



[Accueil](#) > [Europe](#) > [Comparaisons européennes](#) > [Etudes de législation comparée](#)

ÉTUDES DE LÉGISLATION COMPARÉE



LES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE DROGUE

(mai 2006)

La drogue cause de 7000 à 9000 décès chaque année en Europe. Il s'agit d'un problème majeur de santé publique.

Dominée par l'héroïne dans les années 70, la consommation de stupéfiants s'est diversifiée avec l'apparition de drogues de synthèse comme l'ecstasy et de substances comme le LSD. Le phénomène le plus marquant depuis une dizaine d'années est l'explosion de la consommation de cannabis, en particulier chez les jeunes. D'après l'Observatoire français des drogues et de la toxicomanie, on dénombre en France 850.000 fumeurs réguliers, dont 450.000 quotidiens.

S'adaptant à cette diversification, le législateur a introduit, à la fin des années quatre-vingt, une distinction entre les drogues considérées comme « douces » et les drogues dites « dures ». Cette différenciation opérée au sein même des drogues illicites est née en Hollande. Elle avait alors pour objectif de répondre de façon pragmatique au problème de l'élargissement des consommateurs de cannabis qui tendait à rendre inadéquate la distinction entre les substances licites et illicites.

Cette distinction s'est progressivement élargie au cours des années quatre-vingt-dix à l'ensemble de l'Europe. Il s'agissait notamment d'éviter un amalgame entre le cannabis et l'héroïne. Les législations nationales ont ainsi opéré une classification selon le niveau de dangerosité attribué.

A titre d'exemple, en 2000, le nombre de consommateurs de drogues dures par milliers d'habitants s'établissait ainsi :

| Pays | Par milliers d'habitants |
|-------------|--------------------------|
| France | 3,9 |
| Royaume-Uni | 5,6 |
| RFA | 2,2 |
| Pays-Bas | 2,5 |
| Italie | 6,4 |
| Luxembourg | 7,2 |

Le rapport annuel pour 2003 de l'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies signalait que la majorité des infractions liées à la drogue dans les pays européens concernent l'usage ou la détention de stupéfiants pour usage personnel.

La politique de lutte contre la drogue a en effet toujours distingué la prévention et, le cas échéant, la répression de la consommation de drogue, du trafic de drogue.

Ainsi, en France, d'après la 5^{ème} édition de l'état des lieux sur le phénomène des drogues publiée par l'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies (OFDT), on comptabilisait en 2003 plus de 108.000 interpellations pour infraction à la législation sur les stupéfiants, dont 84 % concernaient des délits d'usage, principalement de cannabis. Les poursuites pénales engagées en matière de stupéfiants concernaient surtout les affaires de trafic : près de 17.000 condamnations ont été prononcées dans ce domaine en 2002 avec des peines d'emprisonnement dans 8 cas sur 10, (fermes dans 4 cas sur 10). Dans les cas de simple usage, suite à l'interpellation, un grand nombre de personnes impliquées n'étaient pas condamnées, bénéficiant d'une mesure alternative aux poursuites.

Les politiques publiques européennes de lutte contre la drogue sont donc confrontées à une double problématique :

- comment répondre efficacement à la diversification du trafic de drogues ?
- faut-il pénaliser plus sévèrement ou au contraire tendre à dépenaliser la consommation de drogues ?

S'agissant de la consommation de drogues, la France tend actuellement à durcir l'application des dispositions existantes. Ainsi, une circulaire du ministère français de la justice datée du 8 avril 2005, appelle à une réponse pénale "systématique, plus cohérente, plus lisible et plus efficiente ».

Si la loi **n°70-1320** du 31 décembre 1970 constitue toujours le cadre légal dans lequel s'inscrit la politique française de lutte contre les drogues illicites, elle a cependant été modifiée plusieurs fois, en dernier lieu par **l'entrée en vigueur du nouveau code pénal le 1^{er} mars 1994**. Schématiquement, les objectifs de la politique française de lutte contre les drogues sont au nombre de trois :

- réprimer sévèrement le trafic (**à partir de la fin des années 1980, des lois successives ont porté sur la répression du trafic et des faits liés au trafic de**

stupéfiants, soit en aggravant les peines prévues, soit en créant de nouvelles infractions) ;

- sanctionner pénalement l'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants par une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 3750 euros d'amende tout en proposant une alternative thérapeutique à la pénalisation ;

- assurer la gratuité et l'anonymat des soins pour les usagers qui expriment la volonté d'être pris en charge (**l'usager interpellé se voit offrir une alternative aux poursuites judiciaires : l'injonction thérapeutique**).

L'analyse de la législation en matière de drogue relative tant à la consommation (prévention et répression) qu'au trafic dans 6 pays européens (Allemagne, Danemark, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni) permet d'apporter un éclairage sur la situation à l'étranger.

Il en ressort que, si la classification des drogues relève de chaque législation nationale, chaque pays tend à effectuer une hiérarchisation qui distingue de manière plus ou moins affinée les drogues dures des drogues douces.

La consommation de stupéfiants (ou détention de drogues à usage personnel), lorsqu'il s'agit des drogues douces, est rarement ou faiblement sanctionnée en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni : les tribunaux ont en effet la possibilité de ne pas appliquer les peines encourues notamment en cas de première infraction pour possession illégale destinée à une consommation personnelle ou pour une petite quantité.

