

Ce texte exclut clairement le rappel à la loi pour ce type d'usager en indiquant : « *Dans l'hypothèse d'un usage simple, il convient désormais d'exclure le recours au classement avec rappel à la loi par officier de police judiciaire. Cette modalité de notification du rappel à la loi ne favorise pas suffisamment la prise de conscience de la prohibition légale de l'usage et des conséquences sanitaires et sociales résultant de la violation de l'interdit. Elle peut conduire l'usager à banaliser l'acte de consommation.* »

La circulaire réserve donc le classement avec rappel à la loi assorti d'une convocation devant un délégué du procureur aux procédures dressées à l'encontre de consommateurs occasionnels, en possession d'une « *très* » faible quantité de produits « *et dans les ressorts de juridictions où la mise en œuvre du stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants n'est pas encore totalement effective* ».

Dans les autres cas d'usage simple, le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants constitue **la réponse pénale à favoriser pour un premier usage simple.**

⁽¹⁾ *Ibid page 11.*

⁽²⁾ *Ibid page 11.*

Le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants

Le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants a été créé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ⁽¹⁾. Obligatoire et payant, le stage a pour objet, selon le décret n° 20071388 du 26 septembre 2007, de « *faire prendre conscience [...] des conséquences dommageables pour la santé humaine et pour la société de l'usage de tels produits* ».

Il peut être prononcé par le procureur de la République à différentes étapes de la procédure pénale, comme alternative aux poursuites, dans le cadre de la composition pénale, ainsi que dans le cadre d'une ordonnance pénale, ou encore à titre de peine complémentaire. Il peut être prononcé à l'égard des mineurs âgés d'au moins treize ans selon les modalités prévues par les articles 7-1 et 7-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Par principe, les frais du stage de sensibilisation seront à la charge de l'usager. À titre exceptionnel, il pourra être décidé de le dispenser du paiement de tout ou partie du coût du stage dans des cas énumérés par la loi.

Dans toutes les hypothèses où un stage de sensibilisation apparaît impossible ou inopportun, la circulaire recommande de recourir à **l'ordonnance pénale délictuelle** (dès lors que les faits reprochés au mis en cause sont établis et que les renseignements de personnalité ont été recueillis) et de privilégier des peines d'amende.

- *L'usager toxicodépendant*

La circulaire le définit comme « *un usager régulier de produits stupéfiants, qui présente un état de dépendance psychique et physique aux produits psychoactifs pouvant entraîner des difficultés d'insertion sociale majeures. Il peut également détenir, pour son usage, une certaine quantité de substances illicites, notamment d'opiacés ou de cocaïne* ». Pour ce type d'usager, l'injonction thérapeutique est privilégiée. La circulaire précise que cette mesure, qui peut être décidée à tous les stades de la procédure, dans le cadre des alternatives aux poursuites, notamment la composition pénale, ou comme modalité d'exécution d'une peine dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, doit « *être systématiquement envisagée lorsque les circonstances font apparaître que le mis en cause est toxicodépendant et nécessite des soins.* »

La circulaire précise enfin que les poursuites devant le tribunal correctionnel doivent être privilégiées à l'encontre des usagers réitérants ou récidivistes, ceux qui refusent de se soumettre aux mesures ordonnées par le parquet ou lorsque l'usage de stupéfiants est associé à une autre infraction, ainsi que dans l'hypothèse d'un usage aggravé (par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par le personnel d'une entreprise de transport). Dans cette hypothèse, des modes simplifiés de

⁽¹⁾ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

poursuites doivent être privilégiés, tels que l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

c. Le développement des rappels à la loi pour les primo-délinquants pour faire face à un contentieux de masse

Malgré les préconisations du ministère de la Justice dans les deux circulaires précitées ⁽¹⁾ ⁽²⁾, les usagers de stupéfiants qui bénéficient d'une mesure alternative aux poursuites se voient appliquer dans la grande majorité des cas un rappel à la loi.

Sur 68 681 mesures alternatives aux poursuites en 2016, 44 566 rappels à la loi ont été prononcés soit 64,9 % de ces mesures. Cette proportion n'a fait que s'accroître depuis 2012.

**PERSONNES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ALTERNATIVE
AUX POURSUITES POUR USAGE DE STUPÉFIANTS**

	2012	2013	2014	2015	2016
Composition pénale	8 101	8 094	7 966	8 313	8 830
Réparation mineure	1 101	1 330	1 583	1 587	1 566
Médiation	126	31	64	181	177
Injonction thérapeutique	2 530	2 245	2 030	1 651	1 322
Plaignant désintéressé sur demande du parquet	11	24	15	19	19
Régularisation sur demande du parquet	903	547	754	596	701
Rappel à la loi /avertissement	37 071	38 392	45 804	40 508	44 566
Orientation structure sanitaire, sociale ou professionnelle sur demande du parquet	9 722	9 986	9 914	9 455	10 265
Autres poursuites ou sanction de nature non pénale	1 021	943	1 035	932	1 235
Total procédures alternatives	60 586	61 592	69 165	63 242	68 681
<i>% rappels à la loi</i>	<i>61,2 %</i>	<i>62,3 %</i>	<i>66,2 %</i>	<i>64,1 %</i>	<i>64,9 %</i>

Source : direction des affaires criminelles et des grâces

En application de la circulaire précitée du 16 février 2012 qui prévoit que la réponse pénale doit être « *systématique* » et le recours au classement sans suite exclu pour éviter « *le sentiment de banalisation et d'impunité ressenti par une partie non négligeable des jeunes consommateurs* », les interpellations d'usagers de stupéfiants font l'objet d'une réponse pénale systématique (1,8 % de

⁽¹⁾ Ibid page 11.

⁽²⁾ Ibid page 11.

classements sans suite). Cette réponse pénale apparaît cependant peu efficace car une proportion importante aboutit à des rappels à la loi dont le caractère peu dissuasif est admis par la Chancellerie elle-même.

Certes, en vertu des directives locales des parquets, ces rappels à la loi concernent le plus souvent des primo-délinquants, mais ils sont d'autant moins dissuasifs qu'ils sont souvent réalisés par un officier de police judiciaire au commissariat et non par un substitut du procureur.

Or, comme l'a souligné M. Jean-Jacques Bosc, procureur général près la cour d'appel de Dijon, représentant la Conférence nationale des procureurs généraux devant la mission, si les rappels à la loi peuvent avoir un effet pédagogique, s'il y a une « certaine solennité », on peut douter de cet effet quand ils sont notifiés par un officier de police judiciaire à l'issue de la procédure.

Dans les éléments écrits transmis à vos Rapporteurs, le Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie fait le même constat : *« un citoyen roulant à 56 km/h au lieu de 50 km/h (contravention) sera plus sanctionné qu'un consommateur de produits stupéfiants (délit) qui écoperà pour la majorité des cas d'un rappel à la loi pour la première procédure voire pareil en état de récidive légale. »*

Ce développement des rappels à la loi conduit, vos Rapporteurs en sont convaincus, à une « dépenalisation de fait » puisque l'usage de stupéfiants n'est plus réellement sanctionné pour les primo-délinquants. Il existe donc aujourd'hui un décalage entre l'arsenal théoriquement très répressif et la perte de crédibilité de la réponse pénale.

Dans les éléments transmis à vos Rapporteurs, le syndicat unité CGP Police Force ouvrière souligne : *« Pour les policiers, la chasse aux consommateurs de stupéfiants, principalement de cannabis, est souvent perçue comme une alimentation statistique des faits élucidés, véritable variable d'ajustement d'activité pour les chefs de service. Nos collègues sont actuellement peu convaincus par l'efficacité réelle de ce travail dans la lutte contre la consommation, mais surtout sur l'impact sur le démantèlement des trafics. L'impression que la politique pénale est inefficace est prégnante chez les agents de terrain comme chez les procéduriers. Les suites judiciaires pour ce type de délit ne font que confirmer chez les policiers ce sentiment de très faible efficacité, voire d'inefficacité. »*

Ce constat est partagé par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies. Dans une étude dressant le bilan de la réponse pénale à l'usage de stupéfiants depuis 30 ans ⁽¹⁾, l'OFDT note : *« L'usage de stupéfiants fait partie des délits particulièrement sensibles à l'intensité du travail policier, dès lors qu'il constitue une infraction “ révélée ” par l'action des services de police. Délit sans*

⁽¹⁾ Ibid page 2.

victime, sa constatation ne nécessite, le plus souvent, aucune enquête préalable : l'interpellation n'intervient pas après le dépôt d'une plainte mais à l'initiative des services de police et de gendarmerie. Ceux-ci peuvent, de ce fait, avoir intérêt à cibler ces infractions : les infractions d'usage étant élucidées dès lors qu'elles sont constatées, la constatation d'un usage de cannabis débouche mécaniquement sur une amélioration du taux d'élucidation des unités de police, dont le taux de résolution d'affaires de ce type peut ainsi atteindre, et même dépasser, 100 %⁽¹⁾ ».

d. Une réponse inégale sur le territoire et qui conduit à cibler certains publics

La diversification de la réponse pénale a donné une importance centrale aux directives données par les parquets territorialement compétents sur les modalités de poursuites ou d'alternatives à adopter en fonction des publics concernés et des quantités de stupéfiants saisies. À titre d'exemple, au sein du parquet de Lille, les rappels à la loi concernent tous les primo-délinquants, quelle que soit la substance saisie, qui détiennent moins de 20 grammes de cannabis ou moins de 5 grammes de cocaïne ou d'héroïne.

Dans un rapport d'information sur l'évaluation de la lutte contre les substances illicites publié en 2014⁽²⁾, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques (CEC) de notre Assemblée s'étonnait de ces disparités locales : *« Ce seuil, qui distingue l'infraction d'usage de celle de détention, laissant présager la participation à un trafic et donc davantage sanctionnée, est laissé à l'appréciation des parquets. Il est donc différent d'un point du territoire à l'autre, dans une fourchette allant de 20 grammes (zones rurales) à 50 grammes (région parisienne), ce qui heurte les rapporteurs car il est difficile de comprendre qu'on soit diversement sanctionné sur la base d'un élément pourtant aussi objectif que le grammage d'un produit interdit ».*

Par ailleurs, compte tenu du caractère chronophage de ces procédures, les forces de l'ordre tendent à cibler, de fait, certaines catégories de population qui consomment sur la voie publique : public étudiant, public désocialisé, personnes déjà connues des forces de l'ordre...

Dans un avis rendu en novembre 2016, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme⁽³⁾ souligne : *« les contrôles policiers tendent*

⁽¹⁾ L'OFDT précise : « Si une personne est interpellée en possession d'une faible quantité de cannabis ou en flagrant délit de consommation, le comptage policier enregistre un fait constaté et un fait élucidé ; mais si elle est interrogée sur sa consommation passée et qu'elle déclare avoir déjà fumé au cours de l'année précédente dans une autre circonscription, l'officier de police judiciaire a la possibilité d'enregistrer un fait constaté et un autre fait résolu (quoique non constaté). Source : État 4001, DCPJ, ministère de l'Intérieur. »

⁽²⁾ Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites, Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Laurent Marcangeli (n° 2 385, 20 novembre 2014).

⁽³⁾ « Usage de drogues et droits de l'Homme », avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (8 novembre 2016).

à cibler plus fréquemment les jeunes hommes issus des minorités visibles ou à s'exercer particulièrement à l'encontre des personnes en situation de grande précarité comme les personnes sans domicile fixe ou les toxicomanes les plus désaffiliés. Il y aurait donc un effet de sélection sociale dans la réponse pénale apportée aux infractions à la législation sur les stupéfiants, sélection liée à la gestion du contentieux au moment de l'interpellation. » La Commission constate qu'une large majorité des interpellations concerne les jeunes hommes de milieu populaire. Ainsi :

– l'âge moyen des usagers dans l'année est supérieur à l'âge moyen des personnes interpellées ;

– les hommes ont plus de risque d'être interpellés que les femmes ;

– alors que les usages de drogues sont répartis de manière relativement homogène à travers les professions et catégories sociales, la proportion de cadres, commerçants, artisans, professions libérales et artistiques interpellés est très faible (environ 3 %). À l'inverse la proportion des étudiants interpellés est d'un tiers, celle des personnes sans profession est, elle aussi, d'un tiers, enfin celle des ouvriers est de un sur cinq.

– selon les données de l'OFDT, 14 % des jeunes de 17 ans déclarent consommer régulièrement du cannabis en Franche-Comté contre 8 % en Île-de-France. À l'inverse, les taux d'interpellation pour consommation de cannabis est de 32,8 individus pour 10 000 habitants en Franche-Comté contre 74 pour 10 000 habitants en Île-de-France. Ce chiffre monte à 109,8 individus interpellés pour 10 000 habitants en Seine-Saint-Denis.

B.DES MOYENS IMPORTANTS POUR DES RÉSULTATS PEU SATISFAISANTS

1.Une procédure chronophage pour les services de police et de gendarmerie

Alors que la réponse pénale est peu efficiente, la procédure reste très chronophage pour les forces de l'ordre et pour la Justice.

Lors de son audition, le général Pierre Sauvegrain, adjoint au directeur des opérations et de l'emploi à la direction générale de la gendarmerie nationale, a estimé que cette procédure représentait 2 à 3 heures de travail, auxquels pouvaient se rajouter 2 heures supplémentaires en cas de garde à vue.

La direction centrale de la sécurité publique de la police nationale estime, quant à elle, que chaque procédure pour usage représente en moyenne 5 heures de travail et 10 heures en cas de garde à vue.

Le temps de travail consacré au traitement de ces infractions par les forces de l'ordre peut être estimé à plus d'un million d'heures en 2016 pour 182 161 faits constatés, parmi lesquels 31 477 faits ont donné lieu à une garde à vue, soit 600 équivalents temps plein.

Procédure menée à l'encontre d'un usager de stupéfiants

Dans les éléments transmis à la mission, le syndicat unité SGP-police FO détaille les différentes phases d'une procédure menée à l'encontre d'un usager de stupéfiants, en rappelant que l'équipage qui procède au contrôle est composé au minimum de deux agents et assez régulièrement de trois :

- le contrôle, la conduite au poste, la vérification aux fichiers, la pesée et le test du produit représentent une durée de travail comprise entre 30 minutes et une heure ;
- vient ensuite l'avis systématique à l'officier de police judiciaire, et la plupart du temps la présentation devant celui-ci. Ce dernier est soit présent physiquement au service, soit, en fonction des heures de travail et de la taille du service, doit revenir au commissariat. Ce temps supplémentaire peut être estimé entre 15 minutes et 1 heure.
- si l'usager n'est pas placé en garde à vue, l'officier de police judiciaire, ou par délégation un agent de police judiciaire, procède à une audition libre, assez régulièrement en utilisant une procédure simplifiée validée par de nombreux parquets. La personne doit accepter d'être entendue sur le champ dans le cadre d'une audition libre et de ne pas être assistée par un avocat (dont il devrait assumer les frais). Sinon, l'officier de police judiciaire doit informer la personne de ses droits relatifs à cette audition et la re-convoquer le lendemain ou dans les jours suivants. L'audition libre, dans la quasi-totalité des cas sans assistance d'un avocat, dure entre 30 minutes et une heure.

Puis, en fonction des directives établies par le parquet (il n'y a pas d'avis téléphonique au parquet), l'officier de police judiciaire notifie directement à la personne la suite donnée, qui prend la forme soit d'une convocation devant une association ou devant une structure de prévention. Ce temps représente 10 à 15 minutes supplémentaires.

Le produit illicite est saisi et conservé dans un endroit sécurisé du service de police ou de gendarmerie (local des scellés en général), enregistré sur un fichier informatique de suivi des procédures (*suivi-jud*) en vue de sa destruction administrative, conformément aux instructions du parquet.

Enfin, l'agent établit un compte rendu d'enquête qui permet de comptabiliser un « fait élucidé ».

La procédure est ensuite transmise au parquet et enregistrée au fichier de traitement d'antécédents judiciaires, soit encore 15 à 20 minutes de travail, avec les copies du dossier à faire.

Au total, ce travail de constatation sur la voie publique et de rédaction de procédure pénale peut être estimé pour **un consommateur majeur, reconnaissant les faits et sans antécédents connus, entre 1h30 et 2 heures quand la procédure se déroule rapidement (ce qui est très rare), et beaucoup plus souvent à plus de 4 heures de travail.**

Pour un mineur, l'avis téléphonique au parquet des mineurs, la notification à un des parents (ou tuteur légal) des déclarations du mineur et de la suite que le parquet des mineurs aura décidée sont obligatoires. Il faut aussi prendre en compte le temps de transport du responsable du mineur. **Dans ce cas, le temps consacré pour une simple procédure d'usage de stupéfiants, en audition libre, peut être supérieur à 5 ou 6 heures.**

Il est plus difficile d'évaluer le temps moyen consacré par les magistrats aux procédures pour usage de stupéfiants, compte tenu du développement des

procédures alternatives aux poursuites qui ont considérablement diversifié la réponse pénale. Aucune estimation n'a de ce fait été transmise à vos Rapporteurs.

Dans un rapport commandé par le Premier ministre M. Manuel Valls en juillet 2015 sur l'efficacité de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants ⁽¹⁾, des représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Finances et de la Santé, réunis sous l'égide de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), ont souligné « *la désorganisation importante du service qu'engendre la constatation des cas d'usage, à plus forte raison au sein de la zone de compétence de la gendarmerie, au regard de la dispersion géographique de ses unités et de la superficie des secteurs de surveillance et d'intervention à couvrir. De nombreuses patrouilles de police et de gendarmerie sont en effet contraintes de se détourner fréquemment des missions et des secteurs initialement assignés, au détriment des objectifs opérationnels définis, afin de traiter ces procédures dans leurs locaux ou de remettre les personnes mises en cause à une autre équipe. Ces contraintes procédurales et matérielles obèrent enfin la capacité des services à traiter simultanément plusieurs procédures d'usage, notamment dans le cadre des faits impliquant un groupe de consommateurs.* » Le rapport indique, que compte tenu de ces contraintes opérationnelles et matérielles : « *un nombre important d'infractions constatées par les policiers et les gendarmes ne fait l'objet, en fonction des circonstances, d'aucune procédure. La révélation d'un usage à l'occasion d'une intervention prioritaire qui ne peut être différée constitue une illustration fréquente de ce cas de figure. Ces difficultés alimentent en pratique un "chiffre noir" des usages de produits stupéfiants probablement important (...) et contribuent au renforcement du sentiment d'impunité des usagers.* »

2. Une consommation de stupéfiants en augmentation constante

Malgré une répression croissante de l'usage de stupéfiants et un investissement en temps important des forces de l'ordre et des magistrats, la consommation de substances illicites n'a pas baissé en France ces dernières années.

Selon les données de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies publiées en juin 2017 ⁽²⁾ sur la consommation de produits stupéfiants parmi les personnes âgées de 11 à 75 ans en France :

⁽¹⁾ Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage des stupéfiants, restitution des travaux, 2016 (MILDECA).

⁽²⁾ « Drogues chiffres clés », Observatoire français des drogues et des toxicomanies, juin 2017.

– 17 millions ont déjà expérimenté ⁽¹⁾ le cannabis, dont 5 millions d’usagers dans l’année. Parmi ces derniers, 1,4 million sont des usagers réguliers ⁽²⁾ dont 700 000 sont des usagers quotidiens ;

– 2,2 millions de personnes ont déjà expérimenté la cocaïne dont 450 000 usagers dans l’année. Après avoir connu une hausse entre 2000 et 2008, l’expérimentation de cocaïne parmi les jeunes de 17 ans semble se stabiliser, le niveau atteignant 3,2 % en 2014 ;

– 1,7 million de personnes ont déjà expérimenté la MDMA ⁽³⁾ ou l’ecstasy dont 400 000 usagers dans l’année. 4,3 % des personnes ayant entre 18 et 64 ans ont déjà expérimenté ces stupéfiants en 2014 et la consommation dans l’année concerne 0,9 % d’entre eux. Cela représente une nette augmentation puisque, en 2010, ils étaient 0,3 % à déclarer cet usage. L’expérimentation de MDMA et de l’ecstasy à 17 ans a nettement augmenté, passant de 1,9 % en 2011 à 3,8 % en 2014 ;

– 600 000 personnes ont déjà expérimenté l’héroïne. En 2014, parmi les personnes âgées de 18 à 64 ans, 1,5 % ont déjà expérimenté ce produit et la consommation dans l’année concerne 0,2 % des 18-64 ans. L’expérimentation de l’héroïne parmi les jeunes de 17 ans est stable par rapport à 2011 à un niveau de 1 %.

Le cannabis reste la substance illicite la plus consommée en France. Selon le *Cannabis Abuse Screening Test (CAST)*, qui évalue les usages problématiques de cannabis, **21 % des usagers actuels de 18-64 ans présentent en 2014 un risque élevé d’usage problématique ou de dépendance, cette proportion étant stable par rapport à 2010. Cela représente 2 % de l’ensemble des 18-64 ans.**

L’usage du cannabis est particulièrement préoccupant chez les jeunes. **En 2014, 48 % des jeunes de 17 ans avaient déjà expérimenté le cannabis et 9 % étaient des consommateurs réguliers**, soit une forte hausse par rapport à 2001 où ces pourcentages s’élevaient respectivement à 41 % et 6 %. Après une période de baisse entamée en 2002 puis une stabilisation, l’expérimentation du cannabis à 17 ans est apparue nettement en hausse entre 2011 et 2014, passant de 41 % à 48 % en 2014. De même, après avoir connu une longue période de baisse, l’usage régulier remonte fortement et concerne 9 % des jeunes de 17 ans contre 6 % en 2011. **En 2015, la France occupait la première position sur 35 pays européens pour la consommation du cannabis chez les jeunes âgés de 16 ans. 8 % des jeunes de 17 ans avaient un usage problématique en 2014 (contre 5 % en 2011).**

⁽¹⁾ L’expérimentation concerne les personnes qui ont eu au moins un usage au cours de leur vie.

