

La réponse pénale à l'usage de stupéfiants

Évolution de l'application des dispositions de la loi de 1970 liées à l'usage de drogues illicites au cours des vingt dernières années (1990-2009) : des modalités de réponse pénale plus systématiques et plus diversifiées.

Ivana
Obradovic

En 2009, en France, près de 160 000 personnes ont été interpellées pour une infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS). L'essentiel de ces interpellations concerne l'usage personnel (86 %). Le cannabis est en cause dans plus de neuf cas sur dix, devant l'héroïne (5 %), la cocaïne (3 %) et les autres substances classées comme « stupéfiants »¹.

Aux termes de la loi de 1970, tout contrevenant encourt une peine qui peut aller jusqu'à 3 750 euros d'amende et un an d'emprisonnement, sans distinction de produit, avec une possibilité d'être exempté de poursuites à condition d'entrer en contact avec le système de soins².

Dans la pratique, en effet, la pénalisation de l'usage se traduit par un large spectre de sanctions possibles : certaines réponses pénales, comme les alternatives aux poursuites³ ou les compositions pénales, qui comprennent parfois une amende (cf. encadré 2), remplacent les poursuites ; d'autres se traduisent par des poursuites pénales (selon des formes procédurales rapides ou simplifiées), pouvant déboucher sur une peine d'amende ou d'autres types de sanctions judiciaires, et même parfois, sur une incarcération.

Stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants

Le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, destiné aux consommateurs occasionnels et non dépendants, a été introduit par la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007, afin de donner au juge la possibilité de traiter le contentieux d'usage par un mode procédural simplifié (de façon à accélérer le traitement des affaires). Prévue par l'article L 131-35-1 du code pénal, cette sanction pécuniaire, qui se veut aussi pédagogique, a pour objet de « faire prendre conscience au condamné des conséquences dommageables pour la santé humaine et pour la société de l'usage de tels produits » (décret d'application n° 2007-1388 du 26 septembre 2007).

Encadré 1

L'éventail des réponses au contentieux d'usage n'a cessé de s'élargir depuis vingt ans, en intégrant de nouvelles mesures au cadre d'application de plus en plus souple et simplifié. Dernièrement, le « stage de sensibilisation aux dangers de l'usage des produits stupéfiants » (cf. encadré 1), obligatoire et payant, est venu s'ajouter à la palette des sanctions possibles ; il peut être prononcé à différents stades de la procédure pénale : par le procureur de la République – comme alternative aux poursuites ou dans le cadre de la composition pénale – ou par les magistrats du siège – dans le cadre d'une ordonnance pénale ou à titre de peine complémentaire (les principales procédures de traitement simplifié des affaires pénales, telles que la composition pénale et l'ordonnance pénale, sont présentées dans l'encadré 2).

On ne peut cependant évoquer la réponse pénale à l'usage de stupéfiants sans insister sur le flou des frontières de l'usage par rapport au trafic lors du classement de ces infractions [Barré, 2008] et pointer les difficultés de suivi statistique de la population des usagers interpellés tout au long du flux pénal (voir repères méthodologiques, page 6).

Quarante ans après la loi fondatrice du 31 décembre 1970 instaurant l'interdiction de l'usage, ce numéro de *Tendances* se propose d'analyser l'évolution des interpellations pour usage de stupéfiants et des suites pénales qui leur sont apportées par le système judiciaire, à l'aide des données pénales disponibles, en insistant sur la période la plus récente⁴. En partant des statistiques de police enregistrant les interpellations pour usage de stupéfiants, il vise à décrire les suites apportées aux mises en cause policières pour usage de stupéfiants, tout au long de la chaîne pénale, depuis le stade de l'orientation (au niveau des parquets) jusqu'à celui des condamnations judiciaires. Les principales sources

1. En France, les substances classées comme stupéfiants sont listées dans quatre annexes à l'arrêté du 22 février 1990 inspirées des conventions internationales (NOR SPSM 9000 498A).

2. La loi du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et la répression du trafic et de l'usage des substances vénéneuses réprime l'usage (public et privé) et le trafic de toute substance classée comme stupéfiant, tout en prévoyant une alternative thérapeutique qui permet au contrevenant d'éviter les poursuites s'il accepte de se faire soigner, de façon anonyme et gratuite.

3. Classement avec orientation socio-sanitaire, rappel à la loi, injonction thérapeutique, etc.

4. Cette analyse porte sur l'application de la loi de 1970 et ne prend pas en compte, par exemple, d'autres dimensions de la réponse pénale à l'usage comme la répression du délit de conduite après usage de stupéfiants (créé par la loi Dell'Agnola du 3 février 2003). Elle n'examine pas non plus l'évolution des réponses pénales apportées au trafic de stupéfiants.

Principales procédures de traitement simplifié des affaires pénales

La **composition pénale** a été introduite par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, afin d'apporter une réponse systématique et dissuasive aux actes de petite et moyenne délinquance auparavant classés sans suite. Procédure alternative aux poursuites, elle permet au parquet de proposer à un délinquant qui reconnaît les faits certaines obligations en contrepartie de l'abandon des poursuites. Elle peut consister en une ou plusieurs mesures : amende, travail non rémunéré au profit de la collectivité, etc. L'exécution de la composition pénale éteint l'action publique ; elle figure toutefois au casier judiciaire (article 41-2 du CPP) car elle est décidée par le parquet puis validée par le président du tribunal. Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, la composition pénale a été étendue aux mineurs (à partir de 13 ans) et elle peut comprendre de nouvelles mesures, comme le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants (cf. encadré 1).

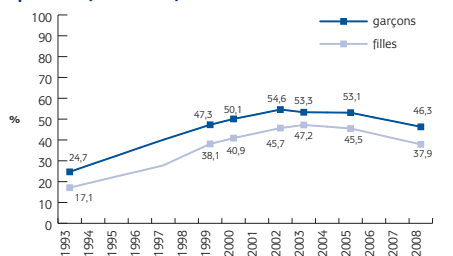
Les compositions pénales relatives aux ILS sont inscrites au casier judiciaire.