L'Italie est le seul pays où l'usage de stupéfiants pour consommation personnelle est totalement dépénalisé, ce quelle que soit la quantité détenue, l'usager encourant uniquement des sanctions administratives.

C'est également en Italie que les mesures médicales sont le plus développées. Les centres d'aides à la désintoxication date de 1975 et l'incitation à la désintoxication ainsi qu'à la réinsertion a été constamment renforcée depuis. L'Allemagne est quant à elle de plus en plus sensible à la nécessité de mettre en place des mesures de prévention à la consommation.

Le trafic de drogue enfin, est pénalement réprimé dans la totalité des pays, avec un régime des peines applicables variable. C'est au Royaume-Uni que l'on encourt les peines les plus sévères. La législation néerlandaise se caractérise par la sévérité des peines encourues en cas de trafic de drogues dures afin d'éviter le glissement des consommateurs de drogues douces vers la consommation de drogues dures. La législation danoise met quant à elle un accent particulier sur la répression du blanchiment de l'argent de la drogue.

Dans la plupart des cas, une réduction de peine est prévue pour les individus acceptant de suivre un traitement thérapeutique.

Des monographies permettant de dresser un état des lieux, d'évaluer la tolérance à l'égard de la consommation et de mesurer le degré de répression du trafic,

http://www.assemblee-nationale.fr/europe/comparaisons/2006_legislations_europeennes_drogue.asp

complètent ce diagnostic comparatif. Elles concernent plus particulièrement l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

LA LÉGISLATION ALLEMANDE EN MATIÈRE DE DROGUE

Les mesures prises par les pouvoirs publics dans le domaine de la lutte contre la drogue relèvent, pour l'essentiel, des Länder, qu'il s'agisse des aspects touchant à la santé ou de ceux concernant les poursuites pénales. Il en résulte que les dispositions introduites par la législation fédérale - par exemple, la loi sur les stupéfiants (*Betäubungsmittelgesetz*) - font l'objet d'une interprétation et d'une application variable selon les Länder.

I - ÉTAT DES LIEUX

La loi sur les stupéfiants classe les drogues en trois catégories, les deux premières (I et II) ne pouvant être prescrites dans le cadre d'un traitement médical :

- catégorie I : drogues ne pouvant faire l'objet de commerce, telles que, par exemple le cannabis ou l'héroïne ;

- catégorie II : drogues pouvant être commercialisées mais ne pouvant être prescrites au titre d'un traitement médical (par exemple, le THC, la dexamphétamine) ;

- catégorie III : drogues commercialisables et susceptibles d'être médicalement prescrites comme, par exemple, les amphétamines, la codéine, la cocaïne, la méthadone, la morphine et l'opium.

Les drogues des catégories II et III sont assujetties à l'autorisation de l'Institut fédéral du médicament, cette autorisation couvrant la production, l'importation ou l'exportation. Il en est de même pour qu'une drogue de la catégorie III puisse être utilisée dans le cadre d'un traitement médical.

Quelques statistiques permettent d'éclairer la situation ; la consommation des drogues illégales est largement répandue en Allemagne : dans la tranche d'âges de 18 à 39 ans, par exemple, cette consommation est le fait de 29,5 % des personnes concernées dans les anciens Länder et de 19 % dans les nouveaux Länder (c'est-à-dire ceux qui, correspondent au territoire de l'ex-Allemagne de l'Est).

10 millions d'Allemands - dont la plupart sont âgés de moins de 40 ans - ont consommé du cannabis au moins une fois dans leur vie, fût-ce à titre expérimental. D'après un sondage de 2000, environ 3,4 millions en ont consommé dans les douze derniers mois, soit un million de plus qu'en 1997.

Selon d'autres sondages, 300 000 à 400 000 personnes ont consommé de l'ecstasy et des amphétamines au cours des douze derniers mois. Toutefois, ces statistiques sont contestées par un rapport établi en 2001 pour l'Observatoire européen des drogues et de la toxicomanie et pour le Ministère fédéral de la Santé, qui considère que les chiffres sont plus élevés.

400 000 personnes ont consommé de la cocaïne au cours des douze derniers mois. D'après le rapport précité, bon nombre d'entre elles consomment également de l'héroïne. Celle-ci est fréquemment mélangée à d'autres drogues, ce qui constitue la cause la plus importante de la mortalité due à la toxicomanie.

II - LA CONSOMMATION DES DROGUES

La consommation est tolérée, dans la mesure où la consommation ne fait pas partie de l'interdiction générale qui régit les produits stupéfiants.

Les tribunaux peuvent ainsi décider de ne pas appliquer les peines encourues, lorsque c'est en petite quantité et seulement pour sa propre consommation que la personne cultive, produit ou importe des stupéfiants.

Par ailleurs, l'arrêt de 1994 de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe a souligné « l'interdiction des sanctions excessives inhérentes à la constitution allemande ». Depuis lors, la détention de cannabis ne donne généralement pas lieu à poursuites si les conditions suivantes sont remplies : l'usage doit être personnel, occasionnel, concerner une petite quantité et ne pas constituer un dommage pour autrui.