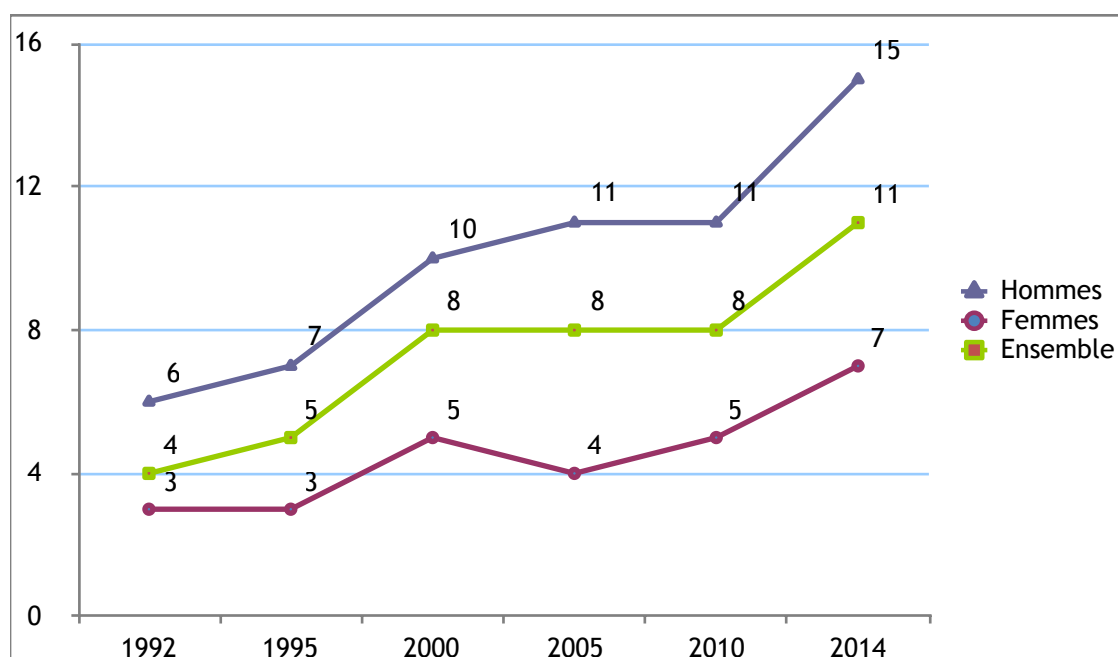
⁽²⁾ Pour la consommation de cannabis, il s’agit d’au moins dix fois au cours du mois.

⁽³⁾ Le principe actif de l’ecstasy est la MDMA (méthylènedioxyméthamphétamine), molécule de la famille des amphétamines.

Une étude commune de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et de l'OFDT sur les niveaux d'usage de drogues illicites en France en 2014 ⁽¹⁾ fait le même constat sur la proportion élevée de jeunes consommateurs : « *La proportion d'individus ayant expérimenté le cannabis s'avère maximale entre 26 et 34 ans pour les deux sexes, manifestant avant tout un phénomène générationnel. La consommation actuelle de cannabis concerne surtout les plus jeunes (28 % pour les 18-25 ans, 34 % des hommes et 23 % des femmes). Elle diminue ensuite avec l'âge pour n'atteindre plus que 2 % des 55-64 ans. Respectivement 11 % et 6 % des hommes et des femmes de 18-25 ans sont des usagers réguliers de cannabis.* »

Cette étude constate également la hausse importante de consommation de cannabis ces dernières années : « *Sur l'ensemble des 18-64 ans, l'expérimentation de cannabis est passée de 33 % à 42 % entre 2010 et 2014, prolongeant la tendance observée depuis les années 1990, mais de manière plus marquée. Cette hausse est principalement portée par un effet de stock, mais l'usage actuel (année) a également augmenté de façon notable, passant de 8 % à 11 %, tout comme les usages réguliers (de 2,2 % à 3,1 %), ceci étant observé pour toutes les tranches d'âge.* »

ÉVOLUTION ENTRE 1992 ET 2014 DE LA PROPORTION D'USAGERS ACTUELS DE CANNABIS PARMI LES 18-64 ANS, PAR SEXE (en %)



Sources : Baromètres santé 1992, 1995, 2000, 2005, 2010, 2014, INPES, exploitation OFDT

Le même constat a été unanimement dressé par l'ensemble des personnes entendues par la mission. Ainsi, le colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie, a souligné que l'usage de stupéfiants représentait aujourd'hui une « *délinquance de masse, y compris dans*

⁽¹⁾ « Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2014 », M. François Beck, M. Jean-Baptiste Richard, M. Romain Guignard, M. Olivier Le Nézet et M. Stanislas Spilkanote (avril 2015).

les zones “ gendarmerie ” », et que compte tenu de l’ampleur qu’avait pris ce phénomène ces dernières années, la réponse pénale n’était pas à « *la hauteur de l’investissement des gendarmes* ». Lors de la même audition, le lieutenant-colonel Sébastien Baudoux a souligné que la consommation de stupéfiants était considérée comme dépenalisée dans les faits chez les jeunes de 18 à 25 ans et que ceux-ci pouvaient « *fumer un joint* » devant un policier ou un gendarme sans avoir même conscience qu’il s’agissait d’un délit.

De même, M. Marc Cimamonti, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon et président de la Conférence nationale des procureurs de la République, a dressé devant la mission le même constat de « délinquance de masse » et de « banalisation » de la consommation du cannabis dans le ressort du tribunal de Lyon. Mme Marie-Suzanne Le Quéau, procureure générale près la cour d’appel de Douai, a souligné que la consommation augmentait de façon telle que se pose la question « *du sens de la loi* », en évoquant la progression très inquiétante de la consommation de drogues telles que la cocaïne et l’héroïne dans l’agglomération de Lille.

La situation problématique de Lille en matière de stupéfiants

Lors d’un déplacement à Lille, vos Rapporteurs ont pu constater que la banalisation des stupéfiants ne concernait pas seulement le cannabis, mais aussi d’autres produits illicites comme l’héroïne.

Cette ville connaît un important trafic d’héroïne du fait de sa position frontalière qui favorise la baisse des prix pour ce stupéfiant (un gramme coûte environ 15 euros alors que son prix est de 40 euros environ dans le reste de la France). La ville compte environ 6 000 à 8000 personnes toxicomanes qui consomment très régulièrement.

Les policiers ont montré les différents « points de deals » de la ville et les Rapporteurs ont pu constater une réelle banalisation de ce commerce illégal, ces trafics ayant lieu en journée sur la voie publique.

Il existe d’ailleurs selon les acteurs locaux davantage de fluidité entre le trafic de cannabis et celui des autres produits tant du point de vue des trafiquants que de celui des consommateurs.

3.Un constat négatif unanime

De nombreux observateurs ont préconisé ces dernières années une évolution de la législation en matière de répression de l’usage de stupéfiants.

S’agissant des travaux parlementaires, plusieurs rapports peuvent être cités. La mission d’information sur les toxicomanies, commune à l’Assemblée nationale et au Sénat, dans son rapport en date du 30 juin 2011 ⁽¹⁾ a dressé le constat suivant : « *La réponse pénale, lacunaire et pusillanime parce qu’inadaptée*

⁽¹⁾ Rapport d’information sur les toxicomanies, Mme Françoise Branget, députée, et M. Gilbert Barbier, sénateur (n°3 612, Assemblée nationale, n° 699, Sénat).

aux réalités quotidiennes de la consommation de drogues illicites, apparaît (...) très modérément efficace à l'égard de ce que la circulaire relative à la lutte contre la toxicomanie et les dépendances du 19 mai 2008 appelle l'usager simple (...). Au regard de ce constat, un instrument fait manifestement défaut dans la gamme des réponses judiciaires. »

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques (CEC), dans un rapport d'information sur l'évaluation de la lutte contre les substances illicites ⁽¹⁾ a constaté que de nombreux outils ont été progressivement fournis aux juridictions, soit sous forme de procédures rapides évitant l'audiencement, soit sous forme de mesures nouvelles, différentes de l'amende et de l'emprisonnement, comme les rappels à la loi ou les stages de sensibilisation, afin de leur permettre de faire face à la délinquance de masse constituée des usagers de cannabis mais que « *ce pragmatisme innovant a progressivement débouché sur une réponse pénale illisible et disparate qui pose des questions de principe : les inégalités territoriales de traitement, la modulation des peines (amendes, stages de sensibilisation) selon les moyens du délinquant, l'absence d'impact durable sur le comportement délictuel, les condamnations résiduelles à de l'emprisonnement d'une population sur laquelle les autres formes de réponse pénale n'ont pas de prise (migrants, jeunes en errance, personnes sans domicile fixe) ».*

Par ailleurs, dans le rapport précité sur l'efficacité de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants ⁽²⁾, la Mildeca a souligné le « *caractère globalement peu dissuasif pour les consommateurs (faible risque pénal) »* de la norme pénale et « *la lourdeur de la procédure pour les enquêteurs ».*

⁽¹⁾ Ibid.

⁽²⁾ Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage des stupéfiants, restitution des travaux, 2016 (MILDECA).

II. DES DÉLITS ROUTIERS À L'USAGE DE STUPÉFIANTS : UNE PROCÉDURE D'AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTEUELLE QUI SOULÈVE DES INTERROGATIONS

Le législateur a innové en créant en 2016 une procédure d'amende forfaitaire applicable en matière non plus seulement contraventionnelle ⁽¹⁾, mais également délictuelle. Destinée à s'appliquer, dans un premier temps, à deux délits routiers, son extension au délit d'usage illicite de stupéfiants est aujourd'hui envisagée par le Gouvernement afin notamment de soulager les forces de l'ordre et les magistrats d'un certain nombre de tâches à la fois chronophages et peu utiles puisqu'elles aboutissent souvent, et comme les Rapporteurs viennent de le montrer, à une sanction faible, voire inexistante. Les gains susceptibles d'être retirés de cette extension à l'usage de stupéfiants, en termes de temps et d'effectifs, sont difficiles à évaluer. L'application du dispositif d'amende forfaitaire à la consommation de stupéfiants rencontre en outre une série de limites qui rendent nécessaires certains aménagements.

A. UNE INNOVATION RÉCENTE TOUJOURS EN SUSPENS

Prévue par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, destinée à réprimer deux infractions routières, a vu pour l'instant sa mise en application repoussée. Le Gouvernement n'en envisage pas moins l'élargissement de son champ au délit d'usage illicite de stupéfiants.

1. Le régime de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle prévu par la loi du 18 novembre 2016

a. Le dispositif législatif général

L'article 36 de la loi n° 20161547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a créé un dispositif général d'amende forfaitaire en matière délictuelle, figurant aux articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale ⁽²⁾. L'article 495-17 alinéa 1^{er} dispose ainsi que, « *lorsque la loi le prévoit, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle* ».

Le dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle issu de la loi du 18 novembre 2016 s'inspire de celui de l'amende forfaitaire contraventionnelle ⁽³⁾. Il trouve une seconde source d'inspiration dans la loi n° 2002-1138 du

⁽¹⁾ Cf. Annexe 1.

⁽²⁾ Section 9 du chapitre I^{er} du Titre II du Livre II du code de procédure pénale, intitulée : « De la procédure de l'amende forfaitaire applicable à certains délits ».

⁽³⁾ Cf. Annexe 1.

9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice qui a étendu à certains délits la procédure de l'ordonnance pénale ⁽¹⁾.

L'amende forfaitaire délictuelle doit être acquittée dans un délai de quarante-cinq jours, à moins que l'intéressé ne formule dans le même délai une requête tendant à son exonération auprès du service indiqué dans l'avis d'infraction. Cette requête est transmise au procureur de la République. Toutefois, l'amende forfaitaire est minorée si l'intéressé en règle le montant soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de quinze jours.

À défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai prévu, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public, en vertu d'un titre rendu exécutoire par le procureur de la République. Il est loisible à l'intéressé de former, après réception d'une amende forfaitaire majorée (AFM), une réclamation auprès du ministère public. Une réclamation non motivée ou non accompagnée de l'avis d'amende forfaitaire majorée peut faire l'objet de la part du procureur de la République d'une décision d'irrecevabilité, susceptible de contestation devant le président du tribunal correctionnel ou un juge désigné par le président du tribunal de grande instance ⁽²⁾.

La requête et la réclamation exigent la consignation préalable de l'amende.

Saisi d'une requête en exonération ou d'une réclamation, le ministère public peut (outre opposer l'irrecevabilité) soit renoncer à l'exercice des poursuites, soit saisir le tribunal correctionnel ⁽³⁾. Ce dernier peut alors prononcer une décision de relaxe ou de condamnation à une peine d'amende (laquelle ne peut alors être inférieure au montant de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée). À titre exceptionnel, le tribunal peut, par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur à l'amende forfaitaire ou à l'amende forfaitaire majorée.

⁽¹⁾ Afin de remédier à l'encombrement des audiences correctionnelles, l'article 42 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 (dite loi « Perben I ») a étendu à certains délits, spécialement aux délits prévus par le code de la route, la procédure de l'ordonnance pénale (procédure dite « simplifiée ») qui s'appliquait déjà aux contraventions depuis la loi n° 725 du 3 janvier 1972 tendant à simplifier la procédure applicable en matière de contraventions. Dans le cadre de l'ordonnance pénale (prévue aux articles 495 à 495-6 du code de procédure pénale), le juge rend sa décision seul, au vu du dossier présenté par le procureur de la République. Il n'y a pas de débat préalable. La personne soupçonnée de l'infraction n'est pas présente devant le juge. La décision lui est notifiée. La différence majeure entre la procédure de l'ordonnance pénale et celle de l'amende forfaitaire tient à ce que la première suppose nécessairement l'intervention d'un juge du siège alors que la seconde est mise en œuvre sans lui.

⁽²⁾ Article 495-21 alinéa 1^{er} du même code. L'exigence d'un tel recours résulte de la jurisprudence constitutionnelle rendue en matière d'amende forfaitaire contraventionnelle (cf. Décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, M. Jean-Yves G. [Amende forfaitaire et droit au recours]).

⁽³⁾ Différentes modalités sont possibles : citation à personne, convocation par procès-verbal, procédure simplifiée de l'ordonnance pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, etc.

Cette dernière possibilité, de même que la faculté de contester une décision d'irrecevabilité du procureur de la République, permettent d'assurer l'individualisation dans le prononcé de l'amende, conformément aux exigences constitutionnelles ⁽¹⁾.

La procédure a toutefois pour effet de limiter l'intervention du procureur de la République. Il n'a à en connaître qu'en cas de contestation de l'amende forfaitaire, ou de réclamation formée à l'encontre de l'amende forfaitaire majorée. Si la contestation émise par l'auteur de l'infraction ne donne pas lieu au classement sans suite du délit, le procureur de la République peut décider notamment de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale.

Deux remarques supplémentaires doivent être formulées à l'endroit de l'amende forfaitaire délictuelle, touchant l'une à sa nature non obligatoire et l'autre à sa portée.

En premier lieu, **le recours à l'amende forfaitaire conserve toujours un caractère optionnel**, comme cela se déduit de la rédaction des articles prévoyant et réprimant les deux délits pour lesquels l'amende forfaitaire est aujourd'hui prévue ⁽²⁾, qui disposent que, « *dans les conditions prévues aux articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire (...)* ».

Le pouvoir d'opportunité des poursuites conféré au procureur de la République par l'article 40-1 du même code ⁽³⁾ lui donne en effet toute latitude dans le choix en opportunité d'une voie procédurale. En application de l'article 39-1 du même code ⁽⁴⁾, l'intéressé met en œuvre la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la Justice, précisées et, le cas échéant, adaptées par le procureur général, en tenant compte du contexte propre à son ressort. Il peut adresser à cette fin, dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, des instructions aux enquêteurs (article 39-3 du

⁽¹⁾ Cf. *Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales (censure du mécanisme de la sur-amende automatique de 10 %)*.

⁽²⁾ *Articles L. 2212 alinéa 12 et L. 3242 alinéa 11 du code de la route.*

⁽³⁾ *Article 40-1 du code de procédure pénale* : « Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance (...) constituent une infraction (...), le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun :

1° Soit d'engager des poursuites ;

2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1, 41-1-2 ou 41-2 ;

3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient. »

⁽⁴⁾ *Aux termes de l'article 39-1 alinéa 2 du même code, le procureur de la République « anime et coordonne dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire, conformément aux orientations nationales de cette politique déterminées par l'État, telles que précisées par le procureur général ».*

même code ⁽¹⁾). Le procureur de la République dispose ainsi de la possibilité d'adapter la réponse pénale à des spécificités locales, en excluant par exemple certaines situations du champ de l'amende forfaitaire.

En deuxième lieu, non applicable aux mineurs ⁽²⁾, l'amende forfaitaire ne l'est pas davantage dès lors que plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. Le recours à l'amende forfaitaire doit également être écarté lorsque le délit a été commis en état de récidive légale ⁽³⁾. À cet égard, si l'article 495-23 précise bien que le paiement de l'amende forfaitaire ⁽⁴⁾ est assimilé à une condamnation définitive pour l'application des règles sur la récidive, toutefois, l'inscription d'un tel paiement au casier judiciaire n'est pas aujourd'hui prévue. Pour ce qui est d'une personne ayant déjà fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites (y compris si celle-ci est inscrite au casier judiciaire, comme la composition pénale ⁽⁵⁾), l'intéressée est éligible à l'amende forfaitaire puisqu'une telle mesure ne constitue pas un premier terme de récidive. Il convient enfin de préciser que le ministère public peut, pour des motifs d'opportunité, décider de ne pas relever un état de récidive légal afin, par exemple, de pouvoir orienter la procédure vers une ordonnance pénale ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Aux termes de l'article 39-3 du même code, le procureur de la République « peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs. Il contrôle la légalité des moyens mis en œuvre par ces derniers, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci.

Il veille à ce que les investigations tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée. »

⁽²⁾ Il s'agit là d'une différence notable avec l'amende forfaitaire contraventionnelle.

⁽³⁾ La récidive légale est définie ainsi par l'article 132-10 du code pénal : « Lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour un délit, commet, dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, soit le même délit, soit un délit qui lui est assimilé au regard des règles de la récidive, le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé. »

⁽⁴⁾ Ou l'émission du titre exécutoire d'une amende forfaitaire majorée non susceptible de réclamation.

⁽⁵⁾ Cf. avis de la Cour de cassation, 18 janvier 2010 n° 09-00.005 Publication : Bulletin criminel 2010 : « Une amende de composition pénale exécutée ne peut pas constituer le premier terme d'une récidive, au sens de l'article 132-10 du code pénal. »

⁽⁶⁾ Cette précision n'est pas anodine puisqu'il pourrait être décidé, dans le cadre d'instructions de politique pénale, que la commission du délit après une amende forfaitaire, fasse l'objet d'une orientation en ordonnance pénale, permettant de requérir des peines complémentaires telles que la confiscation du véhicule ou un stage de sensibilisation à la sécurité routière.

b. Une portée restreinte aujourd'hui à deux délits routiers

Le recours à une amende forfaitaire délictuelle est aujourd'hui possible, aux termes de la loi du 18 novembre 2016, dans deux hypothèses :

— en cas de conduite d'un véhicule sans permis, délit prévu par l'article L. 2212 du code de la route ; ce délit est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ; l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire fixée à 800 euros, minorée à 640 euros et majorée à 1 600 euros ;

— en cas de conduite d'un véhicule sans assurance garantissant la responsabilité civile du conducteur, délit prévu par l'article L. 3242 du même code ; ce délit est puni de 3 750 euros d'amende ; l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire fixée à 500 euros, minorée à 400 euros et majorée à 1 000 euros.

Désireux de prévenir tout reproche de banalisation des comportements incriminés, le législateur de 2016 a préféré créer une procédure d'amende forfaitaire plutôt que de transformer les deux délits visés en contraventions, ainsi que le prévoyait l'article 15 du projet de loi initial. Comme le montrent les débats parlementaires de l'époque, la forfaitisation des deux délits concernés avait eu pour objectif de garantir une sanction à bref délai, sans renvoi à un examen en juridiction qui, intervenant plusieurs mois plus tard, réduisait l'enjeu et l'intérêt de la poursuite pénale ⁽¹⁾. Il s'agissait, d'une part, de remédier à l'engorgement des juridictions et, d'autre part, de sanctionner plus efficacement des comportements à l'origine d'un contentieux de masse. En effet, en 2015, les délits routiers ont représenté pas moins de 33,6 % des délits sanctionnés par les juridictions. Les délits de conduite sans permis ou malgré sa suspension ont représenté 8,9 % de l'ensemble des délits ayant donné lieu à condamnation, et les délits de défaut d'assurance ou de plaque d'immatriculation 5,9 % de ces mêmes délits.

Il s'agissait aussi de remédier à la forte hétérogénéité de la répression en la matière sur le territoire national. D'après la délégation à la sécurité routière (DSR), interrogée par vos Rapporteurs, les différences entre les montants moyens des amendes prononcées selon les juridictions étaient en effet très importantes, de 150 euros à 1 017 euros en 2015 pour le défaut de permis et de 178 euros à 701 euros pour le défaut d'assurance ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cf. les précisions de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Rapporteur, devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale : « afin de parvenir à l'objectif d'amélioration de l'efficacité, de la rapidité, de la certitude et de l'homogénéité de la répression des infractions routières, je vous propose l'extension du mécanisme de l'amende forfaitaire actuellement possible pour les contraventions à deux délits routiers » (*examen en première lecture, 4 mai 2016*).