L'**ordonnance pénale** est une procédure de jugement simplifiée et rapide, rendue par une juridiction pénale. Inspirée du droit allemand, l'ordonnance pénale a été introduite en France par la loi n° 72-5 du 3 janvier 1972 pour traiter le contentieux de la délinquance routière (contraventions). La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 sur l'orientation et la programmation de la justice a élargi son champ d'utilisation en y incluant les délits. Dans le cadre de poursuites judiciaires, une ordonnance pénale est rendue sans débat contradictoire préalable : le tribunal de police ou le tribunal correctionnel peut décider de condamner un auteur d'infraction à une amende ou à certaines peines comme la suspension du permis de conduire, sans que celui-ci compareaisse devant le tribunal. En cas de condamnation, l'intéressé a 30 jours pour s'acquitter du montant de l'amende ou faire opposition.

Évolution des niveaux d'usage de stupéfiants

Parmi les drogues illicites, le cannabis est de loin la substance la plus expérimentée : plus de 12 millions de personnes âgées de 12 à 75 ans ont fait usage du produit au moins une fois au cours de leur vie, selon les dernières estimations de 2005. Dans cette population, environ 4 millions de personnes ont consommé du cannabis dans l'année écoulée, dont 550 000 de façon quotidienne. Alors que la courbe des consommations de cannabis chez les jeunes a fortement augmenté au cours des années 1990, elle est orientée à la baisse depuis 2002-2003.

Évolution de l'expérimentation du cannabis à 17 ans, par sexe (1993-2008)



Sources : INSERM 1993 ; ESPAD 1999 ; INSERM-OFTD-MENRT ; ESCAPAD-OFTD 2000, 2002, 2003, 2005, 2008.

Les expérimentateurs de cocaïne représentent plus d'un million de personnes, dont 250 000 usagers dans l'année. Les niveaux de diffusion de la cocaïne sont orientés à la hausse. S'agissant des autres substances, les dernières estimations sont de 900 000 expérimentateurs d'ecstasy (200 000 consommateurs dans l'année) et de 360 000 expérimentateurs d'héroïne.

utilisées sont les données officielles issues des statistiques de police judiciaire (centralisées par le ministère de l'Intérieur) et du ministère de la Justice, sources dont le rapprochement pose des problèmes de comparabilité (cf. repères méthodologiques, page 6). L'analyse des évolutions du traitement pénal de l'usage fait apparaître un double mouvement de croissance des interpellations pour usage et de diversification des sanctions appliquées aux usagers. Elle permet en outre de réfuter l'idée pourtant répandue selon laquelle l'usage de stupéfiants serait de moins en moins pénalisé en France.

Évolution des interpellations

Un développement continu des interpellations pour usage

Le nombre d'interpellations pour une infraction à la législation sur les stupéfiants a été multiplié par 60 au cours des quarante dernières

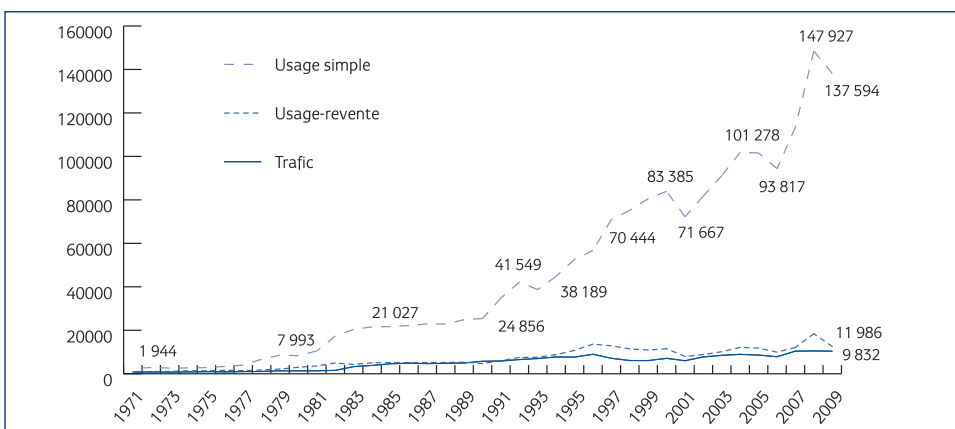
années, passant de 2 592 au lendemain de la loi de 1970 à 159 412 aujourd'hui (cf. figure 1). On enregistre ainsi, en 2009, 137 594 interpellations pour usage, 11 986 pour usage-revente et 9 832 pour trafic local ou international. Au cours de cette période, les interpellations pour usage ont augmenté deux fois plus vite que les interpellations pour usage-revente ou pour trafic (les coefficients multiplicateurs étant respectivement de 70, 30 et 42), si bien que la part des procédures pour usage est passée de 75 à 86 % de l'ensemble des interpellations pour infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS).

À l'exception de quelques reculs ponctuels repérables sur la courbe des interpellations pour usage (cf. figure 1), pour la plupart explicables par une baisse d'activité des forces de l'ordre ou par un changement des procédures policières⁵, la croissance des interpellations pour usage a été continue depuis les années 1970 [Costes, 2005]. Rappelons que les statistiques d'interpellation sont avant tout liées à l'activité des services de police et de gendarmerie : elles ne peuvent être tenues pour une mesure fiable du phénomène de l'usage de stupéfiants en France, bien qu'elles reflètent pour partie les tendances en matière de consommation (cf. encadré 3). La relation entre le nombre d'interpellations et les niveaux d'usage est donc complexe à interpréter : depuis les années 1990, les interpellations pour usage ont suivi un mouvement de hausse assez uniforme, alors que la diffusion et les niveaux d'usage de cannabis se sont infléchis au tournant des années 2000.

L'usage de stupéfiants fait partie des délits particulièrement tributaires de l'intensité du travail policier puisqu'il constitue une infraction « révélée » par l'action des services de police⁶ [Peretti-Watel, Beck, Legleye, 2004]. Sa constatation ne nécessite en effet 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, qui peuvent avoir intérêt à cibler ce type d'infractions : élucidées au moment même où elles sont constatées, les infractions d'usage améliorent mécaniquement le taux d'élucidation des unités de police [Bauer, 2009].

Quelle que soit la suite judiciaire donnée à ces mises en cause policières, les procédures sont consignées dans les fichiers de police et constituent dès lors un antécédent policier.