La prévention de la consommation est favorisée. Parmi les mesures préconisées par le rapport pour 2002 de la Médiateure pour les drogues figurent notamment :

- l'interdiction de la vente du tabac aux jeunes de moins de 16 ans et la nécessité de leur interdire l'accès aux distributeurs de cigarettes. On relèvera, sur ce point, que la loi visant au renforcement de la protection de la jeunesse, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003, a seulement prévu d'instituer, à partir de 2007, un contrôle de l'âge des enfants voulant utiliser des distributeurs automatiques ;

- l'institution d'un pool de financement national : la Médiateure estime que l'État fédéral ne peut financer à lui seul les mesures de prévention et souhaiterait que l'industrie et d'autres collectivités publiques (Länder, communes), ainsi que les caisses de sécurité sociale y participent. A cet égard, elle voit un exemple encourageant dans l'accord passé entre le Ministère de la Santé et l'industrie du tabac, qui a consacré une somme de 11,8 millions d'euros aux mesures de prévention de la tabagie chez les jeunes.

S'agissant du traitement, les actions à ce titre sont d'autant plus nécessaires que près d'un patient sur cinq hospitalisé et un patient sur dix suivi par un médecin traitant, sont toxicomanes. En outre, ce même rapport révèle une extension de la toxicomanie au sein de la population immigrée.

Le rapport de la Médiateure préconise donc :

- le recours accru aux dispositions du code de la sécurité sociale prévoyant des traitements ambulatoires et partiellement stationnaires ou encore l'octroi de prestations destinées à faciliter la réinsertion professionnelle des intéressés ;

- le renforcement et l'amélioration du traitement de substitution, lequel est destiné progressivement à amener les patients à l'abstinence. Il s'agit, en particulier, d'introduire une qualification spécifique en matière de toxicomanie pour les personnels assurant l'encadrement thérapeutique des patients.

III - LA RÉPRESSION DU TRAFIC DE DROGUES

C'est la section 6 de la loi sur les stupéfiants qui définit les infractions pénales et le régime des peines applicables.

Ainsi, est punissable d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou d'une amende, toute personne qui, de façon illicite, cultive, produit, importe, exporte, vend ou possède des stupéfiants.

LA LÉGISLATION DANOISE EN MATIÈRE DE DROGUE

Le principal texte danois relatif aux drogues est la loi sur les substances euphorisantes de 1955, depuis lors amendée.

Ainsi, la directive 308/91 a été transposée en droit danois par la loi de 1993 relative à la prévention du blanchiment de l'argent ; elle contraint les établissements financiers à prévoir un certain nombre de mécanismes de contrôle des transactions, en particulier en ce qui concerne l'identification des clients, ainsi que l'obligation de transmettre aux autorités les transactions douteuses.

En vertu des articles 1 et 2 de la loi, l'importation, l'exportation, la vente, l'achat, la fourniture, la réception, la fabrication, la transformation ou la possession de substances euphorisantes constituent des délits, sauf dérogation spéciale accordée expressément.

I - ÉTAT DES LIEUX

Les substances définies comme euphorisantes sont répertoriées en 5 listes, de A à E, qui se trouvent en annexe au décret d'application de la loi sur les substances euphorisantes qui est régulièrement complété lors de l'apparition de nouvelles drogues sur le marché. La liste A regroupe les substances telles que le cannabis, l'héroïne, l'opium préparé. La liste B regroupe les substances telles que la cocaïne, la MDMA, les amphétamines, et la méthadone. La liste C contient des substances telles que la codéine, alors que la liste D regroupe les barbituriques et la liste E les tranquillisants.

II - LA CONSOMMATION DES DROGUES

L'usage de stupéfiants n'est pas directement incriminé par la loi.

En application de l'article 3(1) de la loi sur les substances euphorisantes, la possession de telles substances est punissable soit d'une amende, soit d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Le texte lui-même ne distingue pas entre les substances ; cependant, la jurisprudence des tribunaux fait une distinction entre les différentes drogues selon leur nocivité. Par ailleurs, le Procureur général du Royaume, dans une circulaire de 1969 sur les poursuites relatives aux infractions à la législation sur les substances euphorisantes, a recommandé que, dans le cas d'une première infraction pour possession illégale destinée à une consommation personnelle, seul un avertissement soit donné. Les infractions suivantes pour possession destinée à un usage personnel sont généralement frappées d'une amende comprise entre 300 couronnes danoises (40 €) et 3000 couronnes danoises (400 €), voire, dans des cas graves, d'une peine d'emprisonnement. Dans tous les cas, les substances sont confisquées.

III - LA RÉPRESSION DU TRAFIC DE DROGUES

Deux textes permettent d'incriminer le trafic de drogues : la loi de 1955 et l'article 191 du Code Pénal. C'est la quantité de drogues détenue qui permet l'incrimination en fonction de l'un ou l'autre texte.

En dessous de 25g de cocaïne ou d'héroïne, de 50 g d'amphétamines ou de 10 kg de cannabis, c'est la loi de 1955 qui s'applique, prévoyant des peines pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement.

Au-dessus de ces seuils, l'article 191(1) du Code Pénal s'applique : le trafic de drogues constitue un délit, punissable d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans, et se définit comme le "transfert de détention de drogues en contravention avec la loi sur les substances euphorisantes à un grand nombre de personnes, ou pour une somme d'argent importante, ou toute autre circonstance particulièrement aggravante". L'article 191(2) prévoit que les mêmes sanctions s'appliquent à la personne qui importe, exporte, vend, achète, fournit, reçoit, fabrique, transforme, ou détient des produits euphorisants dans un but de trafic tel que prévu par l'article 191(1). La sanction peut être portée jusqu'à 10 ans d'emprisonnement dans les affaires concernant une quantité importante de produits particulièrement dangereux.