⁽²⁾ Ces chiffres sont tirés de l'étude d'impact du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

c. Des précisions apportées par décret

Prévu par l'article 495-25 du code de procédure pénale, le décret n° 2017429 du 28 mars 2017 ⁽¹⁾ a inséré, par son article 1^{er}, les articles D. 453 à D. 4521 dans la partie réglementaire du même code. Ces articles constituent une « *Section 9* », intitulée « *De la procédure de l'amende forfaitaire applicable à certains délits* ».

D'après ces dispositions, les forces de l'ordre sont appelées à constater les délits de conduite sans permis ou de conduite sans assurance « *par un procès-verbal électronique* » (PVe) ⁽²⁾. Elles avisent la personne qu'elle recevra à son domicile un avis d'amende forfaitaire ⁽³⁾. Il n'est pas prévu, en l'état, que l'avis puisse être directement remis à la personne, ni que celle-ci puisse immédiatement et directement s'acquitter de l'amende. La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a cependant fait savoir à vos Rapporteurs que ces possibilités pourraient être introduites dans un second temps d'application de la réforme ⁽⁴⁾.

La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a indiqué à vos Rapporteurs que la procédure serait mise en œuvre par les forces de l'ordre en application d'instructions de politique pénale précises du parquet. Selon ces instructions, la procédure d'amende forfaitaire ne devra pas recevoir application s'il existe des précédents de conduite sans permis ou sans assurance figurant dans le fichier TAJ (Traitement d'antécédents judiciaires), ou si celui-ci ne peut être consulté, ou encore si la personne concernée a eu une conduite dangereuse. Dans ces hypothèses, les forces de l'ordre devront mettre en œuvre la procédure classique et en aviser le procureur de la République. Ce dernier y donnera les suites qu'il jugera appropriées (COPJ ⁽⁵⁾, ordonnance pénale, etc.).

2. Une mise en application repoussée

L'article 4 du décret n° 2017429 du 28 mars 2017 dispose que son article 1^{er} « *entre en vigueur le premier jour du mois suivant la publication au Journal officiel de l'arrêté prévu par l'article D. 45-21 du code de procédure*

⁽¹⁾ Décret n° 2017-429 du 28 mars 2017 pris pour l'application des articles 495-25 et 706-111-1 du code de procédure pénale.

⁽²⁾ L'article 49522 du code de procédure pénale précise que « le lieu du traitement automatisé des informations nominatives concernant les infractions constatées par un procès-verbal revêtu d'une signature numérique ou électronique est considéré comme le lieu de constatation de l'infraction ».

⁽³⁾ Les mentions que doit comporter l'avis d'infraction sont énumérées à l'article D. 45-5 du code de procédure pénale.

⁽⁴⁾ La DACG a précisé à vos Rapporteurs que la possibilité d'un paiement direct n'avait, en opportunité, pas été retenue pour les délits routiers forfaitisés mais qu'une telle possibilité était techniquement possible.

⁽⁵⁾ Prévue à l'article 390-1 du code de procédure pénale, la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) est une convocation directe à une audience au tribunal, remise directement par un officier de police judiciaire. La COPJ permet de réduire le délai entre l'infraction et l'audience ainsi que d'améliorer l'efficacité de la procédure. Elle énonce le fait poursuivi, vise le texte de loi qui le réprime, indique le tribunal saisi ainsi que le lieu, la date et l'heure de l'audience à laquelle la personne est convoquée.

pénale (...) ». L'article D. 45-21, issu de ce même décret, prévoit qu' « *un arrêté pris par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de l'intérieur précise les modalités selon lesquelles les requêtes et les réclamations peuvent être adressées de façon dématérialisée* ⁽¹⁾ ».

L'entrée en vigueur de la procédure d'amende forfaitaire pour les délits routiers est donc suspendue à la publication de cet arrêté qui reprendra sur le fond ce qui est prévu pour les contraventions par l'arrêté du 20 mars 2017 ⁽²⁾.

D'après la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), cet arrêté ne sera publié que lorsque les applicatifs métiers auront été adaptés pour permettre l'application de la forfaitisation délictuelle. Sa publication est aujourd'hui conditionnée par la faisabilité technique du dispositif, qui se heurte à l'incompatibilité actuelle des applicatifs des différents acteurs de la chaîne de traitement que sont le Centre National de Traitement (CNT) ⁽³⁾, le ministère de la Justice, celui de l'Intérieur et celui de l'Économie et des Finances. Une réflexion est en cours entre tous les intervenants en vue de résoudre ces difficultés techniques.

Un autre frein à la mise en œuvre de l'amende forfaitaire tient à la nécessité d'une adaptation des moyens du parquet de Rennes au titre de sa nouvelle compétence, explicitée à l'article D. 45-19 du même code ⁽⁴⁾, impliquant le traitement d'un volume important de procès-verbaux et de réclamations. À cet égard, il est utile de rappeler que, en matière contraventionnelle, cette mission est actuellement assumée par l'officier du ministère public du Centre National de Traitement, aidé d'une équipe de pas moins de trente fonctionnaires qui se trouvent implantés au sein même du Centre.

Auditionnée par vos Rapporteurs, la délégation à la sécurité routière (DSR) a donné, à titre indicatif, le mois de mai 2018 comme période potentielle de mise en œuvre du dispositif. Faute de mise en application, les pouvoirs publics ne

⁽¹⁾ *La contestation en ligne sera possible pour tous les délits forfaitisés.*

⁽²⁾ *Arrêté du 20 mars 2017 précisant les modalités de contestations dématérialisées des contraventions constatées par des appareils électroniques sécurisés permettant la réalisation d'un procès-verbal dématérialisé*

⁽³⁾ *Piloté et géré par l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI).*

⁽⁴⁾ *Article D. 45-19 du code de procédure pénale (dans sa rédaction issue du décret n° 2017429 du 28 mars 2017) : « Conformément aux dispositions de l'article 495-22, le procureur de la République du tribunal de grande instance de Rennes est compétent pour :*

1° *Émettre le titre rendu exécutoire majorant le montant de l'amende forfaitaire à défaut de paiement ou de requête présentée dans les délais requis (...) ;*

2° *Recevoir les requêtes (...) et les réclamations (...), apprécier leur recevabilité formelle et le respect de l'obligation de consignation.*

S'il estime la requête ou la réclamation formellement recevable et s'il ne décide pas lui-même de renoncer à l'exercice des poursuites, ce magistrat l'adresse avec le dossier de la procédure, le cas échéant sous forme dématérialisée, au procureur de la République du tribunal de grande instance dans le ressort duquel réside la personne, afin que ce dernier décide, conformément à l'article 495-21, soit de renoncer à l'exercice des poursuites, soit de procéder conformément aux articles 389 à 390-1, 393 à 397-7, 495 à 495-6 ou 495-7 à 495-16 (...) ».

disposent à ce jour d'aucune donnée relative à la portée de l'amende forfaitaire délictuelle (nombre de personnes concernées), à son recouvrement, aux moyens nécessaires à son traitement, ou encore à son caractère dissuasif ou non.

B.UNE EXTENSION ENVISAGÉE AU DÉLIT D'USAGE ILLICITE DE STUPÉFIANTS, DANS UN SOUCI DE SIMPLIFICATION ET D'EFFICACITÉ

Nonobstant l'absence de retour d'expérience concernant les deux délits routiers cités plus haut, le Gouvernement a évoqué, au cours de l'été 2017, la possibilité d'étendre le dispositif de l'amende forfaitaire à un nouveau délit, celui d'usage illicite de stupéfiants. Tout comme pour les deux délits routiers mentionnés plus haut, il s'agirait non pas de modifier le droit pénal de fond venant sanctionner l'usage de stupéfiants mais d'appliquer une procédure simplifiée à ce délit.

1.Des bénéfices de simplification et d'efficacité attendus

À l'appui d'une telle mesure, plusieurs arguments sont avancés, dont bon nombre des personnes et organismes auditionnés par vos Rapporteurs se sont fait l'écho. Par exemple, pour la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), elle serait de nature à rendre plus rapide et plus effective, et donc plus dissuasive, la sanction pénale, constituée aujourd'hui pour l'essentiel de rappels à la loi. La certitude qu'une peine sera prononcée importe en effet davantage que l'éventualité d'une peine certes plus sévère mais simplement encourue.

La mesure envisagée maintiendrait la gravité de l'infraction, et donc de l'interdit, tout en offrant un nouvel outil aux parquets. Elle serait aussi le gage d'un traitement plus égalitaire sur le territoire alors qu'en l'état actuel il existerait, selon la direction générale de la gendarmerie nationale, presque autant de politiques pénales en matière d'usage de stupéfiants que de parquets. Ce point de vue est partagé par l'Association française de criminologie qui, lors de son audition, a relevé à quel point les politiques des parquets pouvaient différer selon les territoires et les circonstances locales.

La création d'une amende forfaitaire délictuelle constituerait enfin l'un des moyens de concilier sévérité de la répression et rationalisation des moyens à disposition du système judiciaire. Évitant les lourdeurs procédurales, elle réduirait les moyens en temps et en effectifs nécessaires au traitement de cette délinquance, aussi bien pour les magistrats qu'au sein des forces de l'ordre, et pourrait permettre, par exemple, le redéploiement de policiers et de gendarmes aussi bien dans le cadre de la prévention que dans celui du démantèlement des trafics.

2.Des principes juridiques préservés

La réforme, telle qu'elle est envisagée, préserverait trois principes majeurs sur lesquels repose actuellement le régime juridique de la répression de l'usage de stupéfiants : la maîtrise par le parquet de l'opportunité des poursuites, l'absence de distinction selon la nature du produit et la sanction plus sévère de la détention à des fins autres que la simple consommation personnelle.

S'agissant du premier, la forfaitisation délictuelle de l'usage de stupéfiants n'exclurait nullement la possibilité pour le procureur de la République de poursuivre l'usager, y compris dans le cadre d'alternatives aux poursuites et d'orientation sanitaire, notamment dans le cadre des compositions pénales pouvant combiner amende et démarche de soins. Il lui serait loisible de délimiter le champ des comportements donnant lieu à forfaitisation, en fonction de la nature du produit stupéfiant, des circonstances de constatation, etc. Cette délimitation ne pourrait toutefois se faire que dans le cadre posé par une circulaire du garde des Sceaux définissant les modalités pratiques d'application de la procédure et son articulation avec l'ensemble des voies procédurales offertes au ministère public.

Telle qu'elle semble envisagée, la réforme n'opérerait pas de distinction entre les catégories de stupéfiants, pas plus que ne le fait l'article L. 3421-1 du code de la santé publique ⁽¹⁾. La nécessité de ne pas distinguer entre drogues « dures » et drogues « douces » a constitué un point de vue très largement partagé parmi les personnes auditionnées par vos Rapporteurs. On peut citer, à titre d'exemple, l'association *Parents contre la drogue*. Comme le rappelle aussi la Mildeca dans son rapport de 2015 ⁽²⁾, « la DGS [direction générale de la santé] a émis une forte réserve quant à la possibilité et l'opportunité de réaliser des distinctions juridiques ou de politique pénale selon le type de substance en cause, au vu notamment des phénomènes nouveaux que sont les NPS ⁽³⁾ et la polyconsommation ⁽⁴⁾ ». Il convient d'autant moins de distinguer entre drogues

(1) La liste des substances classées comme stupéfiants est fixée par un arrêté du 22 février 1990.

(2) Rapport du groupe de travail inter-administratif sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants réuni par la MILDECA, octobre 2015, remis au Premier ministre (p. 20).

(3) Nouveaux Produits de synthèse. L'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) les définit ainsi : « Ils désignent un éventail très hétérogène de substances qui imitent les effets de différents produits illicites (ecstasy, amphétamines, cocaïne, cannabis, etc.). Leurs structures moléculaires s'en rapprochent, sans être tout à fait identiques. Cette spécificité leur permet, au moins à court terme, de contourner la législation sur les stupéfiants ; certains sont classés, d'autres n'ont pas de statut juridique clair. Généralement achetés sur Internet, les NPS sont connus soit par leurs noms chimiques, soit à travers des noms commerciaux. » (<https://www.ofdt.fr/produits-et-addictions/de-z/nouveaux-produits-de-synthese/>)

(4) Selon la MILDECA, « la polyconsommation désigne le fait de consommer, avec une certaine fréquence, au moins deux substances psychoactives. Les consommations sont souvent associées soit par un effet d'entraînement, soit pour la recherche de sensations, soit encore pour atténuer les effets de certains produits. Ainsi, elle englobe des conduites variées d'associations de produits dont les dangers sont souvent méconnus : conjugués, les effets des produits sont modifiés, entraînant des risques plus graves pour la santé. » (<http://www.drogues.gouv.fr/comprendre/ce-qu-il-faut-savoir-sur/la-polyconsommation>)

« dures » et drogues « douces » que la composition en THC ⁽¹⁾ du cannabis a beaucoup augmenté au cours des dernières décennies.

La réforme laisserait également inchangée la répression de la détention. Il convient en effet de rappeler que l'article 222-37 du code pénal (figurant dans une section intitulée « *Du trafic de stupéfiants* ») punit de dix ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende « *le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de stupéfiants* ». Confirmant sa jurisprudence antérieure, la Cour de cassation, dans un arrêt du 14 mars 2017 ⁽²⁾, a rappelé que la qualification d'usage illicite de produits stupéfiants excluait celle de détention de produits stupéfiants « *si les substances détenues étaient exclusivement destinées à la consommation personnelle du prévenu* ». Pour retenir la qualification de détention de stupéfiants, il appartient à la juridiction répressive de caractériser « *des faits de détention indépendants de la consommation personnelle du prévenu* », c'est-à-dire impliquant en pratique une cession au moins envisagée du produit ⁽³⁾. La forfaitisation de l'usage de stupéfiants ne remettrait pas en cause cette distinction et ne s'appliquerait donc qu'aux hypothèses de possession de quantités limitées de stupéfiants en vue d'une consommation personnelle.

C. DES GAINS EN TEMPS ET EN EFFECTIFS DIFFICILES À ÉVALUER

L'un des principaux mérites imputés au dispositif d'amende forfaitaire délictuelle consiste à dégager du temps et des moyens humains qui peuvent ainsi être mieux employés à d'autres tâches. Les travaux menés par vos Rapporteurs les conduisent à nuancer cette idée. S'agissant en effet des deux délits routiers, les gains ne peuvent encore être mesurés, à défaut d'application de la mesure. En ce qui concerne les économies escomptées en matière de répression de l'usage illicite de stupéfiants, les personnes auditionnées se sont montrées très prudentes et leurs éventuelles évaluations assez divergentes. Quoi qu'il en soit, les gains devraient être limités dès lors que la nécessité d'exclure les personnes en état de récidive légale du champ de l'amende forfaitaire imposera en pratique d'en exclure aussi toutes les personnes ayant des antécédents judiciaires.

⁽¹⁾ *Tétrahydrocannabinol : principe actif du cannabis. D'après Mme la députée Anne-Yvonne Le Dain, co-auteur d'un rapport d'information sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites, « certaines variétés mises au point par les producteurs ont un niveau de THC de 34 %, ce qui est considérable » (rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, n° 2385, 20 novembre 2014, p. 137).*

sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites

⁽²⁾ *Cass. crim., 14 mars 2017, n° 16-81805.*

⁽³⁾ *Cf. Dalloz Actualité, 30 mars 2017, Dorothee Goetz, Usage ou détention de stupéfiants : précisions sur le choix de la qualification.*

1.Des gains non chiffrés pour la forfaitisation des deux délits routiers

Interrogée par vos Rapporteurs, la direction des affaires criminelles et des grâces a estimé qu'il était trop tôt pour évaluer les impacts, notamment sur les effectifs de magistrats et fonctionnaires, de la création de l'amende forfaitaire délictuelle par la loi du n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, celle-ci n'ayant pas encore été mise en œuvre. Elle a seulement rappelé que, dans le cadre du projet de contraventionnalisation du défaut d'assurance et du défaut de permis de conduire initialement soumis au Parlement, les impacts avaient été estimés à huit à dix équivalent temps plein (ETP) de magistrats, et à vingt-trois à vingt-sept ETP de fonctionnaires, selon les hypothèses envisagées.

2.Des économies difficiles à évaluer en matière d'usage de stupéfiants

Les économies de temps et d'effectifs que permettrait l'application de l'amende forfaitaire à l'usage illicite de stupéfiants ne sont pas davantage chiffrées. S'agissant du volet judiciaire, la Conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance a fait savoir à vos Rapporteurs que les économies seraient limitées, compte tenu du nécessaire renforcement du Centre National de Traitement (CNT) de Rennes, d'une part, et de l'augmentation probable des contestations, d'autre part.

La direction des affaires criminelles et des grâces, de son côté, a indiqué ne pas disposer des informations permettant de quantifier le temps moyen consacré par les magistrats au traitement des procédures en matière de stupéfiants, ce qui impliquerait d'évaluer le temps d'enquête et de prise de décision du ministère public, puis le temps d'audience et de mise en œuvre de la réponse pénale. L'Union syndicale des magistrats (USM), pour sa part, a estimé, lors de son audition, que les gains pour la Justice en termes de temps ne seraient pas « *considérables* ».

La DACG a noté que les gains pour les forces de l'ordre devraient être plus importants que pour la Justice. Ils n'en sont pas plus aisés à évaluer. Il est permis de risquer l'estimation suivante, à prendre avec précaution. En supposant que l'amende forfaitaire se substitue aux 44 000 rappels à la loi recensés chaque année, et en prenant pour hypothèse une durée de la procédure policière actuellement comprise entre deux et quatre heures et mobilisant deux policiers ou gendarmes, la forfaitisation pourrait représenter un gain compris entre 176 000 et 352 000 heures, dont devraient être retranchées l'augmentation probable du nombre de personnes interpellées et la charge de travail induite par l'établissement des procès-verbaux électroniques.

3.Des gains limités par la nécessité d'exclure du champ de l'amende forfaitaire toutes les personnes ayant des antécédents judiciaires

Les économies à attendre de la forfaitisation de l'usage de stupéfiants doivent surtout être relativisées en raison des conséquences pratiques à tirer de l'obligation faite par la loi d'exclure les cas de récidive du champ de l'amende forfaitaire.

En effet, l'article 49517 alinéa 2 du code de procédure pénale dispose que la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si le délit a été commis en état de récidive légale au sens de l'article 132-10 du code pénal. Or la constatation de la récidive nécessite la consultation du bulletin n° 1 du casier judiciaire, qui seul porte mention des condamnations définitives susceptibles de caractériser cette circonstance aggravante personnelle et qui n'est accessible qu'à l'autorité judiciaire ⁽¹⁾. Il est bien entendu exclu que les forces de l'ordre aient à prendre attache avec le parquet à l'occasion de chaque verbalisation, sous peine de priver de tout intérêt le projet de forfaitisation. Comme l'a indiqué la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) lors de son audition, on serait bien loin d'un « choc de simplification » si les contacts avec le parquet devaient être systématiques dans le but d'identifier la récidive. Il ne s'agit pas non plus de déléguer l'appréciation de l'opportunité des poursuites aux forces de l'ordre. La seule solution consiste donc, comme l'a admis la direction des affaires criminelles et des grâces, à proscrire le recours à la procédure d'amende forfaitaire en présence d'antécédents figurant au fichier TAJ (Traitement d'antécédents judiciaires), antécédents pouvant laisser présumer un état de récidive légale.

⁽¹⁾ Cf. article 774 alinéas 1^{er} et 2 du code de procédure pénale : « Le relevé intégral des fiches du casier judiciaire applicables à la même personne est porté sur un bulletin appelé bulletin n° 1.

Le bulletin n° 1 n'est délivré qu'aux autorités judiciaires. »

Le fichier TAJ

Prévu aux articles 230-6 à 230-11 du code de procédure pénale, le « Traitement d'antécédents judiciaires » (TAJ) est un fichier d'antécédents commun à la police nationale et à la gendarmerie, qui a remplacé les fichiers STIC et JUDEX, définitivement supprimés. Il a pour but de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs. Il est utilisé dans le cadre des enquêtes judiciaires mais aussi d'enquêtes administratives (comme les enquêtes préalables à certains emplois publics ou sensibles).

Les services de police et de gendarmerie peuvent ainsi mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies notamment au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que les contraventions de la cinquième classe sanctionnant un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ou une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'État. Ces traitements peuvent contenir des informations sur les personnes, sans limitation d'âge, à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission de ces infractions.

Le TAJ n'est pas mis à jour des suites judiciaires, hormis des décisions pouvant donner lieu à effacement (classement sans suite ou relaxe) ou rectification (requalification).

En application de l'article R. 40-27 du même code, les données concernant la personne mise en cause majeure sont conservées en principe vingt ans. Ce délai est toutefois ramené à cinq ans pour les délits prévus par le code de la route et pour celui prévu à l'article L. 3 421-1 du code de la santé publique (usage de stupéfiants).

Il est prévu que les forces de l'ordre (gendarmes et policiers) aient accès au fichier TAJ directement sur les tablettes NEO dont elles sont progressivement équipées.

S'agissant des deux délits routiers forfaitisés, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a précisé que les travaux en cours, menés dans un cadre interministériel, prévoyaient que les amendes forfaitaires viennent alimenter le TAJ via le système de gestion des dossiers du Centre National de Traitement (CNT) de Rennes. Concrètement, dès qu'un procès-verbal électronique aura été dressé et que le message d'infraction aura été transmis, le TAJ sera incrémenté. Le délai entre la verbalisation par l'intermédiaire du procès-verbal électronique et l'inscription au fichier TAJ ne dépassera pas 24 heures. Ceci sera de nature à éviter qu'un individu contrôlé à plusieurs reprises ne fasse pas l'objet d'une série d'amendes forfaitaires successives.

