

Cannabis: le rapport que Matignon ignore

Un travail interministériel remis à Manuel Valls préconise le recours aux amendes pour les consommateurs

Manuel Valls osera-t-il reprendre à son compte les conclusions du rapport sur « l'efficacité de la réponse pénale appliquée aux usagers de stupéfiants » qu'il avait lui-même commandé en juillet 2015 ? Réunis sous l'égide de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), des représentants des ministères de la justice, de l'intérieur, des finances et de la santé sont arrivés à la conclusion qu'il serait pertinent de faire évoluer la loi de 1970 réprimant – notamment – la consommation de cannabis.

Constatant l'inefficacité de la législation actuelle, ils se sont prononcés à l'unanimité en faveur de la suppression de la peine d'un an de prison pour simple usage de drogue et pour la mise en place d'une contravention de 5^e classe pour usage de stupéfiant, avec une amende dont le montant pourrait être de l'ordre de 300 euros. Le groupe de travail a choisi de ne pas distinguer le cannabis (90 % des interpellations pour usage), des autres stupéfiants, dans le but de ne pas le « banaliser ».

Le rapport, que le Monde s'est procuré, est sur le bureau du premier ministre depuis le 30 octobre 2015. Depuis, rien n'a bougé. Comme si, à quelques mois de la fin du quinquennat, réformer – ou simplement tolérer – la loi de 1970 sur les stupéfiants était politiquement trop risqué pour l'exécutif. Nulle part pourtant, le rapport du groupe de travail ne propose une quelconque légalisation ou dépenalisation du cannabis, des sujets beaucoup plus polémiques.

Interrogée par Le Monde, la chancellerie dit avoir « conscience du problème soulevé » par le rapport mais assure qu'« il n'y a pas de volonté de modifier la législation à court terme, sous pression médiatique ». Les préconisations des spécialistes devraient donc rester lettre morte d'ici à la fin du mandat de François Hollande.

« Effet dissuasif limité »

Le constat des experts des ministères est sévère. Si la loi prévoit en théorie une sanction d'un an de prison et 3750 euros d'amende pour un usager de drogues, rares sont les consommateurs qui sont finalement condamnés à une telle peine au regard du nombre de délits relevés. En 2014, plus de 170 000 personnes ont été interpellées pour usage de stupéfiants, ce que les auteurs du rapport qualifient de « contentieux de masse ». Dans la plupart des cas, elles détiennent sur elles des quantités

Des usagers interpellés, mais peu condamnés



PART DU CANNABIS DANS LES INTERPELLATIONS POUR USAGE DE STUPEFIANTS



PROPORTION ACTUELLE D'USAGERS DE CANNABIS PARMI LES 18-64 ANS, (AU MOINS UNE FOIS AU COURS DES 12 DERNIERS MOIS), EN %



La mise en place de contraventions permettrait de dégager du temps aux policiers et magistrats

« modestes » de cannabis qui ne permettraient pas aux forces de l'ordre de le poursuivre pour « détention de stupéfiant », un délit plus grave, passible de dix ans de prison et 7 500 euros d'amende, qui concerne les personnes soupçonnées de trafic.

Sur les 100 000 faits d'usage ensuite traités par les tribunaux, les deux tiers ont fait l'objet d'alternatives aux poursuites (dont près de 41 000 rappels à la loi). Au final, seules 1 426 personnes ont été condamnées à de l'emprisonnement ferme. Et seules 150 personnes – récidivistes – purgent actuellement une peine d'emprisonnement pour la seule infraction d'usage de stupéfiants. « Puisque les peines d'emprisonnement ferme sont rarement prononcées et encore plus rarement mises à exécution, l'effet dissuasif est limité », jugent les auteurs du rapport. « Un nombre important d'infractions constatées ne fait l'objet d'aucune procédure », constatent-ils également, estimant que cela contribue à « renforcer le sentiment d'impunité des usagers ».

De fait, l'usage du cannabis semble s'être banalisé en France. Près de 700 000 Français fument chaque jour des joints. En 2014, 11 % des Français âgés entre 18 et 64 ans ont consommé du cannabis au moins une fois dans les douze mois précédents, selon une étude de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes, aujourd'hui Santé publique France) parue en avril 2015.