La rédaction actuelle de ces articles résulte d'une modification intervenue en 1996, visant à augmenter les peines des dealers qui évitaient des sanctions lourdes en ne transportant que d'infimes quantités de drogues pour chaque transaction : l'aspect répétitif de l'infraction constitue depuis cette date une circonstance aggravante.

Par ailleurs, les ressortissants étrangers peuvent être, en cas de condamnation, éloignés du territoire après avoir subi leur peine si elle n'est pas assortie de sursis.

Un sursis peut être prononcé sous condition de suivi thérapeutique. Par ailleurs, la loi sur l'exécution des peines prévoit qu'un détenu toxico-dépendant peut être autorisé à subir sa peine, en tout ou partie, soit un établissement de soins extérieur au système pénitentiaire, soit dans les unités carcérales spécialement conçues à cet effet. Un suivi médical postérieur à l'incarcération est aussi prévu, en coordination avec les services sociaux. Les traitements de désintoxication à l'héroïne sont essentiellement fondés sur la méthadone.

Afin de prendre des mesures plus efficaces contre les "clubs de cannabis" ainsi que d'autres formes de criminalité organisée existant de façon récurrente dans certains lieux, une loi d'interdiction d'accès a été adoptée en 2001, qui prévoit que l'autorité de police locale peut interdire l'accès de toute personne non résidente à certains lieux, qu'ils soient à usage privé ou commercial, après avoir adressé un premier avertissement à la personne responsable de l'utilisation de ce lieu, et pour autant qu'aucune réunion s'y tenant n'ait un caractère de réunion politique.

Un accent particulier est mis sur la répression du blanchiment de l'argent de la drogue. Ainsi, l'article 290 du Code Pénal incrimine la plupart des cas de complicité en ce qui concerne le blanchiment de l'argent du trafic de drogues. L'article 801 de la loi sur l'administration de la justice prévoit que la saisie des sommes concernées peut être, entre autres mesures, demandée, soit qu'elle constitue une preuve, soit qu'elle constitue une garantie de l'indemnisation des victimes, confirmant en cela le principe du droit danois prévu à l'article 75(1) du code Pénal. Ce principe est complété par les dispositions de l'article 76a du code pénal, qui prévoit la saisie des biens d'une personne condamnée pour un délit, si celui-ci était de nature à lui avoir apporté un gain substantiel, ainsi qu'une peine d'emprisonnement de 6 ans minimum. La charge de la preuve du lien entre le délit et le gain financier incombe alors au prévenu.

LA LÉGISLATION ITALIENNE EN MATIÈRE DE DROGUE

Le cadre de référence en matière de drogue est un texte unique de 1990 (décret du Président de la République du 9 octobre 1990). Ayant repris, regroupé et refondu les dispositions éparses de la législation italienne en matière de stupéfiants, il a subi depuis quelques modifications, notamment du fait d'un référendum d'initiative populaire tenu en 1993.

I - ÉTAT DES LIEUX

Les substances chimiques dont le trafic est punissable sont répertoriées dans des tables régulièrement mises à jour et placées en annexe du texte unique de 1990. Les produits se répartissent selon leur degré de nocivité : au nombre des produits recensés dans les tables I et III, qui regroupent les substances les plus dangereuses, on trouve les opiacées et les dérivés de la cocaïne, ainsi que les barbituriques provoquant une très forte dépendance ; considérés comme moins nocifs, le cannabis et les substances médicamenteuses sont répertoriées aux tables II et IV.

La délinquance liée au trafic de drogue a enregistré une hausse de 54 % entre le 1^{er} juillet 2001 et le 30 juin 2002. Cette augmentation est due, au moins en partie, au fait que les forces de l'ordre ont mené une activité de contrôle et de répression plus intense.

II - LA CONSOMMATION DES DROGUES

En matière de consommation personnelle de stupéfiants, la loi italienne oscille depuis cinquante ans entre la répression et la tolérance.

En 1990 (loi du 26 juin), le Parlement a autorisé le gouvernement à mettre fin à l'impunité pénale du détenteur de faibles quantités de stupéfiants, même lorsqu'il ne s'avère pas trafiquant. Arrêté en possession d'une quantité supérieure à une « dose journalière moyenne », le toxicomane demeurait immédiatement passible de sanctions pénales.

Un référendum d'initiative populaire, qui s'est tenu le 18 avril 1993, s'est traduit par l'abolition des dispositions concernant la « dose moyenne journalière ».

La détention de stupéfiants pour usage personnel a donc été dépénalisée, quelle que soit la quantité détenue : le détenteur ne peut être ni arrêté, ni poursuivi. Selon la Cour constitutionnelle, cette dépénalisation s'étend à la culture et à la fabrication réalisée pour usage personnel (arrêt du 23 décembre 1994).

Le détenteur de drogues à usage personnel continue néanmoins d'encourir les sanctions administratives suivantes : suspension du permis de conduire, de l'autorisation de port d'armes et/ou du passeport pendant deux à quatre mois pour les drogues dures et pendant un à trois mois pour les drogues moins dures. La procédure administrative est suspendue si l'intéressé demande à suivre un programme thérapeutique.