En pratique, il appartiendra aux instructions de politique pénale du parquet de préciser que, s'il existe des précédents de consommation de stupéfiants figurant dans le fichier TAJ, ou si celui-ci ne peut être consulté, les forces de l'ordre devront faire une procédure normale, dont le procureur de la République sera avisé pour suite à donner.

Le fait que l'ensemble des personnes ayant de simples antécédents en matière d'usage de stupéfiants échappe à l'amende forfaitaire délictuelle ou, pour le dire autrement, que celle-ci ne s'applique qu'au « primo-interpellé », sera de nature à restreindre singulièrement la portée du dispositif et les économies que

l'on est en droit d'en attendre. Si l'on se rappelle que les mineurs ⁽¹⁾ et les auteurs d'infractions multiples ne sont pas non plus concernés par le dispositif, le champ de l'amende forfaitaire apparaît au final assez réduit.

D.UNE APPLICATION À L'USAGE DE STUPÉFIANTS QUI RENCONTRE PLUSIEURS LIMITES

Appliquée à l'usage illicite de stupéfiants, la procédure d'amende forfaitaire délictuelle se heurterait à un certain nombre de limites qui, si elles ne doivent pas nécessairement conduire à l'écarter, amènent néanmoins à en nuancer l'intérêt.

1.L'absence de prise en compte des circonstances de l'infraction

Par définition, l'amende forfaitaire est étrangère aux particularités qui entourent la commission de l'infraction. Comme le souligne un rapport d'information du Sénat de 2017 ⁽²⁾, l'amende forfaitaire délictuelle, si elle permet d'apporter une réponse pénale dissuasive rapide tout en simplifiant la procédure pour les magistrats, « *présente cependant l'inconvénient d'être indifférente aux circonstances de l'infraction* ». Si cette quasi-automaticité n'est pas problématique pour les contraventions des quatre premières classes, elle interroge davantage pour les contraventions de la cinquième classe, et plus encore pour les délits. De même, si elle s'harmonise assez bien avec des infractions à caractère « objectif » (absence de permis de conduire ou de certificat d'assurance), sa pertinence pour des infractions où l'aspect « comportemental » (psychologie, socialisation, état de santé, insertion professionnelle, moyens financiers, etc.) est important est moins évidente. La différence fondamentale de nature entre le délit d'usage de stupéfiants et le délit de type routier a été soulignée notamment par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) lors de son audition. Dans ses réponses écrites adressées à vos Rapporteurs, celle-ci a par ailleurs précisé que « *le prononcé d'une peine et tout particulièrement en matière d'usage de stupéfiants doit être fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction. Or le principe de l'amende forfaitaire ne permet pas le recueil d'éléments sur la situation du consommateur et toute perspective d'individualisation de la peine (...) l'usage de stupéfiants est réprimé par le code de la santé publique (article L. 34211) et non par le code pénal, la valeur protégée est donc la santé avant d'être l'ordre public.* »

Ce caractère d'indifférence aux circonstances de l'infraction ne va pas jusqu'à faire peser sur la mesure elle-même, selon vos Rapporteurs, de risques d'inconstitutionnalité, sous réserve bien entendu de garantir le droit d'accès au

⁽¹⁾ Selon la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) auditionnée par vos Rapporteurs, 17 % des usagers interpellés sont des mineurs.

⁽²⁾ « Cinq ans pour sauver la justice ! », rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice (n° 495), fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 4 avril 2017 (p. 244).

juge. Il importe, à cet égard, de veiller à ce que les montants de consignation, en cas de recours, ne soient pas disproportionnés et n'aient pas pour effet de dissuader les personnes ayant fait l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire de contester, le cas échéant, l'infraction d'usage de stupéfiants.

Ce caractère d'étanchéité face aux circonstances de l'infraction doit en revanche inviter le législateur à s'interroger sur le sens et les conséquences du mouvement de réforme de la procédure pénale observé ces dernières années. Par l'adoption d'un certain nombre de textes ⁽¹⁾, transposant le plus souvent des normes communautaires, le Parlement a multiplié au profit des justiciables des garanties qui sont, par définition, autant de contraintes pesant sur les services de gendarmerie et de police. Désormais, face au caractère extrêmement dévorant de la procédure en termes de temps et d'effectifs, un nouveau mouvement se dessine tendant au développement de la forfaitisation des infractions. Si l'on n'y prend garde, ce double mouvement consistant à alourdir la procédure pour ensuite s'en abstraire par le biais de la forfaitisation pourrait revêtir à terme un caractère préoccupant.

2. La perte de la possibilité de proposer un stage de sensibilisation ou le suivi d'une injonction thérapeutique

Il n'est pas possible de mettre en place une procédure d'amende forfaitaire réprimant l'usage de stupéfiants (qui éteint l'action publique) tout en conservant la possibilité de proposer simultanément un stage de sensibilisation ⁽²⁾ ou le suivi d'une injonction thérapeutique ⁽³⁾. En effet, le stage de sensibilisation et l'injonction thérapeutique nécessitent une intervention du magistrat à la fois en amont (par exemple, dans le cadre d'une composition pénale), afin de décider de leur opportunité au cas par cas, et en aval, pour en contrôler l'accomplissement. Le prononcé de ces mesures n'est donc pas conciliable avec l'application d'une procédure simplifiée dont les objectifs sont la fluidité et la célérité. Ce point a été confirmé par la direction des affaires criminelles et des grâces lors de son audition : l'intervention du parquet est nécessaire pour prononcer des mesures alternatives aux poursuites.

⁽¹⁾ *Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, loi du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, loi du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, pour n'en citer que quelques-unes.*

⁽²⁾ *Les stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants ont été créés en 2007 dans le but de prévenir la récidive. Le recours à ce dispositif est très largement développé sur l'ensemble du territoire national. Il résulte des rapports annuels du ministère public que ces stages, dans le cadre d'un classement sous condition, d'une composition pénale ou d'une mesure de réparation (pour les mineurs), ainsi que les orientations sanitaires et sociales, constituent des réponses prisées des parquets. Leur coût (en moyenne 200 euros) reste cependant un frein à leur succès.*

⁽³⁾ *Il est à noter que, si l'intérêt et l'efficacité de la mesure d'injonction thérapeutique sont soulignés par les procureurs de la République, un grand nombre d'entre eux indique toutefois que l'injonction thérapeutique ne peut pas concrètement être mise en place dans leur ressort, faute de médecin-relais.*

Une circulaire de cette direction du 16 février 2012 a invité les parquets, concernant les usagers primo-délinquants et les usagers de stupéfiants occasionnels, à privilégier le recours aux stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ainsi que les orientations sanitaires et sociales (un rappel à la loi ou un classement sans suite peuvent comprendre une dimension sanitaire). Or, ce type d'usagers, pour lequel les stages de sensibilisation et les orientations sanitaires et sociales sont particulièrement adaptés, est précisément celui sur lequel porterait le dispositif d'amende forfaitaire délictuelle

La forfaitisation de l'usage de stupéfiants aura donc pour effet de réduire les capacités d'orientation vers des structures sanitaires dans le cadre de la réponse pénale.

3. Un risque paradoxal de sanction plus sévère pour le primo-usager que pour le réitérant ou le récidiviste

Comme cela a été rappelé plus haut, la consommation de stupéfiants aboutit aujourd'hui deux fois sur trois à une procédure alternative aux poursuites, constituée en général d'un rappel à la loi. Vos Rapporteurs ont pu constater, lors de leur déplacement à Lille, à quel point ces rappels à la loi étaient généralisés, y compris pour des délinquants interpellés plusieurs fois pour les mêmes faits. Les sanctions proposées dans le cadre d'une composition pénale, ou les peines éventuellement prononcées, demeurent globalement faibles, certaines personnes auditionnées n'hésitant pas à parler à ce sujet de « *dépénalisation de fait* » ou de « *décriminalisation de fait* ⁽¹⁾ », s'agissant en particulier de la consommation de cannabis.

Il existe un risque réel que l'amende forfaitaire, applicable au primo-délinquant, soit plus sévère que les sanctions prononcées *in fine* dans le cadre de la procédure ordinaire. Le primo-usager s'acquittera d'une amende de 200 euros, par exemple, alors que la personne ayant des antécédents judiciaires ne se verra peut-être imposer, surtout dans les ressorts des juridictions où cette délinquance suscite un contentieux de masse, qu'une sanction assez faible, voire un simple rappel à la loi. Dans cette hypothèse, la répétition de l'acte délictueux serait donc punie moins sévèrement que sa première occurrence. Ce défaut du dispositif pourrait en outre inciter les personnes verbalisées à contester systématiquement l'amende forfaitaire.

4. Une perte de mémoire pour les forces de l'ordre

Les forces de l'ordre, auditionnées par vos Rapporteurs, ont fait part de leur préoccupation quant au fait que la forfaitisation du délit d'usage de stupéfiants ne devrait plus permettre la signalisation, c'est-à-dire la prise d'empreintes digitales de la personne interpellée. En effet, celle-ci, par définition,

⁽¹⁾ Audition de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH).

ne sera plus conduite au commissariat ou à la brigade. Il y a là potentiellement une perte de mémoire dommageable pour les forces de l'ordre alors que le simple recueil de ce type d'empreintes dans le cadre de procédures banales a déjà permis par le passé de résoudre des affaires graves, y compris criminelles. Ce point a été soulevé notamment, par les gendarmes rencontrés par vos Rapporteurs lors de leur déplacement à la brigade territoriale autonome (BTA) de Versailles, et par les syndicats d'officiers de police nationale, lors de leurs auditions. Mme Sabrina Rigolle, secrétaire nationale du Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI), a ainsi indiqué : « *Aujourd'hui, dans les stupéfiants, on fait des signalisations (...) Si vous faites la forfaitisation à la base, de facto plus de signalisation. Or vous savez qu' (...) il y a eu de grosses affaires de police qui sont remontées par ce qu'on appelle dans notre jargon le « paluchage », c'est-à-dire la prise d'empreintes (...) sur l'usage de stupéfiants vous faites une fiche de signalisation, c'est-à-dire que les empreintes de l'intéressé rentrent dans la base* ».

5.Un montant d'amende délicat à déterminer

Le montant de l'amende forfaitaire délictuelle sera particulièrement délicat à fixer tant il fait intervenir de paramètres différents. Ainsi, il doit être suffisamment élevé pour rester dissuasif (sous peine sinon de se voir transformer en un simple coût intégré à un comportement de consommation) et pour ne pas trop déformer l'échelle des peines. Il convient de rappeler ici que, aux termes de l'article 131-13 du code pénal, le montant des amendes s'échelonne de 38 euros au plus pour les contraventions de la 1^{ère} classe à 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5^{ème} classe (hors récidive). S'agissant des amendes forfaitaires, elles vont, en application de l'article R. 49 du code de procédure pénale, de 11 euros pour la plupart des contraventions de la 1^{ère} classe à 135 euros pour les contraventions de la 4^{ème} classe. Un montant trop faible ne serait pas cohérent avec le maintien de la qualification délictuelle de l'usage de stupéfiants.

À l'inverse, un chiffre trop élevé risquerait de se heurter à l'insolvabilité des usagers, étant précisé que le taux actuel de recouvrement des amendes prononcées du chef d'usage de stupéfiants ne dépasse pas 41,7 % pour un montant moyen infligé de 306 euros, selon les informations communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces. Celle-ci a souligné par ailleurs la difficulté de ces publics à payer les stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, dont le coût s'élève à 200 euros en moyenne. Le taux de recouvrement des amendes, déjà faible aujourd'hui, risquerait de se dégrader encore avec un passage du cadre juridictionnel au cadre forfaitaire, comme l'ont relevé par exemple, lors de leur audition, les syndicats de commissaires de police qui se sont interrogés dès lors sur l'effectivité que pourrait conserver la mesure. La direction générale de la gendarmerie nationale a souligné, dans le même sens, que les forces de l'ordre pourraient se montrer peu empressées à appliquer une amende d'un montant excessif et au recouvrement incertain.

Les montants suggérés par les différentes personnes auditionnées reflètent cette difficulté à trouver le bon équilibre. Ainsi, M. Bernard Leroy ⁽¹⁾ a suggéré environ 300 euros. Ce même chiffre a été donné par la direction générale de la gendarmerie nationale qui a précisé, en outre, que l'amende minorée pourrait être fixée à 150 euros et l'amende majorée à 600 euros. Pour l'association *Parents contre la drogue*, c'est plutôt un montant compris entre 100 et 200 euros qui serait le plus adapté. Le Conseil de la Fonction militaire de la Gendarmerie (CFMG) a évoqué un montant au moins égal à celui des contraventions de la 4^{ème} classe (soit 135 euros, 90 euros pour l'amende minorée et 375 pour l'amende majorée).

6.Des difficultés pratiques

Deux types de tensions potentielles ont été portés à la connaissance de vos Rapporteurs dans le cadre des auditions menées. Tout d'abord, les associations représentant les usagers de drogues, entendues dans le cadre d'une table ronde, ont mis en avant un risque de discrimination dans le ciblage des populations susceptibles de se voir infliger l'amende forfaitaire délictuelle, soit en pratique des groupes défavorisés ou désocialisés, pratiquant une consommation sur la voie publique et issus notamment de zones urbaines défavorisées. Un point de vue similaire a été soutenu, avec des nuances diverses, par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), l'Association française de criminologie (AFC) ou encore la Commission globale de politique en matière de drogues (*Global Commission on Drug Policy*). Par ailleurs, selon les services de police, l'application de l'amende forfaitaire à des groupes plus ou moins nombreux de consommateurs dans certains quartiers difficiles pourrait se révéler délicate, voire mettre les fonctionnaires en danger (les obligeant de ce fait à conduire les personnes interpellées au commissariat plutôt que de dresser sur place des procès-verbaux électroniques).

On ne peut exclure non plus la survenance de difficultés entre les forces de l'ordre et les parquets dans la mesure où le dispositif implique de laisser aux premières, présentes sur le terrain, une marge d'appréciation substantielle en termes d'orientation de la procédure (entre amende forfaitaire et procédure classique), quand bien même cette orientation sera encadrée par les instructions données préalablement par les seconds.

Ces difficultés, de même que celles rapportées plus haut, ne suffisent pas à priver de tout intérêt le projet d'amende forfaitaire délictuelle mais incitent à ne pas y voir une solution « miracle » aux problèmes que rencontre aujourd'hui la politique de lutte contre l'usage illicite de stupéfiants.

⁽¹⁾ Ancien magistrat et membre de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), organe technique de l'Organisation des Nations unies, M. Bernard Leroy s'est toutefois exprimé à titre personnel lors de son audition.

III.UN IMPÉRATIF : SIMPLIFIER LA PROCÉDURE POUR RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE

La mission d'information n'avait pas pour objet de réfléchir à la lutte contre la toxicomanie, qui a déjà été traitée dans d'autres rapports, et qui devrait faire l'objet d'une mission d'information spécifique, mais d'évaluer la pertinence d'un dispositif envisagé pour mieux réprimer l'usage de stupéfiants.

Les différentes auditions menées par la mission ont permis de dresser un constat commun sur les insuffisances de la réponse pénale actuelle. **Vos Rapporteurs sont convaincus que la mise en place d'un dispositif d'amende forfaitaire – quelle que soit sa forme – est une évolution nécessaire aujourd'hui pour réprimer l'usage de stupéfiants de façon efficace et égale sur l'ensemble du territoire. Cette forfaitisation permettra de mettre fin à des procédures trop chronophages pour les forces de l'ordre et la justice et de donner la priorité à la lutte contre les trafics.**

Ils considèrent, en outre, que cette procédure d'amende forfaitaire doit concerner tous les stupéfiants sans distinction juridique ou de politique pénale selon le type de substance en cause. En effet, l'évolution de la composition des différents stupéfiants, l'apparition de « nouveaux produits de synthèse » (NPS) ⁽¹⁾ et le développement de la poly-consommation font que la distinction entre « drogues douces » et « drogues dures » n'est plus pertinente aujourd'hui. Par ailleurs, cette distinction pourrait accroître le sentiment de « banalisation » du cannabis dans l'opinion alors que sa consommation atteint un niveau préoccupant en France, notamment parmi les jeunes, et que sa composition en THC a beaucoup évolué ces dernières années ⁽²⁾.

En outre, compte tenu du niveau particulièrement élevé de la consommation de stupéfiants chez les jeunes en France et de l'impossibilité juridique d'appliquer une amende forfaitaire délictuelle pour les mineurs, **vos Rapporteurs considèrent qu'une réflexion supplémentaire doit être menée sur les moyens de réaffirmer l'interdit pénal en matière de stupéfiants et la dangerosité de ces substances auprès des jeunes.**

Enfin, compte tenu de l'absence d'évaluation de l'amende forfaitaire délictuelle pour les délits routiers et de la difficulté pour trouver une réponse pénale adaptée pour les usagers de stupéfiants, **vos Rapporteurs souhaitent**

⁽¹⁾ Les NPS désignent un éventail très hétérogène de substances qui imitent les effets de différents produits illicites (ecstasy, amphétamines, cocaïne, cannabis, etc.). Leurs structures moléculaires s'en rapprochent, sans être tout à fait identiques. Cette spécificité leur permet, au moins à court terme, de contourner la législation sur les stupéfiants ; certains sont classés, d'autres n'ont pas de statut juridique clair. Les principaux NPS présents dans l'hexagone sont des cannabinoïdes de synthèse, proches du THC, des phénéthylamines, se rapprochant soit de la MDMA soit du LSD. Or, il existe une grande variabilité des dosages entre les NPS, et par conséquent des effets ressentis ou indésirables.

⁽²⁾ Le taux de delta-9-tetra-hydro-cannabinol (THC, principe actif du cannabis) a fortement augmenté depuis les années soixante-dix.

privilégier une expérimentation de la forfaitisation de la réponse pénale en matière d'usage de stupéfiants dans un ressort local ou régional.

En revanche, s'agissant des modalités plus précises de la forfaitisation, des réponses différentes sont proposées. Votre Rapporteur Éric Poulliat souhaite la mise en place d'une amende forfaitaire délictuelle, selon des modalités simplifiées, notamment s'agissant de la prise en compte de la récidive, alors que votre Rapporteur Robin Reda souhaite la mise en place d'une contravention forfaitaire de quatrième ou cinquième classe.

A. UNE AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTEUELLE ADAPTÉE POUR UNE SANCTION PLUS EFFICACE

Le constat en matière d'usage de stupéfiants une fois dressé et les limites du dispositif ayant été identifiées, votre Rapporteur Éric Poulliat considère que le système d'amende forfaitaire délictuelle constitue le meilleur moyen de souligner la gravité d'un comportement qui doit rester frappé d'un interdit social. Pour cette raison, ce dispositif demeure aujourd'hui la piste à privilégier, moyennant une adaptation des règles relatives à la récidive, la réunion d'un certain nombre de conditions pratiques et le renforcement de l'accompagnement sanitaire.

1. Sanction forfaitaire et qualification délictuelle : des avantages incontestables

Votre Rapporteur Éric Poulliat considère que le système d'amende forfaitaire délictuelle constitue aujourd'hui la piste de réforme la plus intéressante, sous réserve d'y apporter des compléments sur lesquels il reviendra plus bas.

Le caractère forfaitaire de la répression, tout d'abord, présente aux yeux de votre Rapporteur Éric Poulliat des avantages indéniables. Il garantit un traitement plus homogène sur le territoire, loin des inégalités aujourd'hui constatées en matière de politiques pénales conduites par les parquets. **Il offre aussi l'assurance d'une sanction certaine et plus rapide, de nature à décharger les forces de l'ordre et les magistrats d'une partie de leurs tâches.**

La qualification délictuelle de l'infraction (avec, à la clé, une peine d'emprisonnement potentielle), doit ensuite, selon votre Rapporteur Éric Poulliat, être conservée. Deux raisons militent en ce sens. D'une part, **elle souligne symboliquement la gravité du comportement incriminé, qu'il convient de ne surtout pas banaliser.** La direction générale de la santé (DGS) a reconnu que la « peur du gendarme » avait un effet dissuasif, au moins pour les usagers non toxicomanes. La direction générale de la gendarmerie nationale, de son côté, a jugé qu'une contraventionnalisation véhiculerait un message négatif dans l'opinion publique. Pour l'association *Parents contre la drogue*, « une contraventionnalisation risquerait d'envoyer le signal i) d'un recul de l'engagement des autorités dans leur volonté de lutter contre l'usage illicite de

stupéfiants et ii) d'une moindre nocivité pour les usagers des produits stupéfiants interdits », cette moindre nocivité étant bien entendu parfaitement illusoire, comme l'ont indiqué de nombreuses personnes auditionnées par vos Rapporteurs.

Abondant dans ce sens, M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, a affirmé lors de son audition : « *On maintient l'infraction - et c'est symboliquement extrêmement important - au niveau du délit.* »

De son côté, l'une des deux représentantes du Syndicat national des magistrats FO, Mme Michelle Guillo-Jouhaud, ancienne présidente de chambre correctionnelle au tribunal de grande instance de Créteil, ancienne juge d'instruction et ancienne juge des enfants, a souligné, lors de son audition, l'importance du maintien d'un interdit pénal, particulièrement pour les jeunes générations. Pour reprendre ses termes, « *enlever l'interdit est un signal psychologique très mauvais pour la jeunesse* ».

D'autre part, seule la qualification délictuelle est de nature à **permettre le recours à des outils juridiques de contrainte tels que le placement en garde à vue** ⁽¹⁾. Or la garde à vue de l'utilisateur est nécessaire pour remonter les filières de proximité, comme l'a reconnu, par exemple, Mme Michelle Guillo-Jouhaud : « *Il est vrai que, pour remonter les trafics, les usagers sont fort utiles comme éléments de preuve. Leurs déclarations permettent de remonter vers les dealers.* » Cette position est corroborée par celle de la Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR), qui a indiqué à vos Rapporteurs que « *supprimer la peine d'emprisonnement aurait pour effet néfaste de supprimer la possibilité de placement en garde à vue, mesure indispensable dans le cadre d'une politique globale de lutte contre les trafics* ⁽²⁾ ».