Figure 1 - Évolution des interpellations pour infractions à la législation sur les stupéfiants, par catégorie (usage, usage-revente, trafic) (1971-2009)

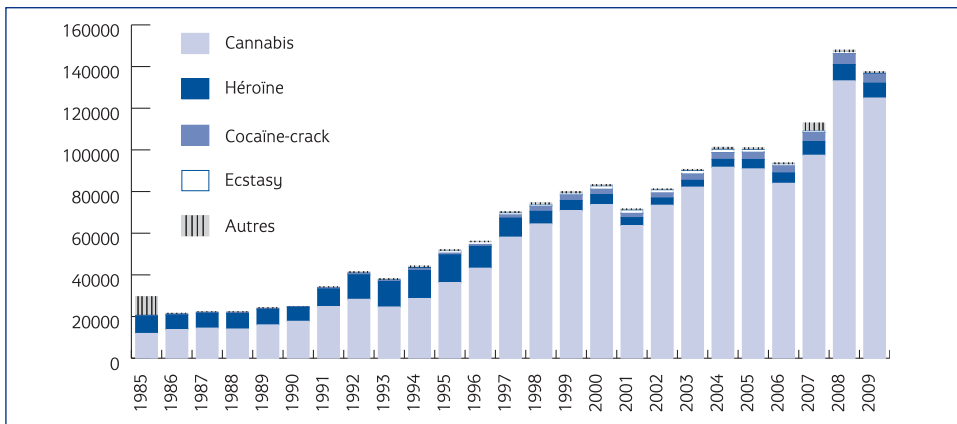


Source : Ministère de l'Intérieur, OCRTIS

N.B. : Depuis 1971, les interpellations sont détaillées selon 3 catégories : usage, usage-revente et trafic.

5. Selon les instances policières elles-mêmes, la baisse constatée en 1993 serait due à la réforme du Code de procédure pénale (promulguée le 4 janvier 1993) qui a introduit des changements dans les procédures policières ainsi qu'une « reconfiguration » de leurs priorités d'action qui a particulièrement touché les services recevant le plus grand nombre d'usagers [Simmat-Durand, Martineau, 1999]. En 2001, la diminution est couramment imputée à l'absence de directives ministérielles claires et à une relative « démobilité » des forces de l'ordre [Olin, Plasait, 2003]. De même, en 2006, les forces de l'ordre semblent avoir orienté leur activité vers le démantèlement des trafics, dans le contexte d'une politique visant à baisser le chiffre global de la délinquance à l'invitation de la « circulaire Perben » du 8 avril 2005.

6. Selon la classification opérée par l'Observatoire national de la délinquance [Bauer, 2009].

Figure 2 - Évolution du nombre d'interpellations pour usage simple de stupéfiants, par produit (1985-2009)

Source : Ministère de l'Intérieur, OCRTIS 2009, 1985-2009

N.B. : Avant 1985, l'usage simple et l'usage-revente étaient confondus, ce qui ne permet pas de distinguer la part de l'usage simple par produit.

Le poids croissant du cannabis dans les interpellations pour usage

Les interpellations constituent un bon indicateur de l'attention portée par les services de police et les unités de gendarmerie à telle ou telle catégorie d'infraction et, dans le cas qui nous intéresse, à la place de chacun des produits stupéfiants parmi les infractions d'usage. L'observation montre en effet que le rythme d'augmentation des interpellations n'a pas été le même pour tous les produits. Au cours des 20 dernières années (1990-2009), les interpellations pour usage ont été multipliées par 7 pour le cannabis, qui était déjà le premier produit à l'origine d'une interpellation, et par 9 pour la cocaïne et les drogues de synthèse (en particulier l'ecstasy), qui n'ont jamais franchi la barre des 3 % de l'ensemble des interpellations pour usage. Les interpellations d'usagers d'héroïne ont fortement augmenté jusqu'au milieu des années 1990, avant de diminuer nettement et de retrouver, en 2009, un niveau comparable à celui enregistré entre 1985 et 1990 (autour de 7 000 interpellations annuelles), avant la mise en place de la substitution aux opiacés (cf. figure 2). Aujourd'hui, comme il y a 20 ans, le nombre des interpellations pour usage de cocaïne ou de drogues de synthèse (respectivement 3 768 et 609 procè-

dures en 2009) est sans commune mesure avec l'ampleur des interpellations pour usage de cannabis (124 921). Pour l'héroïne, toutefois, on observe une hausse du nombre d'interpellations pour usage, qui a doublé depuis 5 ans (passant de 3 730 en 2004 à 7 115 en 2009).

Au cours des 15 dernières années, la part du cannabis parmi les interpellations pour usage est passée de 65 % en 1994 à plus de 90 % en 2009, atteignant aujourd'hui un record historique (cf. figure 2). Sa part s'est élevée beaucoup plus rapidement pour l'usage que pour le trafic et l'usage-revente : alors qu'en 1985, le cannabis représentait environ 40 % des interpellations pour ILS (40,2 % des interpellations pour usage et 38,9 % des interpellations pour trafic et usage-revente), il représente aujourd'hui plus de 90 % des procédures pour usage et moins de 70 % de celles pour trafic ou usage-revente.

Évolution des réponses pénales aux interpellations

Des alternatives aux poursuites plus systématiques et axées sur le sanitaire

Le développement des interpellations pour usage simple de stupéfiants s'est accompagné d'une diversification des réponses pénales

apportées à ce contentieux. Les parquets ont systématisé, depuis une dizaine d'années, le recours aux alternatives aux poursuites (désignées aussi comme des mesures de la « troisième voie »⁷), suivant en cela les recommandations successives et convergentes du garde des Sceaux (cf. encadré 4). Sanctions rapides destinées au traitement de la petite délinquance, les alternatives aux poursuites permettent de limiter les classements sans suite pour les infractions de faible gravité et donc, d'augmenter le taux de réponse pénale sans pour autant multiplier les poursuites : leur mise en œuvre de plus en plus systématique a, dans ce sens, contribué au processus de « pénalisation » de l'usage (au sens d'un recours croissant à la voie pénale).

Pour décrire le traitement pénal des affaires d'usage de stupéfiants après le stade de l'interpellation, il faut détailler les affaires traitées au niveau du parquet par infraction. Or ce détail n'existe que pour les juridictions de la région parisienne qui disposent d'une application informatique spécifique (cf. repères méthodologiques). L'observation des affaires pénales enregistrées en région parisienne⁸ (qui représente 25 % du contentieux national en matière d'ILS) montre une augmentation du volume d'affaires d'usage de stupéfiants traitées par les parquets entre 2001 et 2008 : ce chiffre a été multiplié par 1,7, passant de 10 261 à 17 353, de même que le nombre d'affaires amenées par la police et la gendarmerie (de 12 625 à 19 146 procès-verbaux).