Les mesures visant au traitement de la drogue sont particulièrement développées. Dès 1975, la loi prévoyait la création de centres médicaux et d'assistance sociale ayant pour mission d'offrir l'accueil spécialisé nécessaire, de déterminer les

traitements les plus propices à une désintoxication et de contribuer à la réinsertion sociale des toxico-dépendants.

La loi de 1990 a assorti ce dispositif d'incitations pénales à la désintoxication. Ainsi, le toxicomane qui accepte de suivre un programme thérapeutique peut bénéficier de la suspension de la procédure administrative engagée contre lui, et même, s'il est revendeur, d'un aménagement des sanctions pénales prononcées à son encontre.

Les toxico-dépendants peuvent également purger leur peine privative de liberté dans des instituts habilités à mettre en œuvre des programmes thérapeutiques et de réinsertion sociale (art. 95).

III - LA RÉPRESSION DU TRAFIC DE DROGUES

La répression du trafic de stupéfiants s'appuie sur une distinction légale entre drogues dures et drogue dites légères. La loi prévoit en outre des réductions ou des suspensions de peine dans quelques hypothèses.

Sur la base de la classification définie plus haut, le législateur a érigé deux délits autonomes :

- D'une part, le texte de 1990 punit d'une peine de huit à vingt ans d'emprisonnement et d'une amende de 25.822 à 258.228 euros quiconque, sans autorisation, « cultive, produit, fabrique, extrait, raffine, vend, offre ou met en vente, cède ou reçoit, à quelque titre que ce soit, distribue, commercialise, acquiert, transporte, exporte, importe, procure à autrui, envoie, transmet ou expédie en transit, obtient pour quelque raison que ce soit ou, d'une manière générale, détient illicitement » les substances psychotropes et hallucinogènes considérées comme les drogues les plus dures (art. 73, § 1). Ne rentre pas dans ces hypothèses la détention pour usage personnel.

- D'autre part, la même incrimination fait encourir des peines moins graves lorsqu'elle concerne des substances répertoriées comme moins dures, tel le cannabis : le délinquant est en ce cas passible de deux à six ans d'emprisonnement et d'une amende de 7 746 à 77.648 euros (art. 73, § 4).

En donnant des deux délits une définition très large, le législateur italien s'est attiré le reproche d'avoir créé une incrimination de pure conduite, répondant mal aux objectifs initiaux.

Les tribunaux peuvent accorder des circonstances atténuantes au délinquant si son trafic apparaît comme d'« importance mineure » (art. 73, § 3). Ils jouissent d'une large marge d'appréciation pour évaluer si la situation concernée rentre dans cette hypothèse. Le cas échéant, la peine encourue se trouve alors ramenée à un emprisonnement de un à six ans et à une amende de 2 582 à 25 822 euros d'amende pour les substances les plus dangereuses ; pour les drogues moins dures, la peine est ramenée à un emprisonnement de six mois à quatre ans et à une amende de 1 032 à 10 329 euros.

Une diminution de peine est également prévue en faveur de ceux qui acceptent de collaborer aux enquêtes et font en sorte que les agissements délictueux ne se poursuivent pas, notamment en apportant concrètement leur aide aux autorités de

http://www.assemblee-nationale.fr/europe/comparaisons/2006_legislations_europeennes_drogue.asp

police chargées de saisir les substances incriminées. La peine encourue se trouve en ce cas réduite de la moitié aux deux tiers.

Enfin, une suspension de la peine peut être prononcée, sous certaines conditions, au bénéfice des individus qui acceptent de suivre un traitement thérapeutique.

LA LÉGISLATION NÉERLANDAISE EN MATIÈRE DE DROGUE

L'usage de drogues, opium ou cannabis, a une longue tradition historique qui remonte au 18^{ème} siècle. La première loi sur l'opium date de 1919, et les Pays-Bas ont joué un rôle important dans les efforts internationaux pour réprimer le trafic de stupéfiants.

I - ÉTAT DES LIEUX

La distinction entre le texte législatif fondateur, la loi sur l'opium de 1915 modifiée en 1928, et dont le caractère pénal a été maintes fois renforcé, et la pratique mise en œuvre par les magistrats, est très claire. Les articles 174 et 175 du Code Pénal sont également concernés. La "Opiumwet" ou "Opium Act" interdit l'importation, la possession ou la fabrication de drogues comme l'héroïne ou la cocaïne, ainsi que le principe actif du cannabis, le tétrahydrocannabinol (THC), considérés comme des drogues dures depuis 1976, ainsi que les drogues synthétiques.

Sont considérés comme des drogues douces la marijuana, le cannabis, le haschich et autres mélanges.

En matière de consommation de drogues dures, les Pays-Bas se situent dans la moyenne européenne (2,5 consommateurs par millier d'habitant), sans toutefois quitter le rôle de pôle de redistribution du trafic en transit d'Amérique du Sud, d'Asie du Sud-Ouest ou d'Afrique de l'Ouest.

Le cannabis reste une drogue abondante et fortement dosée en THC (20 %, alors que le seuil fixé par la CEE est de 2,5 % pour la culture du chanvre industriel). La plupart des Français interpellés aux Pays-Bas le sont pour transport de cannabis.