La légalisation en discussion en Italie

Le débat fait rage en Italie sur la légalisation du cannabis. Une proposition de loi a été débattue fin juillet devant le Parlement. A l'origine du texte, un constat d'échec : la répression n'a pas empêché la progression de la consommation et a engorgé les tribunaux. L'inspirateur de la proposition, l'élu centriste Benedetto Della Vedova, se dit optimiste. Et ce malgré les levées de boucliers à droite et les 2 000 amendements qui noient la loi. Le texte ne remet pas en cause l'interdiction de vendre du cannabis ni d'en fumer dans les lieux publics ou au travail. Il autorise la possession de 5 grammes pour « usage récréatif personnel » – élevés à 15 grammes chez soi – et la culture de cinq plants maximum, pour des besoins thérapeutiques sur prescription médicale. Toutefois, faute d'accord après cette discussion à l'Assemblée, le texte ne sera pas adopté pour l'instant, bien qu'il soit inscrit à l'agenda de la rentrée.

Face à ces mauvais chiffres, en hausse, Danièle Jourdain-Ménninger, la présidente de la Mildeca, expliquait en octobre 2015 : « Plusieurs pistes pour déterminer ce qui serait le plus efficace pour faire baisser les consommations ». Si la contraventionnalisation permettrait une plus grande lisibilité de la réponse pénale aux yeux des consommateurs, elle permettrait également de dégager du temps aux policiers, gendarmes et magistrats, submergés par le traitement de ces petits délits. Les forces de l'ordre consacraient ainsi plus d'un million d'heures chaque année à traiter ces procédures pour usage de drogues et seraient même « contraintes », pour assurer ces tâches, « de se détourner fréquemment des missions et des secteurs initialement assignés », fait valoir le groupe de travail.

La mise en place d'une telle amende viendrait par ailleurs confirmer un mouvement de fond. En 2013, il y a déjà eu 21 159 condamnations à une peine d'amende pour usage de stupéfiants, un nombre multiplié par deux entre 2007 et 2012. « L'usage de stupéfiants est de plus en plus massivement traité par des peines d'amende », soulignait l'Observatoire français des drogues et toxicomanie (OFDT) en 2015.

« C'est un débat inflammable qui peut être détourné de son objectif, à gauche comme à droite, estime Laurent Marcangeli, député LR de Corse-du-Sud et corapporteur en 2014 d'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques consacré à ce sujet. Certains ont le sentiment que contraventionnaliser, c'est descendre dans l'échelle de la peine, alors qu'en réalité, c'est garantir son efficacité. »

montant de l'amende ne soit pas « prohibitif », car celle-ci risquerait de ne pas être acquittée, « une pré-étude d'impact de la faisabilité juridique d'une telle évolution révèle l'absence de difficulté majeure de mise en œuvre », font valoir les représentants des ministères.

Lors de l'examen de la loi votée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le 27 novembre 2015, alors même que le rapport avait été rendu à Matignon un mois plus tôt, le ministre de la Santé Marisol Touraine s'était opposée à une telle mesure, défendue par des élus de l'opposition, en expliquant que « le gouvernement souhaitait attendre les propositions de la Mildeca » pour se prononcer. Deux mois plus tôt, elle avait rejeté l'idée, estimant que la contraventionnalisation « serait un mauvais signal à adresser ».

Face à la frilosité de la gauche, la droite pourrait finalement reprendre à son compte une telle mesure. Alain Juppé a inscrit dans son programme son souhait d'infliger une amende « d'une certaine d'euros, payable sur-le-champ, avec information de la famille » aux consommateurs de cannabis.

Nicolas Sarkozy, lui, avait déjà préconisé cette mesure en 2009, avant de faire marche arrière, critiquant sévèrement durant la campagne pour la présidentielle de 2012 François Rebsamen, le maire PS de Dijon alors pressenti pour le ministère de l'intérieur, lorsqu'il avait proposé une telle contraventionnalisation. A moins que la droite ne recule au dernier moment, comme le premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2004, déjà par peur du signal donné.