Dans le même temps, la part des classements sans suite et des affaires jugées « non poursuivables » dans l'ensemble des décisions a chuté de 29,3 % à 8,5 %, contribuant à améliorer le taux de réponse pénale⁹, qui s'est hissé de 70,7 % à 91,5 % en huit ans (cf. figure 3).

Cette mobilisation croissante de la chaîne pénale autour des affaires d'usage de stupéfiants s'est largement traduite par un recours croissant aux « alternatives aux poursuites ». Rares jusqu'à la fin des années 1990, elles représentent aujourd'hui 70 % des orientations prononcées, après avoir franchi le seuil symbolique des 50 % au début des années 2000 pour plafonner à 77 % en 2005 (cf. figure 3).

Si le traitement pénal des affaires d'usage a évolué, dans un premier temps, dans le sens d'une montée en charge rapide des alternatives aux poursuites, on observe, depuis 2005, un regain des poursuites à l'encontre des usagers de stupéfiants : en 2008, la part des poursuites

Principales circulaires de politique pénale orientant le traitement de l'usage depuis la loi du 31 décembre 1970

La difficulté de construire une réponse pénale cohérente à un comportement d'infraction complexe a conduit les gardes des sceaux successifs à multiplier les circulaires de politique pénale précisant les conditions d'application de la loi de 1970. De nombreuses circulaires ont ainsi été publiées depuis 40 ans, introduisant des distinctions selon le produit, le mode d'usage et le traitement de l'usage-revente.

Les principales sont ici rappelées :

- « circulaire Peyrefitte » du 17 mai 1978 recommandant de distinguer le cannabis des autres drogues ;
- « circulaire Badinter » du 19 septembre 1984 donnant des directives plus précises sur les étapes (juridiques) à respecter en matière d'ILS ;
- « circulaire Chalandon » du 12 mai 1987 annulant les précédentes pour des raisons de clarté, introduisant une distinction entre les usagers (usagers occasionnels et « usagers d'habitude ») ;
- « circulaire Méhaignerie » du 28 avril 1995 invitant policiers et gendarmes à dresser un procès-verbal et à aviser l'autorité judiciaire lors de chaque interpellation d'usager ;
- « circulaire Guigou » du 17 juin 1999 recommandant de systématiser les mesures alternatives aux poursuites en cas de simple usage ;
- « circulaire Perben » du 8 avril 2005 préconisant une réponse pénale graduée en fonction de la consommation des usagers.

Ces circulaires successives présentent deux traits communs : elles encouragent de plus en plus nettement les procureurs à privilégier les alternatives aux poursuites pour les délits d'usage considérés comme mineurs et elles mettent l'accent sur la nécessité d'une réponse pénale à dimension sanitaire pour traiter l'usage de drogues.

7. La « troisième voie » désigne les mesures pénales prises par le parquet qui ne sont ni des classements sans suite, ni des poursuites judiciaires. Sous cette appellation générique se trouvent réunis le rappel à la loi, le classement sous condition, la médiation pénale, la réparation pénale pour les mineurs, ou encore les injonctions thérapeutiques.

8. Le suivi par infraction des affaires traitées par les parquets n'est possible qu'avec l'application informatique « Nouvelle chaîne pénale » du ministère de la Justice, actuellement effective uniquement en région parisienne.

9. Le taux de réponse pénale mesure la part des affaires poursuivables qui ont reçu une réponse pénale. Parmi les affaires traitées par le parquet, les affaires poursuivables sont celles dont les procès-verbaux contiennent des charges et des preuves suffisantes pour pouvoir poursuivre un auteur clairement identifié.

pénales¹⁰ dépassant un cinquième des affaires traitées (21 %), soit la proportion la plus importante depuis le début des années 2000.

Au cours de la dernière décennie, la structure des alternatives aux poursuites prononcées à l'encontre des usagers de stupéfiants a elle aussi connu des changements : recul des « rappels à la loi »¹¹, qui représentaient le premier mode de réponse pénale à la délinquance

d'usage en 2001 (et plus de 80 % des alternatives aux poursuites), progression des mesures alternatives à composante sanitaire, telles que les classements avec orientation socio-sanitaire (cf. figure 4). Ces dernières représentent aujourd'hui près de 10 % des alternatives prescrites pour sanctionner un délit d'usage. Enfin, les mesures autres¹², en particulier la composition pénale (cf. encadré 2), ont elles

aussi fortement progressé : la part des compositions pénales dans l'ensemble des mesures alternatives est passée de 0,1 % en 2002 (aucune en 2001) à 4,4 % en 2008. La mise en place des stages de sensibilisation depuis 2008 pourrait faire évoluer ce chiffre à la hausse¹³.

L'essor des mesures alternatives à composante sanitaire depuis 2004 peut être rapproché de l'ouverture des « consultations jeunes consommateurs » qui, à raison d'une structure au moins par département, ont représenté une solution d'orientation à disposition des parquets. L'analyse du public de ces consultations a confirmé qu'il comprend une part majoritaire de personnes orientées par la justice (48 %), en particulier des jeunes majeurs (56 %) et des hommes (55 %), venus consulter, le plus souvent, à la suite d'un classement avec orientation sanitaire (33 %) ou d'une injonction thérapeutique (17 %) [Obradovic, 2009].

Un taux de condamnation record dans les affaires d'usage

Au niveau national, 42 649 condamnations judiciaires ont été prononcées pour infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS) à titre principal en 2008, soit deux fois plus qu'en 2002 (21 777). Les ILS représentent ainsi 7,3 % des condamnations prononcées pour un délit [Timbart, 2009]. Cette proportion est une des plus importantes jamais enregistrées (le record étant de 8,7 % en 1993).