Les saisines d'héroïne aux Pays-Bas en 2000 s'élevaient à 896 kg (770 Kg en 1999), contre 444 kg en France, dont les Pays-Bas sont encore la première source d'approvisionnement. Les saisies de cocaïne ont baissé de 10,361 kg en 1999 à 6,472 kg en 2000. Le pourcentage de cocaïne achetée aux Pays-Bas, puis saisie en France est passé de 4% en 1999 à 16% en 2000. Le "Schiphol team" a interpellé 800 passeurs en 2000.

En ce qui concerne la lutte contre la production de drogues de synthèse, le budget annuel du ministère de la justice pour la campagne de lutte anti-drogue 2002-2006 est de 19 millions d'euros.

La comparaison entre les consommations des personnes âgées de 12 ans et plus aux Pays-Bas et aux États-unis se traduit par les résultats suivants :

| Type de drogue | Pays-Bas | États-Unis |
|----------------|----------|------------|
| Cannabis | 15,6 % | 32,5 % |
| Cocaïne | 2,1 % | 10,5 % |
| Héroïne | 0,3% | 0,9 % |

Enfin, environ 2 % des élèves des écoles secondaires consomment de l'ecstasy et des amphétamines.

II - LA CONSOMMATION DES DROGUES

Pour donner la priorité à la réduction du risque sanitaire, la loi néerlandaise distingue drogues dures et drogues douces.

Le choix fait par les Pays-Bas est de séparer le marché de la drogue douce du circuit criminel du trafic de drogues dures. Si la consommation privée n'est pas illicite - avec la tolérance de vente de drogues douces dans les "coffee-shops" - la police et la justice unissent leurs actions pour réprimer la vente de stupéfiants.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, la possession de stupéfiants est punissable en vertu de la loi « Opium » de 1976. L'article 11 de la loi, interprété en vertu de la directive du Conseil des procureurs Généraux de 1996, prévoit la non application de sanctions au cas où les quantités de haschisch ou de marijuana possédées ne sont pas supérieures à 5 grammes.

La culture du cannabis à but "récréatif" pour la protection des jardins contre le vent ou en appartement n'est plus autorisée depuis 1999. Cette culture est autorisée à l'extérieur des domiciles pour la fabrication de fibres industrielles ou textiles.

La loi sur l'opium distingue fournisseurs et consommateurs de substances illicites. Elle ne punit pas l'usage privé de substances illicites, mais en sanctionne la possession en vue d'en faire usage. Mais si un particulier risque par exemple un mois de prison pour possession de 30 grammes de cannabis, aucune sanction n'est prononcée dans la majorité des cas.

III - LA RÉPRESSION DU TRAFIC DE DROGUES

Le principe d'opportunité est un principe général du droit pénal néerlandais selon lequel il appartient au ministère public de décider ou non d'engager des poursuites pénales et de fixer des priorités par une directive. Les principales directives édictées par les procureurs généraux responsables depuis novembre 2000 sont ainsi intitulées :

- Annwijzing Opiumwet ;
- Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs ;
- Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs.

Dans les villes, la politique antidrogue est coordonnée au sein d'une structure tripartite qui rassemble le Maire, le Procureur et le chef de la police. Ceux-ci émettent des directives générales et autorisent notamment la vente de drogues douces dans les coffee-shops à condition que ces établissements ne vendent ni ecstasy ni boisson alcoolisée et pas plus de 5 grammes de drogue par personne. La vente de drogue aux mineurs est interdite et les coffee-shops ne doivent pas faire de publicité. Ils peuvent toutefois détenir jusqu'à 500 grammes de drogues douces sans encourir de poursuites. Les Maires peuvent fermer ces établissements en accord avec la police et le Procureur général, changer leur emplacement, donner ou refuser des licences d'ouverture (le nombre de coffee-shops a baissé de 31 % depuis 1997).

Les peines maximales sont de 12 ans de prison pour l'importation ou l'exportation de drogues dures, et/ou 45.000 euros d'amende, 8 ans et 45.000 euros d'amende pour la vente, le transport ou la fabrication de ces substances, 4 ans et/ou 45.000 euros d'amende pour la détention de drogues illicites.

Le but de cette politique de distinction entre drogues douces et dures est d'éviter le glissement des consommateurs occasionnels de drogues douces vers une toxicomanie dangereuse. D'autre part, la consommation de drogues n'étant pas un délit et ne suscitant pas l'ouverture d'un casier judiciaire, l'aide à la désintoxication est mieux acceptée.

LA LÉGISLATION PORTUGAISE EN MATIÈRE DE DROGUE

Au Portugal, les dispositions législatives en matière de stupéfiants sont regroupées dans une loi de 1993 (dite « loi 15/93 ») sur le contrôle, l'utilisation et le trafic de drogues, de narcotiques et de substances psychotropes. Cette loi recouvre plusieurs aspects : pénalités, prescriptions médicales, autorisations, activités de contrôle, responsabilités concernant le traitement, prévention, enquête criminelle et blanchiment d'argent. Une distinction est faite clairement entre les délits de trafic et les délits d'utilisation.

La loi « 31/99 » de 1999 a marqué un tournant dans la lutte contre les stupéfiants. Elle a créé l'Institut portugais pour des Drogues (IPDT) tandis que le gouvernement définissait une stratégie nationale pour le "Combat contre les drogues" jusqu'en 2008. En 2000, la loi « 89/2000 » créait un Conseil de Coordination pour les Drogues et la Toxicomanie, tandis que la loi « 88/2000 » créait un Conseil national pour des Drogues et la Toxicomanie.