Le syndicat Unité SGP Police / FO est du même avis : « *les enquêteurs doivent pouvoir placer en garde à vue les consommateurs, car au bout de l'enquête leur implication peut être différente. Il pourra aussi être nécessaire d'opérer des fouilles personnelles et autres perquisitions de véhicule ou de domicile dans le cadre de ces enquêtes. D'autre part, s'agissant parfois d'informateurs (référéncés, enregistrés comme tels) ou plus exactement de futurs informateurs potentiels, cette mesure constitue pour eux une protection, et en termes de procédure, une garantie de leurs droits.* »

⁽¹⁾ Cf. article 62-2 alinéa 1^{er} du code de procédure pénale : « La garde à vue est une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, par laquelle une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement est maintenue à la disposition des enquêteurs. »

⁽²⁾ La Conférence nationale des procureurs de la République ajoute que la suppression de la peine d'emprisonnement « rendrait également illégales les mesures de suivi et d'obligations de soins, certes résiduelles, mais parfois adaptées aux toxicomanes lourds ».

En 2011, déjà, les magistrats et policiers auditionnés par la mission d'information du Sénat et de l'Assemblée nationale sur les toxicomanies ⁽¹⁾ s'étaient prononcés contre la contraventionnalisation et avaient souligné que l'enquête policière et la garde à vue offraient l'opportunité de remonter les filières à partir des informations livrées par l'usager interpellé, y compris le primo-usager. Ainsi, M. François Thierry, commissaire divisionnaire, chef à l'époque de l'Office central pour la répression du trafic des stupéfiants (OCRTIS), avait déclaré : « *Il est important de conserver des infractions qui permettent de toucher les organisations criminelles ; si vous les supprimez, vous privez les services d'enquête d'un moyen d'accès à ces organisations. Il s'agit d'infractions occultes, difficiles à mettre en lumière. La situation peut être très calme dans un quartier alors que celui-ci est aux mains d'une organisation de trafiquants ! Un intérêt de l'incrimination est de contraindre l'usager à nous parler, avant de l'envoyer chez le médecin ou l'assistante sociale.* » Mme Françoise Baïssus, cheffe du bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement du ministère de la Justice, avait expliqué, pour sa part : « *Il est très intéressant de conserver l'infraction délictuelle avec une peine d'emprisonnement à la clé et la possibilité de garde à vue : c'est une façon irremplaçable de remonter les trafics. Lors de la préparation de la loi sur le dopage, nous avons cherché à pénaliser l'usage de produits dopants : faute d'y être arrivés, on ne parvient pas à remonter les filières. C'est évidemment sur le consommateur qu'il faut se concentrer si l'on veut remonter le trafic. C'est toujours ainsi que les choses se passent, il s'agit d'un cadre procédural qui simplifie la remontée des filières et améliore la possibilité de lutter contre le trafic.* » Enfin, M. Bernard Petit, sous-directeur de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière à la direction générale de la police nationale, avait insisté sur le fait que « *la disparition de l'incrimination délictuelle ferait perdre à nos collègues des brigades territoriales ou des commissariats, qui sont en contact avec l'usager, la possibilité de remonter au moins un échelon dans la filière, et d'atteindre le petit trafiquant implanté dans une rue ou une barre d'immeubles, où il cause déjà des dégâts* ».

Il est parfois avancé, pour tenter de répliquer à l'ensemble de ces arguments, que le maintien d'une peine d'emprisonnement pour le délit de détention de produits stupéfiants donnerait aux policiers et gendarmes des possibilités suffisantes en matière de placement en garde à vue. Votre Rapporteur Éric Poulliat s'inscrit ici en faux. En effet, la distinction effectuée en pratique entre l'usage et la détention de drogue est aujourd'hui particulièrement incertaine et fluctuante. Si la possibilité d'un placement en garde à vue pour simple usage était supprimée et ne subsistait plus que pour la détention, les procédures d'enquêtes s'en trouveraient grandement fragilisées, eu égard notamment à la

⁽¹⁾ Rapport d'information sur les toxicomanies, de Mme Françoise Branget, députée, et de M. Gilbert Barbier, sénateur, N° 3612 et N° 699, 30 juin 2011.

jurisprudence de la Cour de cassation du 14 mars 2017 ⁽¹⁾. En effet, les personnes mises en cause ne manqueraient pas de soulever la nullité des mesures de garde à vue pour détention, motif pris de ce que la quantité retrouvée serait trop faible pour justifier des poursuites sur ce fondement et que la détention au sens de l'article 22237 du code pénal ne serait pas suffisamment caractérisée.

De nombreuses personnes auditionnées par vos Rapporteurs ont, au demeurant, plaidé, elles aussi, en faveur du maintien de la qualification délictuelle. Ainsi, M. Michel Delpuech, préfet de Police de Paris, s'est exprimé en ce sens, lors de son audition : « *Il ne faut pas, de notre point de vue, renoncer à la qualification délictuelle de l'usage. Il faut que ce soit une amende forfaitaire délictuelle (...) On reste dans une logique de délit et non pas de contraventionnalisation des faits. C'est en tout cas la position des fonctionnaires qui connaissent ces sujets.* » Le Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie (CFMG), organe de concertation de la gendarmerie à l'échelon national, a partagé ce point de vue, tout comme les syndicats de policiers gradés et gardiens de la paix ou encore la Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG). Pour cette dernière, « *la forfaitisation, de notre point de vue, ne devrait pas signifier contraventionnalisation. L'usage de stupéfiants devrait rester un délit, puni d'une peine d'amende et d'une peine d'emprisonnement. Il y a certainement des raisons de principe pour montrer la prohibition de l'usage de stupéfiants par la société mais il y a aussi des raisons pratiques d'enquête, notamment (...) la nécessité dans les enquêtes de trafic illicite de stupéfiants de pouvoir avoir recours à la garde à vue des usagers ou des clients pour progresser dans les enquêtes* ».

M. Vincent Le Beguec, commissaire divisionnaire, chef actuel de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS), de son côté, a confirmé l'utilité de la garde à vue pour préserver les capacités d'intervention en vue du démantèlement de réseaux de trafic (même si cela reste rare) et pour permettre le relevé des empreintes digitales. Ce sentiment a été partagé par le syndicat d'officiers de police SCSI ⁽²⁾. La direction générale de la gendarmerie nationale a souligné, quant à elle, que 10 % des usagers interpellés pour usage de stupéfiants étaient placés en garde à vue et que l'inscription au fichier TAJ n'était possible que pour les crimes, les délits et certaines contraventions de la cinquième classe (mais pas pour les contraventions des quatre premières classes). Enfin, dans sa réponse écrite au questionnaire adressé par vos Rapporteurs, la Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel a fait part d'un « *avis unanime de maintenir le caractère délictuel de l'usage de stupéfiants* ».

⁽¹⁾ Rappelons que, selon l'arrêt de la chambre criminelle du 14 mars 2017 (Crim., 14 mars 2017, n° 1681.805), c'est aux juges du fond de rapporter la preuve de faits de détention indépendants de la consommation personnelle du prévenu et donc d'établir que le produit était destiné à autrui.

⁽²⁾ Syndicat des cadres de la sécurité intérieure.

Lors de son audition, le directeur des affaires criminelles et des grâces a parfaitement résumé l'enjeu de l'amende forfaitaire délictuelle en expliquant que *« cette formule est une formule intéressante puisqu'elle permet à la fois de disposer de la souplesse et de la simplicité du traitement des contraventions, en quelque sorte, sans donner le sentiment que l'on dégrade la répression »*.

Proposition : conférer un caractère à la fois forfaitaire et délictuel à l'amende réprimant l'usage de stupéfiants.

2. Adapter les règles relatives à la récidive pour donner son plein effet à la forfaitisation

Afin de conférer sa pleine efficacité au dispositif, il convient, selon votre Rapporteur Éric Poulliat, d'y apporter une première inflexion en matière de récidive.

L'un des principaux obstacles qui a été relevé plus haut à l'encontre de l'amende forfaitaire délictuelle tient en effet à ce que les dispositions relatives à la récidive – qui imposent en pratique d'exclure de son champ toutes les personnes ayant des antécédents judiciaires en la matière – réduiront fortement la portée et l'intérêt du dispositif. Les difficultés de cet ordre ont été identifiées notamment par l'association *Parents contre la drogue* : *« cette amende forfaitaire ne sera pas applicable en cas de récidive et ce (...) point va également poser un grave problème de cohérence et donc de compréhension en pratique : on voit qu'aujourd'hui une partie très importante de la réponse pénale sur ce type d'infraction est constituée par des rappels à la loi. Comment expliquer à un individu que la première fois il sera condamné à une lourde amende et que la deuxième fois il n'aura qu'un rappel à la loi ? »*

De manière plus générale, les règles classiques en matière de récidive sont manifestement inadaptées à l'infraction d'usage de stupéfiants qui, dans l'immense majorité des cas, vise un comportement par nature addictif et répétitif.

Pour contourner ces obstacles, **votre Rapporteur Éric Poulliat propose de prévoir que l'amende forfaitaire réprimant l'usage de stupéfiants se voie appliquer un régime particulier en matière de récidive.**

D'une part, l'amende forfaitaire devrait pouvoir être infligée même si le délit a été commis en état de récidive légale, par exemple si la personne a fait l'objet d'une condamnation antérieure du chef d'usage de stupéfiants par un tribunal correctionnel. Ceci impliquerait de modifier l'article 495-17 du code de procédure pénale. D'autre part, le paiement de l'amende forfaitaire ou l'émission du titre exécutoire d'une amende forfaitaire majorée non susceptible de réclamation ne devraient pas être assimilés à une condamnation définitive pour l'application des règles sur la récidive, contrairement à ce que prévoit aujourd'hui l'article 495-23 du même code. De cette façon, l'amende forfaitaire délictuelle

pourrait être prononcée plusieurs fois à l'encontre d'une même personne, ce qui serait le gage d'une véritable simplification pour les forces de l'ordre et pour les magistrats.

Il appartiendrait aux directives locales des parquets de déterminer, dans le cadre général posé par une circulaire du garde des Sceaux, les « profils » d'usagers pour lesquels une amende forfaitaire n'apparaîtrait pas opportune et qui devraient plutôt être déférés devant le procureur de la République. Tel pourrait être le cas, par exemple, lorsqu'un certain nombre d'amendes forfaitaires ont été prononcées dans un délai déterminé ou en présence d'un doute sur l'implication d'un individu dans un trafic. **La possibilité d'une orientation vers la procédure classique serait donc préservée.** Ceci répondrait aux vœux formés, entre autres, par M. Michel Delpuech, préfet de Police de Paris, invitant à faire de l'amende forfaitaire délictuelle « *un atout supplémentaire, et en aucun cas un cadre rigide et contraint* ».

<p>Proposition : adapter les règles relatives à la récidive pour l'amende forfaitaire délictuelle en matière d'usage de stupéfiants.</p>

3. Garantir les conditions pratiques d'une mise en œuvre fructueuse

Un certain nombre de conditions doivent par ailleurs, selon votre Rapporteur Éric Poulliat, être réunies en vue d'assurer le succès du dispositif d'amende délictuelle. Il reprend volontiers ici à son compte les propos de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique, devant la mission d'information : « *l'idée de forfaitiser la sanction du délit d'usage de stupéfiants me paraît être une idée pertinente sous condition d'en examiner véritablement l'articulation et la capacité à la mettre en œuvre* ». Certaines de ces conditions sont d'ordre législatif, d'autres d'ordre réglementaire ou pratique.

Votre Rapporteur Éric Poulliat suggère ainsi de **ne mettre en œuvre le dispositif, dans un premier temps, que dans le cadre d'une expérimentation limitée à la fois dans le temps (par exemple, pour deux ans) et dans l'espace (par exemple, le ressort d'une cour d'appel)**. Cette suggestion a d'ailleurs été avancée par M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, lors de son audition. Mme Mauricette Danchaud, première présidente de la cour d'appel de Bourges (et ancienne magistrate instructeur pendant plus de vingt ans dont cinq à la tête d'un service des stupéfiants), membre de la Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel, a suggéré comme site pilote l'une ou l'autre des juridictions de la couronne parisienne.

<p>Proposition : mettre en place l'amende forfaitaire délictuelle d'abord à titre expérimental.</p>
--

Pour tenir compte de la nécessaire solvabilité des usagers tout en conservant un caractère suffisamment dissuasif, **le montant de l'amende devrait**

être compris, selon votre Rapporteur Éric Poulliat, entre 150 et 200 euros. Par ailleurs, lors de leurs auditions, les forces de l'ordre ont plutôt écarté l'idée que le paiement puisse s'effectuer immédiatement sur la voie publique et ont fermement exprimé leur souhait de ne pas être chargées du recouvrement des amendes, dont la compétence relève du Trésor public ⁽¹⁾.

Proposition : fixer l'amende à un montant compris entre 150 et 200 euros et en prévoir le paiement via l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Votre Rapporteur Éric Poulliat insiste sur la nécessité d'**équiper au plus vite l'ensemble des gendarmeries et des commissariats des tablettes NEO**, permettant notamment de consulter le fichier TAJ et dont vos Rapporteurs ont pu mesurer l'utilité lors de leur déplacement sur le terrain avec groupement de gendarmerie départementale des Yvelines. Cette nécessité a été soulignée, entre autres, par la direction générale de la gendarmerie nationale et par le syndicat Unité SGP Police / FO. Pour ce dernier, « *la consultation des fichiers des antécédents (TAJ) pourra être effectuée sur le point de contrôle, soit au moyen de tablettes (NEO) connectées...lorsque les services en seront dotés..., soit par radio, avec un opérateur au commissariat qui consultera les fichiers* », ce qui, dans ce dernier cas, ne sera pas un gage de simplification. Ce même syndicat précise que « *ces tablettes numériques légères et tactiles, sont faciles d'usage, de transport et d'utilisation* », que leur « *autonomie ne semble pas poser de problème* » et qu'elles permettront « *in fine une autonomie des patrouilles lors des divers contrôles* ».

Proposition : équiper dans les meilleurs délais l'ensemble des gendarmeries et des commissariats de tablettes NEO.

La nécessité de renforcer la force probatoire du procès-verbal électronique a été soulignée notamment par le directeur des affaires criminelles et des grâces, lors de son audition. La Conférence nationale des procureurs généraux a également pointé les risques que l'insuffisance probante des procès-verbaux électroniques ne soit invoquée à l'occasion de recours contre les amendes forfaitaires délictuelles (et que ne soient alors contestées la légalité de l'interpellation, la nature du produit saisi et les constatations du procès-verbal). Pour sa part, la Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel a relevé que le procès-verbal électronique qui « *existe déjà pour certaines infractions routières (...) est souvent rempli de manière minimaliste* » et qu'« *il faudrait améliorer* » celui-ci.

Afin de garantir la fiabilité et l'efficacité de la procédure votre Rapporteur Éric Poulliat préconise de **doter toutes les patrouilles de police et de**

⁽¹⁾ Cf. audition du syndicat des gradés et gardiens de la paix.

gendarmerie de kits de détection ⁽¹⁾ et de balances permettant de prévenir tout risque de contestation quant à la nature du produit consommé et à la quantité détenue. Les syndicats de gradés et de gardiens de la paix et la direction générale de la gendarmerie nationale, ont insisté sur ce point lors de leur audition, tout comme le syndicat Unité SGP Police / FO. Pour ce dernier, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle « *doit dans tous les cas s'accompagner avec la saisie des produits stupéfiants, de certaines évidences telles que la nature du produit qui en outre permet de qualifier l'infraction. La possibilité d'identification du produit au travers d'un kit est inévitable, la quantité, le poids devront aussi être déterminés sur les lieux dans le cas d'une mesure d'amende forfaitaire.* » Le Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie (CFMG) a précisé, à cet égard, que, pour l'instant, les brigades de gendarmerie avaient très peu de kits de détection.

Proposition : doter toutes les patrouilles de police et de gendarmerie de kits de détection et de balances.

Lors de leurs auditions, les forces de l'ordre ont fait part de leur préoccupation quant au régime de conservation et de destruction des stupéfiants (scellés), inquiétude qui a également été remontée à vos Rapporteurs lors de leur déplacement à l'Hôtel de police de Lille. Ce régime devra donc être précisé afin de **s'assurer notamment que la destruction intervient dans un délai raisonnable**, comme l'a réclamé par exemple l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) lors de son audition. **La conservation des produits stupéfiants dans les commissariats ou les brigades n'est pas une bonne chose** au jugement de votre Rapporteur Éric Poulliat, ce qui n'implique évidemment de sa part pas le moindre soupçon quant à la parfaite intégrité de l'immense majorité des gendarmes et policiers. Votre Rapporteur Éric Poulliat invite à réfléchir en ce sens, par exemple, à la proposition formulée par le syndicat UNSA Police tendant à prévoir le placement du stupéfiant saisi dans un sachet fermé ou un « stéribox » (avec un système de clip particulier ne permettant plus l'ouverture), sur lequel serait apposée une étiquette signée par l'utilisateur, lequel donnerait également son accord pour la destruction ultérieure du produit. Une autre proposition intéressante émane du syndicat Alliance-Police, tendant à prévoir la destruction sous caméras des produits stupéfiants, l'enregistrement permettant de se prémunir contre une contestation ultérieure de la part de l'utilisateur concernant la nature du produit saisi. Un tel enregistrement filmé pourrait au demeurant être réalisé au moyen des tablettes NEO citées plus haut. **On pourrait également envisager la possibilité d'une destruction immédiate du produit si la personne interpellée donne son consentement, celui-ci étant alors recueilli dans le procès-verbal électronique (PVe).**

Comme l'a relevé le Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie, cette préconisation n'est pas sans liens avec la précédente. Le fait de pouvoir

⁽¹⁾ Leur coût est de 750 euros.

établir de façon certaine, lors de la phase de constatation, la matérialité de la commission de l'infraction, grâce notamment à des kits de détection, permettra de se dispenser de l'obligation de conserver le produit et facilitera ainsi sa destruction dans les meilleurs délais.

Proposition : préciser le régime de conservation et de destruction des stupéfiants.

Tout comme pour les délits de conduite sans assurance et de conduite sans permis, **il conviendra, selon votre Rapporteur Éric Poulliat, que les procès-verbaux électroniques constatant l'usage de stupéfiants viennent alimenter le Fichier TAJ, via le système de gestion des dossiers du Centre National de Traitement (CNT) de Rennes**, de manière à ce que les forces de l'ordre disposent d'une vue plus complète des antécédents judiciaires de la personne interpellée. Comme l'a fait valoir l'Union syndicale des magistrats (USM), *« l'inscription de l'amende forfaitaire au TAJ est nécessaire pour permettre au ministère public de prendre sa décision de façon éclairée »*.

Proposition : prévoir l'inscription au fichier TAJ, dans un délai maximum de 24 heures, des amendes forfaitaires infligées en matière d'usage de stupéfiants.

4. Renforcer l'accompagnement sanitaire

Comme cela a été dit plus haut, **il appartiendra aux parquets, maîtres de l'opportunité des poursuites, de préciser dans le cadre de leurs instructions le « profil » des personnes susceptibles de ne pas se voir infliger l'amende forfaitaire**. Comme l'a souligné par exemple l'Union syndicale des magistrats, à l'intention de vos Rapporteurs, *« s'il lui paraît utile de recourir à la procédure de droit commun, l'officier de police judiciaire pourra rendre compte des faits au procureur de la République pour solliciter des instructions sur le choix de la procédure à appliquer »*. Une telle orientation vers la procédure classique devrait notamment concerner, selon votre Rapporteur Éric Poulliat, les usagers dont la consommation apparaît particulièrement « problématique » (toxicomanie grave, désocialisation, indices laissant supposer des problèmes d'ordre psychiatrique, etc.) et qui pour cette raison relèvent

manifestement d'un traitement essentiellement sanitaire ⁽¹⁾. Comme l'a pointé là encore l'Union syndicale des magistrats, « *dès lors que le parquet garde la possibilité de recourir à la procédure de droit commun, la nouvelle procédure ne ferait pas obstacle à la mise en œuvre de mesures à caractère sanitaire ou éducatif* ».

Proposition : laisser au garde des Sceaux et aux parquets le soin de définir le profil des usagers de drogues à la consommation « problématique » et pour lesquels l'amende forfaitaire n'est pas adaptée.

Cette préservation du volet sanitaire permettra, comme l'a recommandé la direction des affaires criminelles et des grâces lors de son audition, de ne pas sacrifier la démarche sanitaire de prise en charge existante (celle-ci ne pouvant s'inscrire que dans le dispositif de droit commun actuel). Elle devra s'accompagner d'un **renforcement des outils que sont les injonctions thérapeutiques ainsi que les stages de sensibilisation qui, selon la direction des affaires criminelles et des grâces, donnent de bons résultats**. Une augmentation du nombre de médecins-relais, en particulier, est nécessaire.

Proposition : renforcer le dispositif des stages de sensibilisation et des injonctions thérapeutiques et augmenter en particulier le nombre de médecins-relais.

Votre Rapporteur Éric Poulliat invite enfin à réfléchir à la possibilité de créer, auprès des juridictions, des **commissions pluridisciplinaires de dissuasion de la toxicomanie** que les magistrats pourraient consulter en vue d'éclairer le prononcé de la peine. Elle pourrait s'inspirer du dispositif mis en place au Portugal.