Les délits liés aux stupéfiants se répartissent de la façon suivante¹⁴ : usage illicite (19 069, soit 45 %), détention-acquisition (12 039, soit 28 %), transport (7 684, soit 18 %), trafic (import, export) (2 187, soit 5,1 %), offre et cession (1 506, soit 3,5 %),

10. Les poursuites pénales amènent le prévenu devant le tribunal correctionnel s'il est majeur ou, plus rarement, devant le juge d'instruction et devant le juge des enfants s'il est mineur. La poursuite pénale s'effectue aussi de plus en plus souvent par la voie d'une ordonnance pénale : avec près de 4 000 ordonnances pénales en 2008 pour l'infraction d'usage illicite de stupéfiants, les ordonnances pénales représentent environ 15 % des poursuites de ce chef, contre 27 % pour les compositions pénales et 8 % pour les comparutions immédiates sur reconnaissance préalable de culpabilité.

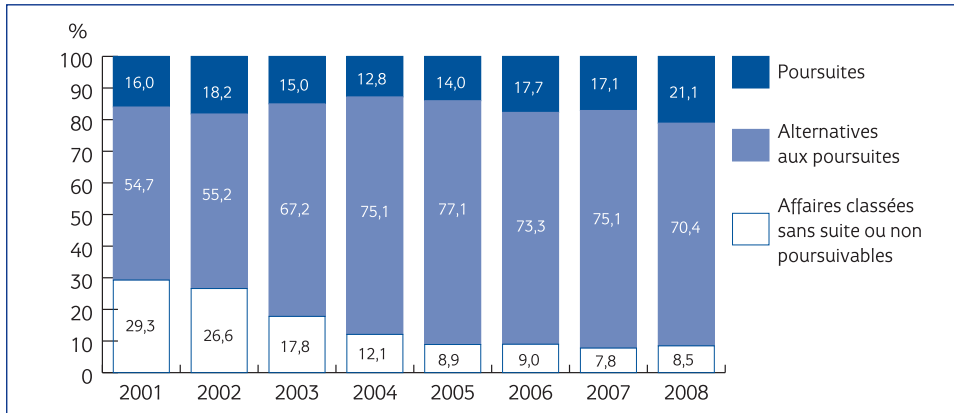
11. Avertissement ou admonestation prenant la forme d'un courrier ou d'une convocation de l'auteur de l'infraction par le parquet ou par le délégué du procureur de la République. Rappelons que ce dernier a pour mission de mettre en œuvre, à la demande et sous le contrôle du parquet, les mesures alternatives aux poursuites pénales décidées par le parquet.

12. Composition pénale, sanctions non pénales, régularisation de la situation de l'auteur au regard de la loi, ou réparation du dommage résultant des faits (en particulier pour les mineurs).

13. Les données les plus récentes disponibles auprès de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du Ministère de la Justice indiquent que, deux ans après le décret d'application des stages de sensibilisation, environ 7 000 mesures de stage avaient été prononcées mais 30 % n'auraient pas été mises en œuvre (souvent faute d'association prestataire de stages conventionnée). Il faut souligner par ailleurs que 30 % des juridictions seulement ont répondu à cette enquête par questionnaire (source : évaluation par questionnaire réalisée au cours du second semestre 2009).

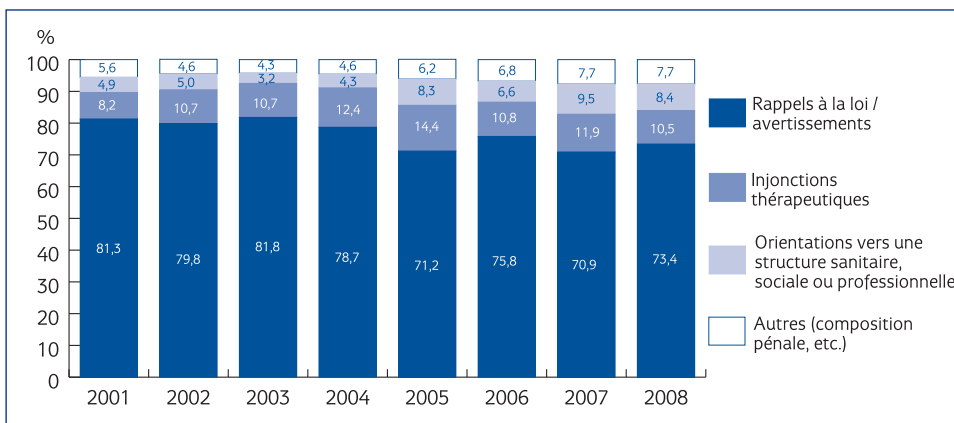
14. Ces catégories correspondent à la nomenclature du ministère de la Justice qui publie chaque année les statistiques officielles des condamnations. Les chiffres présentés dans cette phrase regroupent les condamnations pour infraction unique et infraction associée à d'autres infractions.

Figure 3 - Évolution de la réponse pénale des parquets aux affaires d'usage de stupéfiants, en région parisienne (2001-2008)



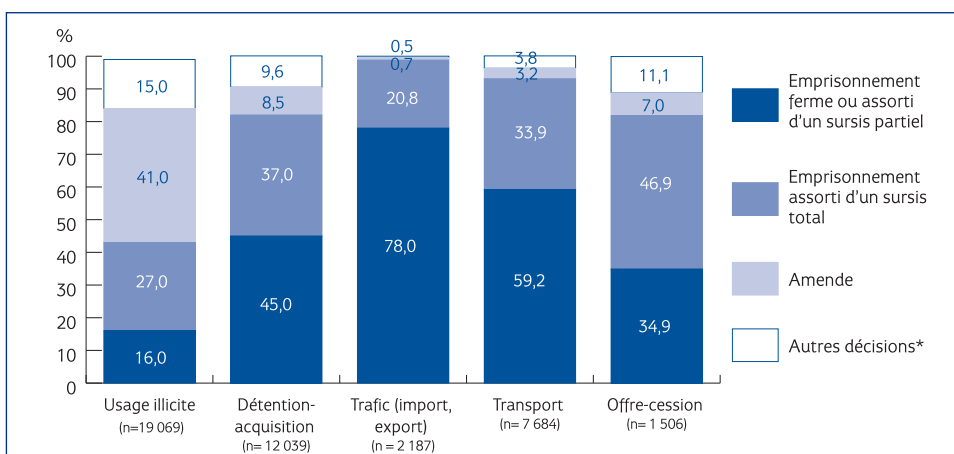
Source : Ministère de la Justice, Infocentre NCP pour 7 juridictions de la région Ile-de-France dotées de l'outil NCP (Evry, Bobigny, Créteil, Paris, Nanterre, Pontoise, Versailles), représentant environ 25 % du contentieux pénal

Figure 4 - Détail des alternatives aux poursuites prononcées pour usage de stupéfiants, en région parisienne (2001-2008)



Source : Ministère de la Justice, Infocentre NCP pour 7 juridictions de la région Ile-de-France dotées de l'outil NCP (Evry, Bobigny, Créteil, Paris, Nanterre, Pontoise, Versailles), représentant environ 25 % du contentieux pénal

Figure 5 - Condamnations prononcées pour les principales infractions à la législation sur les stupéfiants (infraction unique ou non) en 2008 (Champ : France entière)



* Peines dites de « substitution », mesures ou sanctions éducatives, dispenses de peine.