En juillet 2001, enfin, une loi a prévu la suspension des peines pour les utilisateurs occasionnels. Elle distingue également, lors des saisies de substances interdites, ceux qui détenaient ces drogues pour une utilisation personnelle de ceux qui les destinaient à la vente au détail ou pour un trafic organisé, afin de les sanctionner de manière différente.

I - ETAT DES LIEUX

Les substances contrôlées sont annexées à la loi 15/93. Tous les produits répertoriés sont inscrits dans 6 listes régulièrement mises à jour.

La liste 1 comprend les opiacés, les dérivés de coca, le cannabis et ses dérivés. La liste 2 répertorie les hallucinogènes, les amphétamines et les barbituriques. La liste 3 contient des drogues soumises à la législation sur les stupéfiants, la 4 des tranquillisants et analgésiques. Les listes 5 et 6 contiennent des précurseurs, c'est-à-dire les substances dont dérivent les produits des listes 1 à 4.

La différence entre chacune des listes a un impact sur les peines encourues en cas de transgression à la législation.

II - LA CONSOMMATION DES DROGUES

Jusqu'en juillet 2001, l'utilisation de drogues était un délit punissable d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 mois. Si la quantité de drogues illicites trouvées en possession d'une personne excédait 3 doses quotidiennes, la peine pouvait être multipliée par quatre et l'utilisateur emprisonné pendant 1 an.

La nouvelle loi de juillet 2001 maintient l'interdiction d'utiliser toute drogue soumise à la législation sur les stupéfiants sans autorisation médicale.

Cependant, l'échelle des peines a changé. Dorénavant, 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 vente ou trafic ont été commises, la drogue sera saisie et le cas transmis à une Commission locale composée d'un avocat, d'un médecin et d'un aide

social. La Commission rencontre la personne impliquée afin d'évaluer sa situation et d'appréhender au mieux sa réinsertion. La sanction n'est pas l'objectif principal dans cette phase.

Le drogué est considéré comme une personne malade et la législation portugaise inclut un système complet d'assistance aux drogués. Toutefois, bien que la législation prévoit des alternatives thérapeutiques à la prison, il convient de noter que, faute d'équipements et de locaux adaptés en nombre suffisant, les traitements ne viennent pas toujours se substituer aux peines de prison.

Néanmoins, la nouvelle législation donne la priorité au traitement et à la réadaptation des drogués et en a fait un pilier fondamental de la politique de lutte contre la drogue. Ce changement de législation a donné un signal concret extrêmement fort dans la direction du traitement en lieu et place de la répression.

III - LA RÉPRESSION DU TRAFIC DE DROGUES

Le trafic de drogues est défini par le chapitre III, art. 21 de la loi 15/93. La production, l'offre, la vente, la préparation ou la culture des drogues illicites sont, parmi d'autres, les infractions classiques qui définissent le trafic de drogues.

La législation portugaise différencie les poursuites pour trafic de drogues selon plusieurs critères. La nature de la substance est l'un des critères principaux. Le trafic de substances recensées dans les listes 1 à 3 entraîne une peine de 4 et 12 ans d'emprisonnement, tandis que le trafic des substances contenues dans la liste 4 peut être puni par des peines allant de 1 à 5 ans de prison.

L'état de dépendance du trafiquant est aussi pris en compte. Si l'utilisateur ne vend des drogues que pour financer sa propre consommation, la pénalité sera réduite : la vente de produits contenus dans les listes 1, 2 et 3 entraînera 3 ans de prison (au lieu de 4 à 12) et la vente de produits inscrits sur la liste 4 jusqu'à 1 an (au lieu de 1 à 5).

La loi prévoit aussi des circonstances où l'échelle des peines prévue pour tout trafic de stupéfiants peut être augmentée. Il est ainsi prévu de 10 à 25 ans d'internement pour toute association criminelle. Le trafiquant de précurseurs risque également une peine pouvant aller jusqu'à 12 ans d'emprisonnement et l'abandon de seringues est, lui, passible d'une condamnation d'1 an d'emprisonnement.

La modification de la loi en 2001 a eu un impact quotidien sur le travail de la police et des magistrats. Le Procureur est désormais obligé d'ouvrir une enquête lorsqu'il est informé d'un crime. Jusqu'à présent, le Procureur pouvait préconiser, dans certains cas, un traitement médical approprié à la place d'une sanction répressive. Il ne levait cependant que très rarement les sanctions, et de plus uniquement dans les cas où l'inculpé était considéré comme un "nouveau délinquant".

Le nouveau régime représente un changement radical, apportant plus de cohérence entre les sanctions des trafiquants et le traitement des drogués.

LA LÉGISLATION BRITANNIQUE EN MATIÈRE DE DROGUE

La loi de référence est celle de 1971, portant sur le mauvais usage des drogues (« Misuse of Drugs Act »); les décrets d' application (« Misuse of Drugs Regulations ») ont été pris en 2001.

D'une manière générale, la gravité des peines attachées à la production, au trafic et à la consommation des drogues faisant l'objet d'un contrôle en vertu de la loi, varie en fonction du classement de ces substances dans l'une des trois catégories (A, B et C) prévues par la loi de 1971.

La législation pénale britannique ne fait que fixer la durée maximale de la peine d'emprisonnement applicable aux personnes ayant commis une infraction. Les tribunaux ont donc le pouvoir de moduler la durée de la peine d'emprisonnement en fonction de la gravité de l'infraction commise et des circonstances.