⁽¹⁾ *Aux termes de l'article 41-1 du code de procédure pénale, « s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible (...) de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, (...) orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ; cette mesure peut consister dans l'accomplissement par l'auteur des faits, à ses frais, (...) d'un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants (...) ».*

Aux termes de l'article 41-2 du même code, « le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, peut proposer, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, une composition pénale (...) qui consiste en une ou plusieurs des mesures suivantes (...) accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants (...) se soumettre à une mesure d'injonction thérapeutique, selon les modalités définies aux articles L. 3413-1 à L. 3413-4 du code de la santé publique, lorsqu'il apparaît que l'intéressé fait usage de stupéfiants (...). La durée de la mesure est de vingt-quatre mois au plus (...) ».

La législation portugaise en matière de drogue

Jusqu'en juillet 2001, l'utilisation de drogues au Portugal était un délit punissable d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 mois.

Depuis 2001, l'interdiction d'utiliser toute drogue soumise à la législation sur les stupéfiants sans autorisation médicale est maintenue. Cependant, l'échelle des peines a changé : lorsqu'une personne est arrêtée en possession d'une quantité modeste de drogues, destinées uniquement à une utilisation personnelle, et si la police n'a aucune preuve que des infractions plus sérieuses telles que la vente ou le trafic ont été commises, la drogue est saisie et le cas transmis à une commission administrative.

La commission rencontre la personne impliquée afin d'évaluer sa situation et d'appréhender au mieux sa réinsertion. Elle détermine s'il s'agit d'un consommateur occasionnel ou d'une personne dépendante. Dans le premier cas, des sanctions administratives (retrait du permis de conduire, interdiction de fréquenter des établissements nocturnes, travaux d'intérêt général ou amendes) peuvent lui être administrées ; dans le second cas, il est orienté vers une institution thérapeutique.

Proposition : réfléchir à la création de commissions pluridisciplinaires de dissuasion de la toxicomanie susceptibles d'être consultées par les magistrats.

B.VERS UNE CONTRAVENTIONNALISATION : LA CERTITUDE DE LA SANCTION

Votre Rapporteur Robin Reda est favorable à la mise en place d'une contravention forfaitaire de quatrième ou cinquième classe qui doit permettre une importante simplification procédurale pour les forces de l'ordre.

En effet, comme il a été vu précédemment, le code de procédure pénale prévoit un mécanisme d'amende forfaitaire en matière contraventionnelle dans ses articles 529 et suivants. En revanche, si les contraventions de cinquième classe peuvent faire l'objet d'une forfaitisation depuis la loi du 13 décembre 2011 ⁽¹⁾, aucune contravention forfaitaire de cinquième classe n'est encore entrée en vigueur, faute d'adoption de décret d'application.

Pour l'usage de stupéfiants, votre Rapporteur Robin Reda considère que le choix devrait être opéré entre :

– une contravention forfaitaire de quatrième classe mais dont le montant de 135 euros ⁽²⁾ peut sembler faible eu égard à la gravité de l'infraction ;

⁽¹⁾ Loi n° 20111862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

⁽²⁾ Le montant minoré est de 90 euros.

– une contravention forfaitaire de cinquième classe mais qui permettrait d’opter pour un montant plus raisonnable au regard de ce qui a été préconisé durant les auditions, c’est-à-dire autour de 200 euros.

De ce point de vue, la mise en place d’une amende forfaitaire délictuelle pourrait conduire, pour respecter l’échelle des peines, à fixer un montant trop élevé d’amende. Rappelons que la loi du 18 novembre 2016 prévoit que l’action publique peut être éteinte en cas de délit de conduite sans permis par le versement d’une amende forfaitaire fixée à 800 euros (minorée à 640 euros et majorée à 1 600 euros) et en cas de délit de conduite d’un véhicule sans assurance par le versement d’une amende forfaitaire fixée à 500 euros (minorée à 400 euros et majorée à 1 000 euros).

Or de nombreux interlocuteurs entendus par la mission ont souligné qu’il existait un réel problème de solvabilité des personnes interpellées pour usage de stupéfiants. En effet, selon la direction des affaires criminelles et des grâces, le taux de recouvrement des amendes prononcées du chef d’usage de stupéfiants s’élève actuellement à **41,7 %**. Lors de son audition, M. Jean-Paul Jean, professeur associé à l’Université de Poitiers et président de chambre à la Cour de cassation, a ainsi considéré que l’amende forfaitaire délictuelle poserait un problème de cohérence par rapport à l’échelle de peines si le montant fixé pour l’amende était faible et que l’option d’une amende contraventionnelle lui semblerait de ce point de vue plus cohérente.

Votre Rapporteur Robin Reda considère donc que la nécessité de privilégier un montant raisonnable d’amende, qui tienne compte de la nécessaire solvabilité des personnes interpellées, invite à privilégier l’option de l’amende forfaitaire contraventionnelle plutôt que celle de l’amende forfaitaire délictuelle.

1. Les avantages de l’amende forfaitaire contraventionnelle

L’amende forfaitaire contraventionnelle permet une sanction immédiate et homogène sur le territoire national et une réponse plus dissuasive que le simple rappel à la loi.

Votre Rapporteur Robin Reda considère que l’amende forfaitaire contraventionnelle permet un allègement plus important de la charge de travail pour les forces de l’ordre que l’amende forfaitaire délictuelle. La contraventionnalisation doit favoriser une réponse pénale plus simple et plus systématique et donc permettre de lutter contre les troubles à l’ordre public liés à l’usage de stupéfiants et de dégager du temps pour lutter contre les trafics de stupéfiants. **Ce gain sera d’autant plus important qu’à l’instar de l’amende forfaitaire délictuelle, l’amende contraventionnelle pourrait bénéficier de la procédure du procès-verbal électronique**, comme c’est déjà le cas pour les

contraventions routières. ~~La mise en place de cette contravention pourrait l'objet d'une expérimentation dans un cadre départemental ou régional.~~

La mise en place d'une amende contraventionnelle représenterait également un allègement de la charge de travail pour le Parquet qui n'aurait plus à intervenir. Il est difficile d'évaluer ce gain de temps mais peut être citée l'étude d'impact du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle qui évaluait l'impact de contraventionnalisation du défaut d'assurance et du défaut de permis de conduire « à huit à dix équivalent temps plein (ETP) de magistrats, et à vingt-trois à vingt-sept ETP de fonctionnaires, selon les hypothèses envisagées ».

Enfin, l'organisation du Centre national de traitement de Rennes n'aurait pas à être modifiée pour mettre en place l'amende forfaitaire contraventionnelle qui est déjà fonctionnelle contrairement à l'amende forfaitaire délictuelle.

En 2015, 74 % des personnes condamnées pour usage de stupéfiants étaient sanctionnées par une peine d'amende ⁽¹⁾ au terme d'une procédure souvent longue. **En pratique, la contraventionnalisation ne modifierait pas le type de sanction prononcée dans la très grande majorité des cas alors que la procédure serait beaucoup moins chronophage. En outre, elle permettrait de réduire considérablement le délai entre la commission de l'infraction et la sanction.**

Proposition : sanctionner l'usage de stupéfiants par une contravention forfaitaire de quatrième ou de cinquième classe.

De nombreux travaux, déjà évoqués précédemment, ont préconisé la contraventionnalisation pour l'usage de stupéfiants.

Ainsi, la mission d'information sur les toxicomanies, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans son rapport en date du 30 juin 2011 ⁽²⁾ a proposé de sanctionner l'usage de stupéfiants d'une contravention judiciaire de troisième classe d'un montant maximal de 450 euros, relevant de la juridiction de proximité ⁽³⁾ ou du tribunal de police. De même, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques dans un rapport d'information sur l'évaluation de la lutte

⁽¹⁾ « Le traitement judiciaire des infractions liées aux stupéfiants en 2015 », Mme Louise Viard-Guillot, *Infostat Justice* n° 150, mars 2017.

⁽²⁾ *Rapport d'information sur les toxicomanies* par Mme Françoise Branget, députée, et M. Gilbert Barbier, sénateur (n°3 612, Assemblée nationale, n° 699, Sénat).

⁽³⁾ Supprimée par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

contre les substances illicites ⁽¹⁾ a proposé de transformer le délit d'usage du cannabis dans l'espace public en contravention de troisième classe ⁽²⁾.

Enfin dans le rapport précité sur « *l'efficacité de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants* » ⁽³⁾, la Mildeca a préconisé la suppression de la peine d'un an de prison pour simple usage de drogue et la mise en place, pour cette infraction, d'une contravention forfaitaire de cinquième classe dont le montant pourrait être de l'ordre de 300 euros.

2.L'adaptation du volet sanitaire au cadre contraventionnel

Aujourd'hui le volet sanitaire est intégré dans la procédure judiciaire et constitue une option pénale laissée à la disposition du juge pour les personnes dépendantes qui n'arrivent pas à s'engager dans une démarche thérapeutique.

Or l'articulation entre le volet sanitaire et le volet pénal prévue par la loi du 31 décembre 1970 est aujourd'hui peu efficace. Dans les éléments transmis à vos Rapporteurs, le syndicat national des magistrats Force ouvrière souligne que le rôle de « triage » de la Justice vers les services de santé n'a jamais fonctionné compte tenu de l'émergence d'un contentieux de masse et de la difficulté pour les magistrats d'évaluer la situation sanitaire d'un usager : « *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.* »

Votre Rapporteur Robin Reda considère qu'il faut « couper le cordon ombilical » entre la Justice et le sanitaire, afin de permettre aux magistrats de concentrer leur action sur la lutte contre les trafics. La contraventionnalisation est donc l'occasion de repenser l'articulation entre le volet pénal et le volet sanitaire.

⁽¹⁾ Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites, Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Laurent Marcangeli (n° 2 385, 20 novembre 2014).

⁽²⁾ L'un des deux co-Rapporteurs, Mme Anne-Yvonne Le Dain considérant qu'il était nécessaire de légaliser l'usage individuel du cannabis dans l'espace privé pour les personnes majeures.

⁽³⁾ Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, restitution des travaux, 2016 (MILDECA).

- *Une contraventionnalisation qui n'empêche pas le prononcé de peines complémentaires par le tribunal de police*

Afin que les usagers interpellés puissent mieux connaître l'accompagnement sanitaire dont ils peuvent bénéficier, votre Rapporteur Robin Reda considère qu'il faudrait prévoir d'inscrire sur l'avis d'amende forfaitaire envoyé au domicile de l'usager, des informations sur les structures sanitaires.

Proposition : prévoir d'inscrire sur l'avis d'amende forfaitaire envoyé au domicile de l'usager, des informations sur les structures sanitaires.

En outre, dans le cadre de l'amende forfaitaire contraventionnelle, le ministère public conserve l'opportunité des poursuites ⁽¹⁾. Face aux usagers les plus problématiques, les forces de l'ordre pourraient ne pas appliquer la procédure d'amende forfaitaire contraventionnelle et la personne interpellée serait déférée devant le tribunal de police ⁽²⁾ qui pourrait prononcer des peines complémentaires.

Le tribunal de police pourrait être éclairé sur la situation sanitaire et sociale de la personne par une **commission d'orientation**, à l'instar du dispositif qui a été mis en place au Portugal. Cette commission émettrait seulement un avis non contraignant. Elle serait composée de médecins, d'addictologues, de membres du centre d'information et de documentation jeunesse local etc et permettrait un rapprochement de ces acteurs et des forces de l'ordre.

Proposition : prévoir que les usagers présentant un profil problématique puissent être déférés devant le tribunal de police plutôt que de se voir notifier une amende contraventionnelle, soin étant laissé au tribunal, éclairé par une commission d'orientation sur le profil de la personne interpellée, de prononcer des peines complémentaires permettant une prise en charge sanitaire de la personne intéressée.

L'article 131-16 du code pénal fixe **la liste des peines complémentaires pouvant être prononcées pour toutes les contraventions, y compris des quatre premières classes par le tribunal de police**. Parmi ces peines figurent par exemple, l'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de responsabilité parentale, ou bien celle d'accomplir à ses frais un stage de sensibilisation à la sécurité routière.

Il pourrait donc être envisagé d'inscrire d'autres peines complémentaires en matière de stupéfiants telles que l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ou l'orientation vers

⁽¹⁾ *Cour de cassation, Chambre criminelle, n° 01-84.596, 12 mars 2002 : « Qu'en effet, si, pour les contraventions des quatre premières classes visées à l'article 529-6 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire, aucune disposition légale n'interdit au ministère public d'exercer l'action publique dans les conditions du droit commun ».*

⁽²⁾ *Article 521 du code de procédure pénale.*

une structure sanitaire qui permettrait de faire un bilan. Une modification de l'article 131-16 du code pénal pour y inscrire de nouvelles peines serait donc nécessaire.

Pour les contraventions de cinquième classe, dans son rapport précité sur l'efficacité de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants ⁽¹⁾, la Mildeca constate que si l'usager est déféré devant le tribunal de police, **cette contravention permet de conserver une variété de réponses pénales quasiment aussi large que le délit actuel**, y compris en termes de procédures mobilisables : *« Concernant les alternatives aux poursuites, les mêmes possibilités demeurent offertes qu'en matière délictuelle, notamment l'injonction thérapeutique dans le cadre d'une composition pénale, l'orientation vers le soin, le stage de sensibilisation, la transaction pénale. Concernant les peines principales en cas de poursuites, seules les peines de sursis avec mise à l'épreuve et l'ajournement avec mise à l'épreuve ne pourraient être prononcées. L'ajournement avec injonction est en revanche possible. Le tribunal de police serait compétent en cas de poursuites. Par ailleurs, concernant les peines alternatives et complémentaires susceptibles d'être prononcées en matière de contravention, elles sont moins variées qu'en matière délictuelle mais la plupart d'entre elles ne présentent pas d'intérêt particulier en matière de réponse à l'usage de stupéfiants. Seul le cas de la peine d'interdiction de paraître dans certains lieux, ou dans des catégories de lieux fixés par la juridiction, possible en matière délictuelle (y compris sans peine de prison encourue), et non prévu en matière de contravention, paraît mériter d'être souligné. »*

L'article 131-14 du code pénal fixe **la liste des peines complémentaires pouvant être prononcées pour toutes les contraventions de cinquième classe par le tribunal de police**. Comme pour les contraventions de quatrième classe, il pourrait être envisagé de compléter cet article et d'inscrire d'autres peines complémentaires en matière de stupéfiants.

Proposition : compléter la liste des peines complémentaires pouvant être prononcées par le tribunal de police pour une contravention de quatrième ou de cinquième classe par des peines concernant les stupéfiants.

- *Prévoir des sanctions administratives*

S'inspirant des possibilités de suspension du permis de conduire, votre Rapporteur Robin Reda considère qu'il serait pertinent de mener une réflexion sur les sanctions administratives qui pourraient être infligées en *sus* de la contravention.

D'un point de vue pratique, une sanction administrative est immédiatement exécutoire. Elle est infligée sans saisine préalable d'un juge,

⁽¹⁾ Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, restitution des travaux, 2016 (MILDECA).

souvent sans délai, et selon une procédure plus facile à mettre en œuvre que la procédure pénale. La sanction administrative permet la répression d'infractions très nombreuses, comme en matière de sécurité routière – plus d'un million de retraits de points de permis de conduire par an – ou en matière fiscale – environ deux millions de pénalités infligées par an.

Proposition : mener une réflexion sur la mise en place de sanctions administratives qui pourraient être infligées aux usagers de stupéfiants.

Les modalités de mise en place de telles amendes doivent cependant faire l'objet d'une réflexion approfondie compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'Homme sur le non-cumul des sanctions pénales et des sanctions administratives pour une même infraction ⁽¹⁾.

Le Conseil d'État, dans son avis consultatif de 2004², a relevé que le cumul de sanctions pénales et administratives est toutefois possible « *dès lors que l'institution de chacun de ces types de sanctions repose sur un objet différent et tend à assurer la sauvegarde de valeurs ou d'intérêts qui ne se confondent pas* ». S'agissant de l'usage de stupéfiants, une amende forfaitaire contraventionnelle apparaît pouvoir être combinée avec une sanction administrative de nature distincte : la première poursuivant un but répressif, la seconde un but sanitaire.

3. La mise en place d'une contravention pour usage : des difficultés surmontables

- *La question de la garde à vue*

Un des arguments avancés par de nombreux interlocuteurs entendus par la mission en faveur de l'amende forfaitaire délictuelle est que le maintien du caractère délictuel de l'infraction est nécessaire pour permettre aux forces de l'ordre d'avoir recours à des moyens coercitifs tels que la garde à vue ou les perquisitions. Ces procédures sont parfois utilisées à l'encontre d'usagers de stupéfiants pour démanteler des trafics locaux. Dans les éléments écrits transmis à la mission, le ministère de l'Intérieur, précise cependant que 83 % des usagers interpellés pour simple usage de stupéfiants ne sont pas placés en garde à vue. **Cette procédure concerne donc 17 % des personnes interpellées pour usage de stupéfiants.**

⁽¹⁾ Dans deux décisions n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnel le cumul des poursuites par l'Autorité des marchés financiers (AMF) et par la justice pénale au nom du principe juridique « non bis in idem ». Si le Conseil a admis dans une décision plus récente n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016 que le cumul de sanctions fiscales et pénales n'était pas contraire à la Constitution c'est sous réserve que ce cumul s'applique « aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt ».

⁽²⁾ CE, avis, Section de l'intérieur, 29 avril 2004, n° 370136.

Plusieurs interlocuteurs entendus par la mission ont douté de la pertinence de la garde à vue pour démanteler des trafics de drogues. Ainsi, Mme Fanny Huboux, chargée de mission « Justice » à la Mildeca, a souligné qu'il était difficile d'évaluer l'utilité réelle des gardes à vue pour démanteler le trafic de rue, compte tenu de l'absence d'études sur ce sujet. Elle a cependant considéré que la majorité des informations données par les usagers étaient rarement exploitables par les services de police. De même, M. Alain Blanc, vice-président de l'Association française de criminologie, a indiqué qu'il ne voyait pas l'intérêt des gardes à vue « *d'un point de vue opérationnel* » en soulignant que les policiers disposaient d'autres techniques plus efficaces pour remonter les filières que le placement en garde à vue d'usagers.

De même, dans le rapport précité sur l'efficacité de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants ⁽¹⁾, la Mildeca constate : « *Une étude de l'OFDT et du CESDIP réalisée en 2000 a conclu au fait qu'il fallait distinguer les procédures " complexes ", fruit d'un travail de longue haleine des services d'enquête, des procédures " simples ", qui concernent la majorité des interpellations pour usage. Dans les premières procédures, un travail préalable à l'interpellation (écoutes, surveillance) permet d'identifier des usagers et vendeurs, les premiers étant ensuite entendus pour préciser leurs liens avec leurs dealers. Dans les secondes, les usagers interpellés de façon fortuite ne donnent pas d'informations. L'idée d'enquêtes d'envergure partant de l'interpellation fortuite de simples usagers paraît peu conforme à la réalité d'après cette étude. Par ailleurs, il semble que les sources en matière de trafic de stupéfiants sont généralement placées à un niveau plus élevé que les simples consommateurs, qui ne sont pas en mesure de donner des informations précises sur les protagonistes du trafic.* »

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur la pertinence d'une peine de prison pour les usagers de stupéfiants qui, en pratique, n'est pas prononcée. L'absence de recours à l'emprisonnement prive de portée symbolique réelle la peine de prison prévue. M. Bernard Leroy, rapporteur de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) a rappelé lors de son audition que peu de personnes étaient aujourd'hui condamnées à une peine de prison ferme pour usage de stupéfiants et que la prison était de ce fait « dépassée ».

En outre, M. Nicolas Prisse, président de la Mildeca, a indiqué à vos Rapporteurs que l'existence d'une peine de prison avait un effet dissuasif limité, alors que l'incarcération pouvait avoir un effet très néfaste pour les usagers condamnés à une peine de prison ferme compte tenu d'une offre de soins qui reste limitée en prison pour les toxicomanes. Mme Clotilde Lepetit, présidente de la commission « égalité » du Conseil national du barreau a, quant à elle, souligné que la place des usagers de stupéfiants n'était pas en prison car ces personnes

⁽¹⁾ Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, restitution des travaux, 2016 (MILDECA).

nécessitaient plutôt un accompagnement sanitaire et social. De même, dans les éléments écrits transmis à la mission, le Syndicat de la magistrature souligne qu'outre « *le caractère disproportionné de cette réponse pénale pour simple usage, contraire aux standards européens et internationaux en la matière* », une 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* ».

Plusieurs rapports ont ainsi proposé la suppression de la peine de prison pour usage de stupéfiants. Ainsi, dans un rapport de commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites ⁽¹⁾ publié en juin 2003, les sénateurs Bernard Plasait et Nelly Olin ont cité M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, qui avait appelé à « *gommer la disposition la plus critiquable de la loi de 1970, à savoir la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement à l'encontre de simples usagers.* » et ont considéré que « *punir d'un an d'emprisonnement un usager de drogue occasionnel n'ayant commis aucun autre délit [paraissait] disproportionné et [n'était] d'ailleurs jamais appliqué* ». De même, le rapport précité de la Mildeca ⁽²⁾ a préconisé la suppression de la peine de prison et la mise en place d'une contravention forfaitaire de cinquième classe.

Plusieurs personnes auditionnées par la mission se sont également prononcées en faveur de la suppression de la peine de prison. Ainsi, Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme a regretté que certaines personnes soient encore en France emprisonnées aujourd'hui pour le simple usage de stupéfiants et a rappelé que l'avis de la CNCDH rendu en novembre 2016 avait préconisé, quel que soit le scénario de réforme retenu, la suppression de cette peine de prison. Dans les éléments écrits transmis à la mission, M. Bernard Leroy a indiqué qu'il était favorable « *à la suppression de l'emprisonnement pour le délit d'usage illicite simple de stupéfiants* » en soulignant que « *souvent les usagers de drogues [étaient] des jeunes qui [avaient] du mal à devenir autonomes et à se prendre en charge dans la vie* » et que « *la case prison ne [faisait] que retarder le moment de l'autonomisation des individus.* »

⁽¹⁾ Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites, M. Bernard Plasait et Mme Nelly Olin, (n° 321, 3 juin 2003).