Source : Casier judiciaire national, ministère de la Justice

Une homogénéisation croissante du profil des usagers condamnés

Les interpellés comme les condamnés pour usage de stupéfiants sont très majoritairement de sexe masculin (94 %). Cette proportion est similaire à celle observée sur l'ensemble des délits. En revanche, les personnes condamnées pour usage de stupéfiants sont globalement plus jeunes que l'ensemble des condamnés pour délit.

Moins de 6 % des condamnés sont des femmes : cette part a fortement décliné depuis 1994, date jusqu'à laquelle elle représentait plus de 10 % des condamnés (jusqu'à 16 % en 1985). En outre, en 2008, moins de 7 % des condamnés pour usage sont mineurs au moment des faits : 1 309 condamnations ont été prononcées à l'encontre d'usagers de moins de 18 ans, ce qui représente 6,9 % du total des condamnations pour usage de l'année. Cette part est en baisse depuis quelques années, après avoir régulièrement augmenté entre 2001 et 2006, passant de 6,9 % à 11,1 % des condamnés. Les infractions en matière de stupéfiants représentent en revanche plus de 12 % des condamnations chez les jeunes majeurs (18-25 ans), qui s'avèrent particulièrement concernés par les condamnations pour usage.

centrée sur des peines d'emprisonnement au début des années 1980, la réponse judiciaire au contentieux d'usage s'est progressivement étoffée : les compositions pénales (cf. encadré 2) ont connu une hausse très rapide (passant de 23 mesures en 2004 à 7 039 en 2008) ; la part des peines d'amendes et des peines de substitution (jours-amendes, travaux d'intérêt général), au sein des condamnations, a été décuplée au cours des 20 dernières années. Ainsi, les amendes et les peines de substitution représentent aujourd'hui, respectivement, 41 % et 15 % des sanctions prononcées pour usage illicite (cf. figure 6). La montée en charge des amendes s'est accélérée depuis 2002, tandis que le montant moyen des amendes s'est abaissé (voir ci-après).

Encadré 5

aide à l'usage par autrui (61, soit 0,1 %) et autres (103, soit 0,2 %). La part de l'usage, parmi les condamnations pour ILS, a significativement augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 27,8 % des condamnations en 1998 à 44,7 % en 2008.

Le volume des condamnations pour usage (en infraction principale) a fortement augmenté au cours des deux dernières décennies, bien qu'il ait moins rapidement progressé que les interpellations : il a été multiplié par 4, tandis que les interpellations pour usage ont été multipliées par 7. Les condamnations sanctionnant un usage seul, sans infraction associée, ont progressé deux fois plus vite, en dix ans, que celles prononcées pour usage, parmi d'autres infractions : elles sont passées, respectivement, de 3 452 à 12 985 pour l'usage en infraction unique entre 1998 et 2008, et de 3 234 à 6 084 pour l'usage en infraction associée.

Recentrage des condamnations pour usage sur les peines non privatives de liberté

Les peines prononcées sont fortement différenciées selon le type d'ILS (cf. figure 5). Les peines d'emprisonnement ferme sont la sanction la plus fréquente pour les délits de trafic (import-export), de commerce-transport de stupéfiants et de détention-acquisition. À l'inverse, la peine la plus courante, en matière d'usage, est l'amende, prononcée dans 41 % des cas, suivie par l'emprisonnement avec sursis total (27 %). Viennent ensuite l'emprisonnement ferme ou avec un sursis partiel (16 %) et les peines de substitution (15 %), qui sont le plus souvent des peines de jours-amendes¹⁵ ou des travaux d'intérêt général. L'usage est l'infraction qui donne lieu à la palette la plus étendue de peines.

La structure des sanctions prononcées en matière d'usage s'est modifiée. Exclusivement

Comparativement, la part des peines d'emprisonnement ferme est restée relativement stable, entre 2 000 et 3 000 condamnations par an. En 2008, on comptait 1 360 condamnations à une peine d'emprisonnement ferme pour usage seul (en infraction unique) et 1 750 pour un usage associé à d'autres infractions. Toutefois, l'exécution d'une peine d'emprisonnement ferme est susceptible d'aménagements (en lien avec 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). Les chiffres de condamnations reflètent toutefois les peines prononcées sans préjuger de leur exécution : les études récemment menées montrent que d'une part, les peines supérieures à un an ne sont pas systématiquement exécutées, bien qu'elles aient davantage de chances de l'être que celles de moins de trois mois [Torterat, Timbart, 2005] ; d'autre part, il a été estimé qu'une peine d'emprisonnement sur cinq et un TIG sur dix n'étaient pas exécutés près de trois ans après leur prononcé [Warsmann, 2003].

Baisse des durées moyennes d'incarcération et des montants d'amende

La nature du contentieux influe évidemment sur la durée d'emprisonnement. La durée moyenne des peines d'emprisonnement prononcées (dans leur partie ferme) est de 13 mois pour l'ensemble des ILS, avec des variations selon le type d'infraction : 5,0 mois pour l'usage et 11,3 mois pour la détention-acquisition (2008). Les tribunaux sont plus sévères quand la condamnation sanctionne plusieurs infractions, or le contentieux des stupéfiants est un de ceux qui sont le plus fortement marqués par les infractions multiples et imbriquées : l'aggravation des peines en cas de qualifications multiples se traduit par l'allongement des durées d'emprisonnement, dont la durée moyenne passe de 1,9 mois à 7,5 mois pour l'usage, selon que la condamnation vise une seule ou plusieurs infractions.