I - ÉTAT DES LIEUX

Les drogues sont classées en trois catégories (A, B et C), conformément à la loi de 1971 sur le mauvais usage des drogues ("*Misuse of Drugs Act*").

Le Gouvernement estime que, chaque année, environ 4 millions de personnes consomment une drogue illégale, dont 1 million des drogues dures.

De son côté, le ministère de l'intérieur indique qu'au cours de l'année 2002-2003, 12 % des personnes interrogées en Angleterre et au Pays de Galles dans le cadre de la *British Crime Survey* ont consommé une drogue illicite, dont 3 % une drogue classée en catégorie A. 11 % de ces personnes ont fumé du cannabis et 8 % des 16-24 ans ont consommé une drogue de classe A.

II - LA CONSOMMATION DES DROGUES

La sanction maximale imposée pour la possession de drogue pour un usage personnel a été réduite de cinq à deux ans d'emprisonnement ; toutefois la possession de cannabis demeure une infraction pénale.

Cependant, les lignes directrices élaborées par l'Association britannique des chefs des services de police recommandent que la police effectue des arrestations pour possession de cannabis uniquement dans certaines circonstances, notamment le fait de fumer en public ou à proximité de mineurs. Les moins de 18 ans devraient également encore être arrêtés afin qu'ils puissent être orientés vers un traitement.

Les peines applicables et les modifications proposées par le Gouvernement dans son plan d'action anti-drogue révisé de décembre 2002 sont présentées dans le tableau ci-dessous :

| Infraction | Peine maximale applicable | | |
|-----------------------------------|---|---|---|
| | Catégorie A | Catégorie B | Catégorie C |
| Possession d'une drogue contrôlée | Peine d'incarcération de 7 ans et/ou amende | Peine d'incarcération de 5 ans et/ou amende | Peine d'incarcération de 2 ans et/ou amende |

Afin de concentrer davantage de moyens à la lutte contre les drogues dures et aux traitements thérapeutiques, le gouvernement a annoncé fin 2001 qu'il souhaitait s'orienter vers un classement du cannabis en catégorie C, cette classification entraînant l'application de sanctions moins importantes. Ainsi le cannabis et ses dérivés ont-ils été reclassés, passant des classes B et A respectivement à la classe C du système de classification britannique (ordonnance S.I.2003/3201, qui modifie la loi de 1971).

En décembre 2002, le Gouvernement britannique a publié une « *Stratégie Argue* ». Ce document précise les différentes mesures de lutte contre la consommation et le trafic de stupéfiants, qui peuvent être ainsi résumées :

- la prévention et l'information à l'égard de la consommation de drogues fait partie intégrante du programme scolaire national (*National Curriculum*) ;
- le nombre des ordonnances de test et de traitement (qui concernent environ 6 000 auteurs de délits par an) sera doublé d'ici mars 2006 ;
- les moyens consacrés à l'accompagnement des jeunes connaissant des problèmes de dépendance seront développés. D'ici mars 2006, le Gouvernement s'engage notamment à faire bénéficier 12 000 de ces jeunes des services des équipes d'éducateurs de jeunes délinquants, 2 800 jeunes de l'aide dispensée par les collectivités locales et les services sociaux et 5 200 jeunes du soutien accordé par les agences de traitement des drogues.

III - LA RÉPRESSION DU TRAFIC DE DROGUES

Les peines applicables et les modifications proposées par le Gouvernement dans son plan d'action anti-drogue révisé de décembre 2002 sont présentées dans le tableau ci-dessous :

| | Peine maximale applicable | | |
|-----------------------------------|---|--|--|
| Infraction | Catégorie A | Catégorie B | Catégorie C |
| Production d'une drogue contrôlée | Détention à perpétuité et/ou amende non plafonnée | Peine d'incarcération de 14 ans et/ou amende | Actuellement : peine d'incarcération de 5 ans et/ou amende Proposition : Peine d'incarcération de 14 ans et/ou amende |
| Trafic d'une drogue contrôlée | Id. | Id. | Id. |

Ce tableau intègre le durcissement de la législation intervenue à l'occasion du *Criminal Justice Act*, adopté en 2003 : cette loi a relevé de 5 à 14 ans la peine d'incarcération appliquée aux trafiquants de drogue de la catégorie C.

L'*Anti Social Behaviour Act* de 2003 confère aux forces de police le pouvoir de fermer les lieux utilisés à des fins de production, de fourniture ou de consommation de stupéfiants classés dans la catégorie A dès lors que ceux-ci sont associés à des désordres « sérieux ». La police doit « notifier » sa volonté de procéder à la fermeture des lieux, mais uniquement après avoir consulté la collectivité locale concernée et vérifié que les mesures appropriées ont été adoptées pour identifier les personnes vivant sur ces lieux. Cette mesure a pour effet de fermer les lieux à toute personne, à l'exception du propriétaire ou du résident habituel, après quoi la police doit demander à un tribunal de prendre, dans les 48 heures suivant la notification, une ordonnance de fermeture. Celle-ci interdit à toute personne, y compris le propriétaire, d'entrer dans les lieux pour une période pouvant aller jusqu'à 3 ans. Le non respect de cette interdiction est puni d'une peine d'incarcération de 6 mois et/ou d'une amende de 5 000 livres.