⁽²⁾ Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, restitution des travaux, 2016 (MILDECA).

Les conventions internationales sur les stupéfiants

Les conventions internationales de l'ONU sur les stupéfiants de 1961 ⁽¹⁾, 1971 ⁽²⁾ et 1988 ⁽³⁾ de l'ONU prévoient que les États doivent prendre toutes les mesures possibles pour prévenir l'abus des stupéfiants et pour assurer le dépistage, le traitement, l'éducation, la réadaptation et la réintégration sociale des personnes concernées.

Les États doivent établir, en droit interne, une classification de toutes les drogues et de tous les produits chimiques placés sous contrôle afin de pouvoir appliquer les contrôles minimums requis par les conventions et doivent prendre les mesures législatives et administratives nécessaires pour limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la distribution, l'usage et la détention des stupéfiants.

Les États ont l'obligation de conférer le caractère d'infraction pénale à la possession en vue de l'usage, l'achat et la culture de drogues à des fins de consommation personnelle illicite.

En revanche, ces conventions n'imposent pas que l'infraction pénale soit sanctionnée par une peine de prison.

Votre Rapporteur Robin Reda considère que les forces de l'ordre peuvent utiliser des procédures alternatives. Ils peuvent ainsi entendre l'usager de stupéfiants comme **témoin volontaire** en application de l'article 62 du code de procédure pénale. Ce dernier permet aux enquêteurs d'entendre « *les personnes à l'encontre desquelles il n'existe aucune raison plausible de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction (...) sans faire l'objet d'une mesure de contrainte* ». Le deuxième alinéa de l'article 62 précise que si les nécessités de l'enquête le justifient « *ces personnes peuvent être retenues sous contrainte le temps strictement nécessaire à leur audition, sans que cette durée puisse excéder quatre heures* ». Lors de son audition par la mission, Mme Clothilde Lepetit a souligné que ce type d'auditions existait déjà couramment aujourd'hui dans le cadre des enquêtes de stupéfiants. Cette procédure pourrait dès lors être généralisée.

De même, les forces de l'ordre peuvent procéder à une garde à vue pour détention dès lors qu'il y a le moindre doute sur la qualité d'usager de la personne interpellée. En effet, les directives des parquets opèrent souvent une distinction entre usage et détention en fonction de la quantité détenue par la personne interpellée, cette distinction ne figurant pas dans la loi. Or, la notion, de quantité seuil a perdu aujourd'hui de sa pertinence puisqu'en pratique, les trafiquants détiennent toujours sur eux de faibles quantités pour se faire passer pour de simples usagers : les forces de l'ordre interpellent donc des usagers pour détention même en présence d'une faible quantité détenue dès lors que le comportement de l'usager est suspect.

⁽¹⁾ Convention unique sur les stupéfiants de 1961.

⁽²⁾ Convention sur les substances psychotropes de 1971.

⁽³⁾ Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

Le rapport précité de la Mildeca a aussi rappelé la possibilité de recourir à une procédure pour détention : « *Le groupe de travail a considéré que l'impossibilité de recourir à une mesure de garde à vue pour l'infraction d'usage ne constitue pas un obstacle dans la mesure où la qualification de détention de stupéfiants pourra être retenue par les OPJ au stade de l'enquête concernant une personne détenant une quantité minimale de stupéfiants, avant le choix d'une qualification par le parquet au stade de la poursuite en fonction des éléments ressortant de l'enquête. Le groupe de travail a expertisé ce point et conclu à la possibilité de recourir en début d'enquête à la qualification de détention ou d'acquisition de stupéfiants lorsque des éléments de l'enquête permettent de la soupçonner (personne venant d'opérer un achat...), le procureur de la République retenant in fine la qualification adéquate en fonction des éléments de l'enquête (détention ou usage). La suppression de la peine d'emprisonnement n'est donc pas analysée comme obérant les capacités d'enquête en matière de trafic de stupéfiants.* »

- *La question de la saisie du produit stupéfiant et du renforcement des moyens des forces de l'ordre*

La contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants pose la question de la saisie du produit stupéfiant. En cas de mise en place d'une telle réforme, **le législateur devra préciser que les forces de l'ordre qui prononcent l'amende procèdent également à la saisie et à la destruction du produit stupéfiant.**

Au-delà de la question de la contraventionnalisation, votre Rapporteur Robin Reda tient à souligner qu'il faut permettre une véritable simplification du travail des forces de l'ordre pour permettre une sanction pénale plus systématique. C'est pourquoi, comme il a été évoqué précédemment, il est nécessaire que le régime de conservation et de destruction des produits stupéfiants soit précisé.

Par ailleurs, afin permettre une verbalisation simple et sans passage au poste de police ou à la gendarmerie pour les forces de l'ordre, **votre Rapporteur juge indispensable d'équiper rapidement l'ensemble des patrouilles de police et de gendarmerie des tablettes NEO, de kits de détection de stupéfiants et de balances.**

<p>Proposition : préciser le régime de conservation et de destruction des stupéfiants et équiper l'ensemble des patrouilles de police et de gendarmerie des tablettes NEO, de kits de détection de stupéfiants et de balances.</p>

- *Un problème persistant : le signalement des usagers dans le fichier automatisé des empreintes digitales*

Les représentants de la police et de la gendarmerie, entendus par la mission, ont insisté sur l'utilité que représentait dans la procédure actuelle, le recueil d'empreintes digitales des personnes interpellées pour usage de

stupéfiants. Ce signalement des usagers au sein du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) permet parfois de résoudre des affaires non résolues par recoupement des empreintes.

Le fichier automatisé des empreintes digitales

Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) sert à la recherche et à l'identification des auteurs de crimes et de délits, ainsi qu'à la poursuite, à l'instruction et au jugement des affaires criminelles et délictuelles dont l'autorité judiciaire est saisie.

Le FAED permet de s'assurer de la véritable identité des personnes mises en cause dans une procédure pénale ou condamnées à une peine privative de liberté, afin d'éviter les erreurs judiciaires, de détecter les fausses identités et d'établir les cas de récidive. Il s'agit également d'identifier, par comparaison, les traces de personnes inconnues relevées sur des lieux d'infractions.

Par ailleurs, le FAED peut être utilisé pour faciliter la recherche de personnes disparues et l'identification de personnes décédées ou grièvement blessées.

Enfin, il permet de vérifier l'identité de personnes retenues en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale ou dans les conditions prévues par l'article L. 611-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Source : Commission nationale de l'informatique et des libertés

Or, la mise en place d'une amende forfaitaire contraventionnelle ne représente un réel gain de temps pour les forces de l'ordre que s'ils ne sont pas contraints de conduire la personne interpellée au poste de police ou à la gendarmerie.

Par ailleurs, l'inscription dans le FAED ne concerne aujourd'hui que les auteurs de crimes et de délits ⁽¹⁾. Votre Rapporteur Robin Reda préconise donc de permettre l'inscription dans le FAED des empreintes des personnes qui se sont vues infliger une amende forfaitaire contraventionnelle pour usage de stupéfiants. Il serait envisageable que les policiers ou les gendarmes convoquent la personne concernée dans un délai donné (48 heures, par exemple) pour procéder au relevé d'empreintes. Cette procédure serait à même d'éviter une perte d'information en termes de signalement même si votre Rapporteur est conscient que cette mesure risque de ne pas être systématiquement appliquée, notamment compte tenu du temps qu'elle nécessite pour les forces de l'ordre.

Proposition : permettre l'inscription dans le FAED des empreintes digitales des personnes qui se sont vues infliger une amende forfaitaire contraventionnelle pour usage de stupéfiants.

⁽¹⁾ CC, n°2010-25 QPC, 16 septembre 2010, M. Jean-Victor C.

C. UNE NÉCESSAIRE ÉVALUATION DE LA FORFAITISATION AVANT SON ÉLARGISSEMENT À D'AUTRES INFRACTIONS

Rien n'interdirait au législateur d'étendre ultérieurement le champ de la procédure de l'amende forfaitaire à d'autres délits, sous réserve de veiller à la pleine conformité d'une telle extension avec les exigences constitutionnelles de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation de la peine.

L'amélioration et la simplification de la procédure pénale figurent parmi les chantiers de la Justice, lancés par le ministère de la Justice en octobre dernier. Au titre de cette simplification, la garde des Sceaux, Madame Nicole Belloubet, a évoqué, lors du discours de présentation de ces chantiers, « *la forfaitisation de certains petits délits, notamment en matière de stupéfiants* ».

D'autres délits pourraient, en effet, faire l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire délictuelle. Dans une « feuille de route » élaborée par la direction générale de la police nationale dans le cadre de ces chantiers, est évoquée la possibilité de forfaitiser certains délits et contraventions (autre que l'usage de stupéfiants) tels que le port d'arme prohibé de catégorie D, la conduite malgré la perte de la totalité des points, la vente à la sauvette, l'occupation illicite des halls d'immeubles, le recours à la prostitution, l'entrave à la circulation, l'infraction aux débits de boissons, la dégradation légère (tags) et le vol à l'étalage reconnu avec restitution de l'objet.

Dans les éléments transmis à la mission, la direction générale de la gendarmerie nationale a évoqué, comme la direction générale de la police nationale, le vol à l'étalage, le transport sans motif légitime d'arme blanche ou incapacitante de catégorie D, ou dégradation ou détérioration légère d'un bien par inscription, signe ou dessin. Ont aussi été citées les infractions suivantes ⁽¹⁾ :

– les délits du contentieux du transport routier facilement « matérialisables » sur la voie publique : transport routier sans carte de conducteur insérée dans le chronotachygraphe électronique du véhicule, utilisation d'une licence, d'une copie conforme ou d'une autorisation de transport routier périmée, suspendue ou déclarée perdue, transport routier sans appareil de contrôle des conditions de travail, transport routier avec une carte n'appartenant pas au conducteur d'un véhicule équipé d'un chronotachygraphe électronique ;

– la soustraction frauduleuse d'énergie ;

– l'inexécution d'un stage de citoyenneté, ou de sensibilisation à la sécurité routière ou de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, prononcé à titre de peine ;

⁽¹⁾ Dans le cadre des auditions, ont également été citées certaines infractions en matière de réglementation des transports routiers (défaut de licence, défaut de justification de location du véhicule, défaut de lettre de voiture). Certaines conduites en état alcoolique (taux d'alcool entre 0.4 et 0.6 mg par litre d'air expiré par exemple) sont également mentionnées, à condition de prévoir également une possible suspension du permis de conduire.

– la vente à la sauvette, offre, vente ou exposition en vue de la vente de biens dans un lieu public sans autorisation ou déclaration régulière en violation des dispositions réglementaires sur la police de ce lieu.

Vos Rapporteurs considèrent que cette extension pourrait être opportune pour permettre une vraie simplification de la procédure pénale. Il faudra néanmoins se montrer prudent et éviter les infractions qui impliquent des victimes ou celles pour lesquelles l'appréciation par un juge de l'élément intentionnel est indispensable.

Ainsi, lors de son audition, M. Jacky Coulon, secrétaire national de l'USM, a souligné que s'agissant du vol à l'étalage, une forfaitisation pourrait être délicate compte tenu de la nécessaire appréciation du juge des circonstances de l'infraction : un vol d'objet électronique en vue d'une revente ne sera pas sanctionné de la même manière qu'un vol de nourriture par une personne sans ressources.

Par ailleurs, vos Rapporteurs tiennent à rappeler que l'amende forfaitaire délictuelle n'a pas encore été mise en œuvre pour les deux délits routiers, en raison d'obstacles pratiques et juridiques qui, sans être insurmontables, n'en sont pas moins réels. **C'est pourquoi ils préconisent de mettre en place, si l'amende forfaitaire délictuelle était adoptée par le Parlement, une évaluation de cette mesure avant une éventuelle extension à d'autres délits de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle.**

<p>Proposition : évaluer la mise en place de l'amende forfaitaire délictuelle avant un éventuel élargissement de cette procédure à d'autres infractions.</p>

D.METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE EN DIRECTION DES MINEURS

Vos Rapporteurs sont convaincus qu'une politique efficace de lutte contre la toxicomanie doit accorder la priorité à la problématique de la consommation de stupéfiants chez les mineurs.

En effet, les pouvoirs publics doivent accorder une attention particulière aux adolescents car c'est durant cette période que les jeunes prennent des habitudes en matière de consommation de stupéfiants. Or ils bénéficient d'un régime juridique « indulgent » pendant leur minorité avant d'être confrontés à une réponse pénale qui peut être plus répressive à leur majorité alors même qu'ils ont pu devenir des consommateurs réguliers durant leur adolescence.

1. La préoccupante progression des usagers mineurs

Les mineurs représentent une part importante des personnes mises en cause uniquement pour usage de stupéfiants, **entre 17 et 18 % selon le stade de la procédure.**

PART DES MINEURS PARMIS LES PERSONNES MISES EN CAUSE DANS DES AFFAIRES D'USAGE DE STUPÉFIANTS

		Auteurs	dont mineurs	Taux de mineurs
2015	Auteurs dans les affaires terminées par une décision de justice ⁽¹⁾	97 810	17 664	18,1%
2016	Auteurs mis en cause (Intérieur)	153 241	26 201	17,1%
2016	Auteurs dans les affaires nouvelles	139 683	24 770	17,7%
2016	Auteurs dans les affaires poursuivables	118 038	20 357	17,2%
2016	Auteurs dans les alternatives réussies	68 681	15 970	23,3%
2016	Auteurs dans les poursuites	46 773	3 894	8,3%

(1) Source INFOSTAT justice 150, tableau 2 : répartition des auteurs selon le type d'infractions. Ce chiffre est obtenu en calculant le nombre de mineurs mis en cause pour usage seul par rapport au nombre de personnes mises en cause pour usage seul. Il ne comprend pas les affaires mixtes, qui comprennent usage et détention par exemple.

Source : DCPJ, SDSE-SID/Cassiopée, traitement PEPP

Selon une étude de l'OFDT réalisée en 2015 ⁽¹⁾, les personnes condamnées pour usage de stupéfiants sont globalement plus jeunes que celles condamnées pour d'autres délits. Le parquet donne systématiquement une suite aux affaires d'usage de stupéfiants mettant en cause des mineurs (taux de réponse pénale de 98 %) et le taux de poursuites est maximum pour ce type d'infraction.

Si la part des mineurs dans les condamnations pour usage est en baisse depuis quelques années, après avoir régulièrement augmenté entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, le nombre de mineurs condamnés pour usage de stupéfiants a été multiplié par 7,7 entre 2000 et 2015.

En 2015, 1 840 décisions ont été prononcées à l'encontre de mineurs pour usage de stupéfiants en infraction unique, soit 5 % des condamnations pour usage de stupéfiants.

⁽¹⁾ « Trente ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants » Mme Ivana Obradovic, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, Tendances n° 103, octobre 2015.

ÉVOLUTION DES CONDAMNATIONS ET DES COMPOSITIONS PÉNALES DE MINEURS ET DE LEUR PART POUR USAGE DE STUPÉFIANTS EN INFRACTION UNIQUE ENTRE 2000 ET 2015 ⁽¹⁾

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Condammations	3 481	2 638	1 493	3 198	4 095	7 864	12 510	15 764
dont mineurs	240	160	105	179	338	567	635	675
Part mineurs dans condamnations	6,9 %	6,1 %	7 %	5,6 %	8,3 %	7,2 %	5,1 %	4,3 %
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽¹⁾
Condammations	20 764	27 082	28 621	29 405	31 519	33 136	34 450	37 160
dont mineurs	905	1 105	1 177	1 275	1 574	1 771	1 761	1 840
Part mineurs dans condamnations	4,4 %	4,1 %	4,1 %	4,3 %	5 %	5,3 %	5,1 %	5 %

(2) 2015 : données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP.

Malgré un nombre de condamnations qui reste relativement faible, l'usage de stupéfiants, et plus spécialement du cannabis, est particulièrement préoccupant chez les jeunes comme il a été souligné précédemment.

Comme l'a souligné l'INSERM dans une étude réalisée en 2014 ⁽¹⁾, les premières expérimentations de stupéfiants sont observées dès les dernières années de collège (11 % des élèves de 4^{ème}, 24 % des élèves de 3^{ème}) et concernent près d'un lycéen sur 2 en 2011. Les usages réguliers de cannabis (au moins dix fois dans le mois) concernent 2 % des élèves de 3^{ème} en 2010-2011, 6 % des élèves de 2^{nde}, 7 % des élèves de terminale.

L'usage de stupéfiants autres que le cannabis chez les jeunes de 17 ans

Selon l'enquête ESCAPAD ⁽²⁾, à 17 ans, les adolescents qui ont consommé un stupéfiant autre que le cannabis sont, dans leur très grande majorité, restés à une simple expérimentation. Ainsi, à 17 ans, quel que soit le produit considéré, moins de 1 % des adolescents ont déclaré en avoir consommé plus de 5 fois.

Cette banalisation de la consommation de stupéfiants chez les adolescents n'est pas sans conséquence en termes de santé publique. Dans l'étude précitée ⁽³⁾, l'INSERM rappelle l'impact particulier de la consommation de stupéfiants chez les adolescents : « *Le cerveau de l'adolescent est plus vulnérable aux substances psychoactives que le cerveau de l'adulte. Il présente la particularité d'être dans*

⁽¹⁾ « Conduites addictives chez les adolescents, une expertise collective de l'INSERM » février 2014.

⁽²⁾ « Les drogues à 17 ans : analyse de l'enquête ESCAPAD 2014 », *Observatoire français des drogues et des toxicomanies*, mai 2015.

⁽³⁾ *Ibid.*

un état de transition vers l'état adulte. Les processus de maturation cérébrale (qui se poursuivent jusqu'à environ 25 ans) entraînent une vulnérabilité exacerbée de l'adolescent vis-à-vis de la neurotoxicité des substances psychoactives en général. Une zone du cerveau, le cortex préfrontal, qui permet la prise de décision, l'adaptation du comportement à la situation, est plus particulièrement concernée par cette maturation à l'adolescence. Quel que soit le produit considéré, la précocité de l'expérimentation et de l'entrée dans la consommation accroît les risques de dépendance ultérieure et plus généralement de dommages subséquents. » La consommation régulière de cannabis par des mineurs a donc des effets à long terme qui peuvent altérer les résultats scolaires et les relations sociales.

2. Une réponse pénale et éducative insuffisante

a. Des rappels à la loi à la faible efficacité pédagogique

La circulaire précitée de la direction des affaires criminelles et des grâces du 16 février 2012 ⁽¹⁾ évoque spécifiquement le cas des mineurs usagers de stupéfiants et exclut les classements sans suite en opportunité ou accompagnés d'un rappel à la loi par un officier de police judiciaire : *« Les décisions de classement sans suite en opportunité ou assortis d'un rappel à la loi par un officier de police judiciaire ont un effet pédagogique limité et contribuent à asseoir le sentiment de banalisation et d'impunité ressenti par une partie non négligeable des jeunes consommateurs. Dès lors, il conviendra d'exclure toute mesure de classement de ce type. Seul le rappel à la loi par délégué du procureur peut être envisagé dans certains cas. »*

Outre les éventuelles mesures d'orientation sanitaire et sociale développées localement, la circulaire recommande le recours au stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ⁽²⁾, dont les frais sont en tout ou partie à la charge des représentants légaux s'il s'agit d'un stage ordonné à titre de mesure alternative aux poursuites (article 7-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante) ou d'une mesure de composition pénale (article 41-2 15 du code de procédure pénale) et sauf dispense à la charge du condamné s'il s'agit d'une peine (article 131-35-1 du code pénal).

Dans les cas où la consommation de stupéfiants paraît révéler une toxicodépendance ou une problématique plus complexe chez le mineur, la circulaire recommande la saisine du juge des enfants *« qui dispose d'une palette de mesures adaptées et encadrées permettant le recueil de renseignements de*

⁽¹⁾ *Ibid.*

⁽²⁾ *Le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants applicable aux mineurs est élaboré et mis en œuvre dans les conditions prévues par les articles R. 131-41 à R. 131-44 du code pénal, auxquels renvoie l'article R. 131-47 du même code.*

personnalité plus complets et la mise en place d'une prise en charge éducative et sanitaire. »

Dans les faits, les policiers et gendarmes entendus par les Rapporteurs ont indiqué que **les mineurs interpellés pour usage de stupéfiants faisaient très majoritairement l'objet de simples rappels à la loi accompagnés d'une remise aux parents.**

b.Des actions de prévention insuffisantes

Compte tenu de l'objet de la mission qui est centré sur l'amende forfaitaire délictuelle, vos Rapporteurs ne se sont pas penchés sur la question de la prévention notamment dans le milieu scolaire. Néanmoins les différents rapports parlementaires récents qui ont traité de la lutte contre la toxicomanie ont souligné l'insuffisance de la prévention en direction des mineurs.