La durée moyenne (ferme) des peines d'emprisonnement prononcées pour usage a considérablement diminué depuis la fin des années 1980 (où elle atteignait 12,7 mois) et au cours de la dernière décennie, à la fois dans les cas où l'usage était la seule infraction (- 0,8 mois) et une infraction parmi d'autres (- 3,1 mois).

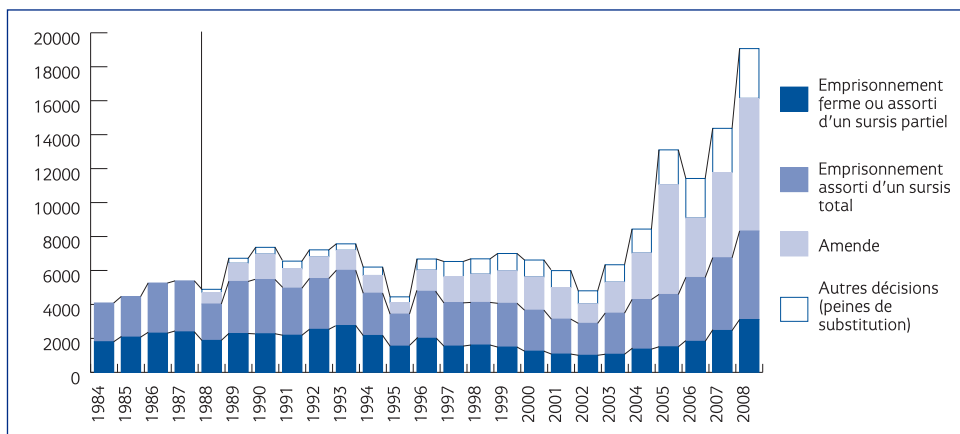
Le montant moyen des amendes prononcées pour usage illicite s'établissait en 2008 à 325 euros. Il s'est abaissé depuis 2002, date à laquelle il s'élevait à 402 euros.

Ce montant est deux fois inférieur à la moyenne des amendes prononcées pour délit (680 euros). Si l'amende est prononcée en complément d'une autre peine (emprisonnement avec ou sans sursis, par exemple), le montant moyen est plus élevé.

Conclusion

L'usage de stupéfiants est devenu un contentieux de masse au cours des trente dernières années et les condamnations ont suivi un mouvement inflationniste parallèle aux interpellations. De ce point de vue, on peut considérer que la « pénalisation » de l'usage atteint des niveaux jamais égalés, si l'on en juge par la croissance conjointe des interpellations, du taux de réponse pénale, du taux de poursuites et du nombre de

Figure 6 - Évolution des condamnations judiciaires prononcées pour usage illicite (infraction unique ou non) : 1984 - 2008 (Champ : France entière)



Source : Casier judiciaire national, ministère de la Justice

Note de lecture : les creux identifiables en 1988, 1995 et 2002 correspondent aux années d'amnistie présidentielle.

15. Une personne condamnée à n jours-amendes à x euros doit verser n fois x euros à une date fixée. Pour chaque tranche de x euros manquants, elle effectue un jour de prison.

condamnations pour usage en infraction principale : la qualification d'usage intervient aujourd'hui dans près de la moitié des condamnations pour infraction à la législation sur les stupéfiants. Ce constat réfute l'idée pourtant répandue selon laquelle l'usage de stupéfiants ne serait pas, ou peu, pénalisé.

Malgré les limites de comparabilité des chiffres (cf. repères méthodologiques), on peut estimer que 14 % environ des usagers interpellés font l'objet d'une **condamnation** pénale à proprement parler mais ils sont plus nombreux à recevoir une **sanction** pénale, sous la forme de mesures alternatives aux poursuites judiciaires qui, à l'exception de la composition pénale, n'entraînent pas d'inscription au casier judiciaire. Le taux de condamnation a augmenté au cours de la dernière décennie : il était de 9 % en 1998. Aujourd'hui, la plupart des condamnations pour ILS sont prononcées soit pour usage illicite de stupéfiants, soit pour détention/acquisition de stupéfiants.

Les peines privatives de liberté se sont raréfiées pour punir l'usage, même si 16 % des condamnations pour usage en infraction principale se traduisent encore par une peine d'emprisonnement ferme ou avec sursis partiel.

Toute interpellation pour usage n'entraîne cependant pas des poursuites judiciaires en tant que telles. L'interpellation peut déboucher sur une condamnation mais le plus souvent, elle est suivie par des sanctions autres que des poursuites pénales. La répression de l'usage est donc devenue globalement plus systématique : si les sanctions ont été réduites pour le consommateur qui évite toute circonstance aggravante, elles ont à l'inverse été rehaussées pour les personnes dont l'usage est associé à d'autres infractions. Autrement dit, **la palette des réponses pénales à ce contentieux s'est élargie** : elle comprend aujourd'hui une large part de sanctions prononcées par les parquets, en amont des tribunaux. Ce mode de réponse pénale, qui s'est généralisé, peut prendre la forme d'un simple avertissement ou d'un rappel à la loi, ou encore de mesures alternatives aux poursuites à contenu sanitaire qui, si elles sont bien respectées, aboutiront à l'extinction de l'action publique. **Les sanctions pénales pour usage de stupéfiants se sont donc diversifiées** : elles sont devenues globalement **moins lourdes mais plus systématiques**, conformément aux directives de politique pénale données depuis 1999.

Les sources utilisées ici sont les statistiques administratives issues des ministères régaliens.

Le **ministère de l'Intérieur** fournit la statistique de l'ensemble des faits constatés par les services de police et de gendarmerie, qui porte le nom d'« État 4001 », et la statistique des interpellations pour ILS, qui est élaborée par l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTIS) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). La DCPJ comprend en effet, depuis 1953, un office central spécialisé dans le suivi des affaires de stupéfiants, chargé de centraliser les statistiques annuelles d'activité des services de police, de gendarmerie et des douanes à partir de l'ex-Fichier national des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants (FNAILS), géré depuis 2006 par le biais d'une application informatique baptisée OSIRIS (Outil statistique d'information et de recherche sur les infractions sur les stupéfiants) qui intègre automatiquement les informations provenant des douanes et de la gendarmerie.