« C'est un débat inflammable qui peut être détourné de son objectif, à gauche comme à droite, estime Laurent Marcangeli, député LR de Corse-du-Sud et corapporteur en 2014 d'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques consacré à ce sujet. Certains ont le sentiment que contraventionnaliser, c'est descendre dans l'échelle de la peine, alors qu'en réalité, c'est garantir son efficacité. »

Frapper au portefeuille, une expérimentation balbutiante

LA MONTAGNE A ACCOUCHÉ d'une souris. Mise en place par décret fin 2015 et pensée pour désengorger les tribunaux, la transaction pénale devait permettre aux policiers d'infliger une amende aux petits usagers de cannabis sans mettre en branle toute la machine judiciaire. Mais elle n'a pas vraiment rencontré le succès escompté. C'est l'un des constats dressés par le groupe de travail piloté par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), que Le Monde a pu consulter. « Le dispositif de la transaction pénale, qui nécessite de dresser une procédure, de recueillir l'avis du procureur de la République puis la validation d'un juge du siège, n'apporte pas de plus-value en termes de charge de travail par rapport aux autres mesures existantes telles la composition pénale et l'ordonnance pénale », écrivent les auteurs.

Le dispositif a échoué à alléger le système, à tel point que, d'après nos informations, il n'est pas du tout mis en œuvre par le parquet du tribunal de grande instance de Bobigny (Seine-Saint-Denis), qui est pourtant la deuxième juridiction en France en termes de contentieux liés aux stupéfiants. A Paris,

le parquet expérimente la transaction pénale depuis janvier dans seulement trois arrondissements, le 7^e, le 15^e et le 20^e. Elle n'est proposée qu'aux usagers sans antécédents de condamnation, qui auraient en temps normal fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites telle qu'un rappel à la loi.

13 transactions en cinq mois

Son montant ne peut d'ailleurs pas excéder le tiers de l'amende encourue pour usage de stupéfiants (3 750 euros). « On est en train de voir comment les policiers s'en emparent », explique le parquet de Paris. D'après les premiers chiffres disponibles, il y a eu, entre janvier et fin mai, uniquement 13 transactions pénales pour usage de cannabis.

A la chancellerie, on explique que la mesure « n'a pas vraiment été déployée sur tout le territoire » en l'attente de l'issue d'un recours en annulation, porté par le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature, du décret d'application du 15 octobre 2015. « Le recours devant le Conseil d'Etat comprendrait une question prioritaire de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel devrait rendre sa décision à la rentrée. »

A l'origine, la transaction pénale avait été pensée sur le modèle des douanes. « L'idée était de permettre aux services de police judiciaire de terminer une affaire en transigeant avec les personnes, compétence jusque-là réservée aux douaniers », explique-t-on à la Mildeca. La transaction douanière se fait en accord avec les parquets. Au TGI de Bobigny, par exemple, il est prévu que les douanes, qui interviennent sur l'aéroport de Roissy et la gare routière internationale de Paris-Gallieni, puissent automatiquement proposer des transactions pour une détention de cannabis dans la limite de 100 grammes.

Depuis 2002, des opérations couplées police-douanes ont permis d'élargir le recours à cette méthode. Ainsi, au printemps 2015, après une fusillade lors de laquelle trois personnes avaient été blessées à Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis), le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, avait annoncé un plan antidrogue qui comprenait le recours à ces « transactions douanières » pour cibler les consommateurs. Signe que, jusque dans les plus hautes sphères de l'Etat, frapper l'usager au portefeuille paraît de bon sens. ■

JULIA PASCUAL

NOMBRE DE PERSONNES INQUIETÉES POUR USAGE DE PRODUITS STUPEFIANTS EN 2014

170 126 usagers interpellés (ministère de l'intérieur)

dont 102 517 faits d'usage traités (ministère de la justice)

dont 33 645 condamnés

dont 3 200 peines de prison

dont 1 426 ferme

SOURCES : OFDT ; DCPJ (POLICE ET GENDARMERIE)