Ainsi, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques (CEC) dans son rapport précité sur l'évaluation de la lutte contre les substances illicites ⁽¹⁾ a constaté que les actions de prévention sont « *dispersées* » et « *présentent une efficacité contestée* ». Le rapport souligne notamment que le dispositif de prévention en milieu scolaire assumé par les policiers et les gendarmes (policiers formateurs anti-drogue ou PFAD, et gendarmes formateurs relais anti-drogue ou FRAD) manque « *des grilles de lecture et d'analyse communes, des dispositifs qui assurent la récurrence et le suivi des actions et de leur efficacité, et, plus simplement, de la constance.* » et recommande d' « *équilibrer, sous le contrôle de la Mildeca, les interventions des PFAD et des FRAD sur l'ensemble du territoire national afin de délivrer une information à tous les élèves et d'éviter que certains élèves les voient chaque année et d'autres jamais.* »

Compte tenu de la banalisation de l'usage de stupéfiants et du caractère précoce des premières expérimentations chez les mineurs, plus particulièrement du cannabis, dès le collège, vos Rapporteurs considèrent que les programmes de prévention en matière de stupéfiants doivent être généralisés dans les collèges sur l'ensemble du territoire.

3.Réaffirmer l'interdit pénal chez les usagers mineurs

Vos Rapporteurs considèrent qu'il est essentiel de renforcer les sanctions pénales pour les mineurs consommateurs de stupéfiants en raison de la banalisation particulièrement marquée de ces produits chez les jeunes. **Il paraît peu efficace de souhaiter réaffirmer l'interdit pénal en mettant en place une amende forfaitaire délictuelle uniquement pour les majeurs alors que la consommation et les addictions s'installent dès l'adolescence.**

⁽¹⁾ Ibid.

En l'état du droit, une amende forfaitaire contraventionnelle de cinquième classe ne peut pas être prononcée à l'encontre d'un mineur, *a fortiori* une amende forfaitaire délictuelle. En effet, l'article 20-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 ⁽¹⁾ dispose que « *les contraventions de la 5^{ème} classe commises par des mineurs, sont instruites et jugées dans les conditions prévues aux articles 8 à 19 de la présente ordonnance* ». Or l'article 8 précité précise que « *le juge des enfants effectuera toutes diligences et investigations utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation.* » Ces investigations semblent manifestement incompatibles avec la procédure de l'amende forfaitaire.

En revanche, l'article 21 de l'ordonnance précitée précise que « *sous réserve de l'application des articles 524 à 530-1 du code de procédure pénale, les contraventions de police des quatre premières classes, commises par les mineurs, sont déférées au tribunal de police siégeant dans les conditions de publicité prescrites à l'article 14 pour le tribunal pour enfants.* » Il est donc possible de prononcer une amende contraventionnelle de quatrième classe à l'encontre d'un mineur de plus de 13 ans. En revanche, la responsabilité pénale étant personnelle, le mineur doit être contraint de régler lui-même ses amendes, sans que ses parents ou ses représentants légaux puissent être contraints d'y contribuer.

Par ailleurs, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a créé des circonstances aggravantes à l'usage de stupéfiants qui a modifié l'article L. 3421-1 du code de santé publique en prévoyant que : « *Si l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par le personnel d'une entreprise de transport terrestre, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. Pour l'application du présent alinéa, sont assimilés au personnel d'une entreprise de transport les travailleurs mis à la disposition de l'entreprise de transport par une entreprise extérieure* ». Vos Rapporteurs considèrent qu'il serait pertinent de créer d'autres circonstances aggravantes de ce type, notamment **pour les personnes en contact avec des mineurs, par exemple dans une enceinte scolaire.**

La création d'une mission d'information permettrait d'approfondir utilement la réflexion sur ces sujets.

Proposition : créer une mission d'information relative à la sanction du délit d'usage des stupéfiants chez les mineurs.

⁽¹⁾ Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Pour sa part, votre Rapporteur Robin Reda suggère d'aller plus loin encore en prévoyant de telles circonstances aggravantes non seulement pour les mineurs, mais aussi dans d'autres hypothèses, comme l'a suggéré notamment M. Jean-Pierre Couteron, président de la Fédération addiction, lors de son audition. Celui-ci a, en effet, préconisé de développer une politique pénale qui prenne en compte les circonstances de l'usage de stupéfiants afin de sanctionner davantage les comportements qui sont les plus nuisibles à l'ordre public.

La contraventionnalisation de l'usage que propose votre Rapporteur Robin Reda n'implique pas la suppression du caractère délictuel pour toutes les infractions d'usage **puisque une infraction de délit d'usage de stupéfiants aggravé pourrait être créée**. Une telle réforme permettrait une réponse pragmatique et mesurée pour les usages les moins problématiques pour la société, tout en pénalisant davantage certaines circonstances d'usage.

E. RÉORIENTER LES STRATÉGIES POLICIÈRES VERS LES TRAFIQUANTS

Comme vos Rapporteurs l'ont souligné précédemment, les stratégies policières sont actuellement ciblées sur les consommateurs plutôt que sur les trafiquants pour des raisons purement administratives ⁽¹⁾. La constatation d'un usage de stupéfiants vaut en effet résolution d'une affaire et contribue ainsi mécaniquement à améliorer le taux d'élucidation des unités de police.

Dans un rapport publié en juillet 2011 sur l'organisation et gestion des forces de sécurité publique ⁽²⁾, la Cour des comptes constate ainsi que l'action de ces services au cours des dernières années en matière de produits stupéfiants « a été marquée par la priorité accordée, dans une approche essentiellement statistique, à la répression de la consommation » et que la priorité donnée à la répression de la consommation « s'est souvent accompagnée d'une baisse sensible des indicateurs relatifs aux infractions d'usage-revente et de trafic, comme dans le Rhône (- 50 % depuis 2002) et les Yvelines (- 52 % depuis 2006). »

La mise en place d'une procédure d'amende forfaitaire qu'elle soit contraventionnelle ou délictuelle devrait donc permettre aux forces de l'ordre d'agir prioritairement pour lutter contre les trafics de stupéfiants. À cet égard, les groupes d'intervention régionaux (GIR) qui jouent un rôle essentiel doivent être renforcés.

Proposition : réorienter les stratégies policières vers la lutte contre les trafics de drogues.

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

⁽²⁾ Cour des comptes « Organisation et gestion des forces de sécurité publique », juillet 2011, p. 36.

F.AFFECTER LE PRODUIT DES AMENDES À LA PRÉVENTION

La Mildeca bénéficie aujourd'hui d'un fonds de concours « drogues » alimenté par le produit des avoirs criminels définitivement confisqués au moment du jugement de condamnation. Ce fonds a bénéficié ces dernières années d'un budget compris entre 10 et 14 millions d'euros.

En application d'une décision interministérielle du 15 février 2007, les crédits du fonds de concours sont répartis entre les ministères participant à la lutte contre le trafic de stupéfiants et la Mildeca à hauteur de :

- 35 % pour la police (direction générale de la police nationale) ;
- 25 % pour la gendarmerie (direction générale de la gendarmerie nationale) ;
- 20 % pour la justice (directions de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse, des affaires civiles et des grâces, des services judiciaires, école nationale de la magistrature, école nationale de l'administration pénitentiaire, secrétariat général) ;
- 10 % pour les douanes (direction générale des douanes et des droits indirects).

La Mildeca conserve les 10 % restants, qu'elle consacre au financement d'actions de prévention, soit 1,41 million d'euros en 2016, ce qui constitue un montant qui reste limité.

Vos Rapporteurs considèrent qu'il serait pertinent d'affecter un montant équivalent au produit des amendes à ce fonds de concours afin de renforcer les actions de prévention et de leur donner une véritable ampleur.

<p>Proposition : affecter le produit des amendes au fonds de concours « drogue » de la Mildeca afin de financer des actions de prévention.</p>

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA RÉPRESSION PAR UNE FORFAITISATION DES PEINES

A. LA PISTE D'UNE QUALIFICATION DÉLICTEUELLE

- conférer un caractère à la fois forfaitaire et délictuel à l'amende réprimant l'usage de stupéfiants ;
- adapter les règles relatives à la récidive pour l'amende forfaitaire délictuelle en matière d'usage de stupéfiants ;
- mettre en place l'amende forfaitaire délictuelle d'abord à titre expérimental.
- fixer l'amende à un montant compris entre 150 et 200 euros et en prévoir le paiement via l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) ;
- prévoir l'inscription au fichier TAJ, dans un délai maximum de 24 heures, des amendes forfaitaires infligées en matière d'usage de stupéfiants ;
- laisser au garde des Sceaux et aux parquets le soin de définir le profil des usagers de drogues à la consommation « problématique » et pour lesquels l'amende forfaitaire n'est pas adaptée ;
- renforcer le dispositif des stages de sensibilisation et des injonctions thérapeutiques et augmenter en particulier le nombre de médecins-relais ;
- réfléchir à la création de commissions pluridisciplinaires de dissuasion de la toxicomanie susceptibles d'être consultées par les magistrats ;

B. L'HYPOTHÈSE D'UNE QUALIFICATION CONTRAVENTIONNELLE

- sanctionner l'usage de stupéfiants par une contravention forfaitaire de quatrième ou de cinquième classe et supprimer la peine d'emprisonnement pour usage simple ;
- prévoir d'inscrire sur l'avis d'amende forfaitaire envoyé au domicile de l'utilisateur, des informations sur les structures sanitaires ;
- prévoir que les usagers présentant un profil problématique puissent être déférés devant le tribunal de police plutôt que de se voir notifier une amende contraventionnelle, soin étant laissé au tribunal, éclairé par une commission d'orientation sur le profil de la personne interpellée, de prononcer des peines

complémentaires permettant une prise en charge sanitaire de la personne intéressée ;

— compléter la liste des peines complémentaires pouvant être prononcées par le tribunal de police pour une contravention de quatrième ou de cinquième classe par des peines concernant les stupéfiants ;

— mener une réflexion sur la mise en place de sanctions administratives qui pourraient être infligées aux usagers de stupéfiants ;

— permettre l'inscription dans le FAED des empreintes digitales des personnes qui se sont vues infliger une amende forfaitaire contraventionnelle pour usage de stupéfiants ;

— mener une réflexion sur la création d'un délit d'usage de stupéfiants aggravé dans certaines circonstances ;

III. SE DONNER LES MOYENS D'UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE

— équiper dans les meilleurs délais l'ensemble des gendarmeries et des commissariats de tablettes NEO ;

— doter toutes les patrouilles de police et de gendarmerie de kits de détection et de balances ;

— préciser le régime de conservation et de destruction des stupéfiants ;

— privilégier une expérimentation dans un ressort régional ou local et pour une période de temps limitée d'une procédure simplifiée pour les usagers de stupéfiants et évaluer cette expérimentation avant un éventuel élargissement de ces procédures à d'autres infractions.

IV. UN PUBLIC SPÉCIFIQUE À ACCOMPAGNER : LES MINEURS

— créer une mission d'information relative à la sanction du délit d'usage de stupéfiants chez les mineurs ;

V. POUR UNE STRATÉGIE GLOBALE

— réorienter les stratégies policières vers la lutte contre les trafics de drogues ;

— affecter le produit des amendes au fonds de concours « drogue » de la Mildeca afin de financer des actions de prévention.

ANNEXE : LE DISPOSITIF DE L'AMENDE FORFAITAIRE CONTRAVENTIONNELLE

La procédure de l'amende forfaitaire s'est appliquée dans un premier temps aux contraventions des quatre premières classes. Elle a été étendue ensuite aux contraventions de la 5^{ème} classe mais le décret nécessaire n'a jamais été pris.

Le code de procédure pénale prévoit, aux articles 529 et suivants ⁽¹⁾, un mécanisme d'amende forfaitaire en matière contraventionnelle. Le premier alinéa de l'article 529 dispose ainsi que, « *pour les contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive* ». L'article 5297 prévoit la minoration, sous certaines conditions, de l'amende forfaitaire pour certaines infractions au code de la route dont la liste est également fixée par décret en Conseil d'État ⁽²⁾.

La procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit.

L'article R. 481 du même code dresse la liste limitative des contraventions des quatre premières classes auxquelles cette procédure est applicable : contraventions au code de la route, en matière de protection de l'environnement, en matière de protection ou de contrôle des animaux domestiques et des animaux sauvages, apprivoisés ou tenus en captivité, etc.

S'agissant des contraventions de la cinquième classe, l'article 29 de la loi n° 20111862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a précisé qu'elles pouvaient désormais faire l'objet du mécanisme de l'amende forfaitaire. L'article 15 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a, quant à lui, modifié l'article 529-7 précité afin de prévoir que l'amende forfaitaire minorée puisse s'appliquer à certaines contraventions au code de la route de la cinquième classe. L'article R. 481 n'a toutefois pas encore été modifié en conséquence et ne vise encore à ce jour que des contraventions des quatre premières classes.

Le montant de l'amende forfaitaire peut être acquitté soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit auprès

⁽¹⁾ Chapitre II bis (« De la procédure de l'amende forfaitaire ») du Titre III du Livre II du code de procédure pénale.

⁽²⁾ Les articles 5293 à 5296 du code de procédure pénale régissent, par ailleurs, le versement d'une « indemnité forfaitaire » pour les contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, réguliers et à la demande. Cette « indemnité forfaitaire » est versée à l'exploitant de transports en commun.

du service indiqué dans l'avis de contravention, dans un délai de quarante-cinq jours. Le contrevenant doit s'en acquitter dans ce délai, à moins qu'il ne formule une requête en exonération. Faute de paiement ou de présentation d'une requête dans le délai prescrit, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) – Direction des opérations et de l’emploi**
 - Général Pierre Sauvegrain, adjoint au directeur des opérations et de l’emploi
 - Cheffe d’escadron Céline Michta, adjointe au chef de la section prospective pénale et pratique judiciaire
 - Chef d’escadron Philippe Sibille, adjoint au chef de la section des flux routiers et ferroviaires
- **Délégation à la sécurité routière**
 - M. Emmanuel Barbe, magistrat, délégué interministériel à la sécurité routière, délégué à la sécurité routière
 - M. Alexandre Rochatte, chef de service, délégué adjoint à la sécurité routière
 - Mme Cécile Rackette, magistrate, conseillère technique interministérielle "justice"
- **Ministère de la Justice - Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**
 - M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces
 - M. Pierre-Mathieu Gaite, magistrat, rédacteur au bureau de la politique pénale générale
 - Mme Soizic Iroz, magistrate, cheffe du bureau de la législation pénale spécialisée
- **Préfecture de Police de Paris**
 - M. Michel Delpuech, préfet de police
 - M. Thierry Huguet, chef d’état-major, direction régionale de la Police judiciaire
 - Mme Valérie Martineau, sous directrice de la police d’investigation territoriale, direction de la sécurité de proximité de l’agglomération parisienne
 - M. Christophe Delaye, conseiller technique adjoint chargé des affaires de police
- **Conseil de la Fonction Militaire de la Gendarmerie (CFMG)**
 - Colonel Bruno Arviset, secrétaire général

- Lieutenant-colonel Sébastien Baudoux
- Major Franck Borde
- Adjudant Raoul Burdet
- Maréchal des logis chef Gérard Dhordain
- Gendarme Benoît Fassi
- Chef d'escadron Groizeleau Franck
- Adjudant-chef Catherine Hernandez
- Adjudant Alain Mouline
- Adjudant-chef Francis Prevel
- Gendarme Grégory Rivière
- Adjudant-chef Bruno Tromeur
- Colonel Bruno Arviset, secrétariat général CFMG
- Lieutenant-colonel Pascal Estève (*à vérifier*)
- Major Jean-Pierre Malherbe (*à vérifier*)
- **Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)**
 - M. Pascal Lalle, directeur central
- **Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG)**
 - M. Jean-Jacques Bosc, procureur général près la cour d'appel de Dijon
 - Mme Marie-Suzanne Le Quéau, procureur général près la cour d'appel de Douai
- **Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)**
 - M. Marc Cimamonti, président de la CNPR
 - Mme Emmanuelle Bochenek, procureur de la République à Cherbourg
- **Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)**
 - M. Julien Morel d'Arleux, directeur
 - Mme Ivana Obradovic, directrice adjointe
- **Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)**
 - M. Nicolas Prisse, président
 - Mme Fanny Huboux, chargée de mission Justice
 - Mme Charlotte Defremont, chargée de mission Police
- **Syndicat de la magistrature**
 - Mme Katia Dubreuil, secrétaire nationale

- Mme Anaïs Vrain, secrétaire nationale
- **M. Jean-Paul Jean, professeur associé à l'Université de Poitiers, président de chambre et directeur du service de documentation, des études et du rapport de la cour de cassation**
- **Fédération Addiction**
 - M. Jean-Pierre Couteron, président
 - Mme Nathalie Latour, déléguée
- **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)**
 - Mme Christine Lazerges, présidente
 - Mme Cécile Riou-Batista, secrétaire générale adjointe
- **Association nationale de prévention contre l'alcoologie et l'addictologie (ANPAA)**
 - M. Nicolas Simon, président
 - M. Bernard Basset, vice-président,
 - Mme Myriam Savy, responsable du pôle communication, animation associative et plaidoyer
- **Association française de criminologie (AFC)**
 - M. Alain Blanc, vice-président
- **Syndicat national des magistrats FO**
 - M. Jean de Maillard, magistrat, secrétaire général adjoint
 - Mme Michelle Guillo épouse Jouhaud, magistrat
- **Direction générale de la santé**
 - M. Benoît Vallet, directeur général
 - Mme Magali Guegan, adjoint à la sous-directrice de la santé des populations
 - M. Pierre-Yves Bello, chef du bureau de la prévention des addictions
- **Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS)**
 - M. Vincent Le Beguec, chef de l'OCRTIS

- **Conseil national des barreaux**
 - Mme Françoise Mathe, présidente de la commission Libertés et droits de l’homme
 - Mme Clotilde Lepetit, présidente de la commission Égalité,
 - Mme Géraldine Cavailé, directrice du service juridique
- **Union syndicale des magistrats**
 - M. Jacky Coulon, secrétaire national
- **Parents contre la drogue**
 - M. Serge Lebigot, président de l’association
 - M. Guillaume Jeanson, avocat de l’association
- **Conférence nationale des premiers présidents de cours d’appel**
 - M. Paul-André Breton, premier président de la cour d’appel de Rouen
- **Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS)**
 - M. Bernard Leroy, rapporteur
- **Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance**
 - M. Christophe Mackowiak, président du TGI de Versailles et vice-président de la conférence
 - M. Ollivier Joulin, président du TGI de Rennes
- **Commission globale de politique en matière de drogues**
 - Mme Ruth Dreifuss, présidente
 - Professeur Michel Kazatchkine, membre de la Commission globale de politique en matière de drogues et ancien directeur exécutif du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
 - M. Khalid Tinasti, secrétaire exécutif de la Commission globale de politique en matière de drogues

Table ronde d’associations d’usagers du cannabis

- **Auto-Support des Usagers de Drogues (ASUD)**
 - M. Fabrice Olivet, directeur
 - Mme Anne Coppel, présidente d’honneur, sociologue
 - M. Alessandro Stella, trésorier d’ASUD, historien, directeur de recherche à l’EHESS

— **NORML France**

- M. Olivier Hurel, responsable relations publiques
- M. Béchir Bouderbala, responsable financement

— **Techno Plus**

- M. Jean-Marc Estève, administrateur national
- M. Florian Bureau, administrateur national

— **Cannabis sans frontières**

- M. Farid Ghehiouèche, porte-parole
- M. Michel Sitbon, président
- M. Emmanuel Maillard, chargé du plaidoyer

— **Fondation pour des approches alternatives en matière d'addictions (FAAAT) - Think & Do tank**

- M. Kenzi Riboulet Zemouli, chargé de recherche

— **Collectif d'information et de recherche sur le cannabis (CIRC)**

- M. François-Georges Lavacquerie, porte-parole du CIRC Paris 5

Table ronde Syndicats de la Police nationale : les gradés et gardiens de la paix

— **Unité SGP Police – Force ouvrière**

- M. Dominique Ledourner, secrétaire national des conditions de travail
- M. Michel Chouippe-Macé, référent national investigation

— **UNSA Police**

- M. Thierry Clair, secrétaire national province
- Mme Ophélie Cohen, déléguée nationale formation et action sociale

— **Alliance police nationale**

- M. Philippe Lavenu, délégué national
- M. Dominique Prati Pestana, délégué
- M. Christophe Rouyer, délégué

Table ronde Syndicats de la Police nationale : les officiers

— Synergie-Officiers

- M. Benjamin Iseli, conseiller technique

— Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI)

- Mme Sabrina Rigolle, secrétaire nationale
- M. Jean-Marc Bailleul, secrétaire général

Table ronde Syndicats : les commissaires

— Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

- Mme Céline Berthon, secrétaire générale
- M. David Le Bars, secrétaire national

— Syndicat indépendant des commissaires de police (SICP)

- M. Jean-Paul Megret, secrétaire national

DÉPLACEMENTS

Yvelines

- Escadron départemental de sécurité routière : capitaine Edix Lebeau, commandant d'unité et les militaires du Peloton Motorisé de Mantes-la-Jolie ainsi que les militaires de la Brigade Motorisée de Rambouillet ;
- Brigade territoriale autonome de Versailles : Major Benoît Damourette, commandant d'unité

Lille

- M. Luc-Didier Mazoyer, inspecteur général, directeur départemental de la sécurité publique du Nord
- M. Daniel Lejeune, directeur adjoint de la sécurité publique du Nord
- M. Philippe Nouarault, commissaire divisionnaire, chef de la sûreté départementale de Lille
- M. Aurélien Cros, commissaire, chef de la sûreté urbaine de Lille
- Mme Magali Caillat, commissaire divisionnaire, directrice interrégionale adjointe

- M. Guillaume Barbagli, commissaire, chef de l'antenne de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS)
- M. Philippe Dassonville, chef de la division criminelle
- M. Éric Fouard, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance de Lille
- M. François Dreux, chargé de mission Politique de la ville et sûreté Lille Métropole Habitat (LMH)
- M. Vincent Caron, adjoint au directeur départemental des douanes, chef du pôle chargé des contrôles
- M. Philippe Malizard, directeur de cabinet du préfet de la région Nord - Pas-de-Calais