Le **ministère de la Justice** publie des statistiques fournies par différents acteurs du système pénal : les données issues des « cadres du parquet » (États annuels de la statistique pénale), collectés auprès des juridictions par les services statistiques de la Sous-direction de la statistique et des études (SDSE), les données issues du CJN (Casier judiciaire national) présentant les condamnations et les données extraites du Fichier national des détenus (Direction de l'administration pénitentiaire), qui fait état des flux annuels d'entrants en prison. Le CJN est la seule source statistique qui permet de décrire à la fois les infractions sanctionnées par les juridictions (dont, depuis quelques années, les compositions pénales), les procédures de jugement, la nature et le quantum des peines, ainsi que le profil démographique des condamnés, sur une période longue (depuis 1984, année de l'automatisation du CJN). Les orientations pénales ont été décrites grâce aux statistiques de l'Infocentre Nouvelle chaîne pénale (NCP), effectif dans les sept plus grosses juridictions situées dans les cours d'appel de Paris et Versailles.

Il est difficile de mettre en relation les interpellations, les condamnations et les incarcérations, du fait de classifications différentes. La nomenclature de l'État 4001 fait référence à des qualifications policières et enregistre les infractions selon 4 classes (trafic-revente sans usage, usage-revente, usage, autres ILS), tandis que celle de l'ex-FNAILS (devenu OSIRIS) est établie selon 4 postes qui ne sont pas les mêmes (usage, usage-revente, trafic local, trafic international) et la Justice utilise une nomenclature encore différente, plus détaillée, dite « NATINF », qui regroupe les qualifications d'infractions utilisées au cours de la procédure pénale en 7 classes (usage, provocation à l'usage, aide à l'usage, détention-acquisition, cession ou offre, trafic, autres). Enfin, le Fichier national des détenus distingue les flux d'entrants en détention pour usage illicite, trafic ou offre de stupéfiants, en infraction unique ou principale (placée en premier lieu sur l'extrait d'écrou).

Le rapprochement de ces données issues d'enregistrements différents pose problème pour cinq raisons :

- Les unités de compte sont différentes, l'usager n'étant pas défini de la même manière avant et après l'entrée dans la filière pénale et les catégories de dénombrement des infractions étant elles-mêmes distinctes (fait constaté, personne, affaire) ;
- L'infraction peut être requalifiée à chaque stade de la procédure pénale : c'est, le cas échéant, la décision du tribunal qui établit la qualification définitive de l'infraction parvenue jusqu'à ce stade du processus judiciaire ;
- Les statistiques de condamnations ne détaillent pas les stupéfiants (car le code pénal n'opère pas de distinction selon les produits), contrairement aux statistiques d'interpellation ;
- Les données annuelles ne permettent pas de suivre des cohortes d'usagers au fil de la filière pénale, mais simplement d'observer des données de flux non comparables entre elles car une interpellation opérée en 2008 peut se traduire par des conséquences pénales enregistrées l'année suivante ;
- Le traitement pénal de l'usage est difficile à observer en propre, car il est souvent associé à d'autres infractions. Sur l'ensemble des infractions d'usage sanctionnées, 44 % sont des infractions de rang 2, 3 ou 4 (2008), or une seule condamnation est prononcée pour plusieurs infractions (la multiplicité des infractions commises aggravant évidemment la peine prononcée).

Références

- Barré (M-D.), « La répression de l'usage de produits illicites : état des lieux », *Questions pénales*, Guyancourt, CESDIP, mars 2008, XXI.2.
- Bauer (A.) (dir.), *La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2009*, CNRS Editions, 2009.
- Costes (J-M.), *Drogues et dépendances. Données essentielles*, Paris, La Découverte, 2005.
- Legleye (S.), Spilka (S.), Le Nézet (O.), Laffiteau (C.), « Les drogues à 17 ans. Résultats de l'enquête ESCAPAD 2008 », *Tendances* n° 66, OFDT, juin 2009.
- Obradovic (I.), *Évaluation du dispositif des « consultations jeunes consommateurs » (2004-2007). Publics, filières de recrutement, modalités de prise en charge*, Saint-Denis, OFDT, 2009.
- Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), *Drogues et dépendances. Indicateurs et tendances*, OFDT, Paris, 2002.
- Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTIS), *Usage et trafic des produits stupéfiants en France en 2007*, ministère de l'Intérieur, 2008.
- Olin Nelly, Plasait Bernard, *Drogues : l'autre cancer. Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, Paris, Sénat, 2003.
- Peretti-Watel (P.), Beck (F.), Legleye (S.), « Usagers interpellés, usagers déclarés : les deux visages du fumeur de cannabis », *Déviante et Société*, 2004/3, 28, p. 335-352.
- Simmat-Durand (L.), Martineau (H.), « Vingt-cinq années de répression de l'usage illicite de stupéfiants », *Population*, 54^e année, n° 4-5, 1999, p. 777-790.
- Timbart (O.), *Les condamnations. Provisoires, Année 2008*, ministère de la justice, Sous-direction de la statistique, des études et de la documentation, novembre 2009.
- Torterat (J.), Timbart (O.), « L'exécution des peines d'emprisonnement ferme », *Infostat Justice*, n° 83, juillet 2005.
- Warsmann (J-L.), *Rapport sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines et la préparation des détenus à la sortie de prison*, Commission des lois de l'Assemblée nationale, 2003.

Remerciements

Chrisantha Mano Nadaraja (Cellule statistiques de l'OCTIS, Direction centrale de la police judiciaire, ministère de l'Intérieur), Cyril Lacombe, Fabrice Leturcq et Béatrice Baudiment (Pôle évaluation des politiques pénales de la Direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice), Odile Timbart (Sous-direction de la statistique et des études, Secrétariat général du ministère de la Justice), Christophe Palle, Hélène Martineau, Anne de l'Éprevier (OFDT).

Tendances

Directeur de la publication
Jean-Michel Costes

Comité de rédaction
Catherine Berthier, Sylvain Dally,
Alain Epelboin, Serge Karsenty, Maria Melchior

Rédactrice en chef
Julie-Émilie Adès

Maquettiste
Frédérique Million

Impression
Imprimerie Masson / 69, rue de Chabrol
75010 Paris

ISSN 1295-6910 / Dépôt légal à parution

**Observatoire français des drogues
et des toxicomanies**
3, avenue du Stade de France
93218 Saint-Denis La Plaine cedex
Tél : 01 41 62 77 16 / Fax : 01 41 62 77 00
e-mail : ofdt@ofdt.fr

