

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Direction
des Affaires Criminelles
et des Grâces

73-11

30-3-1973

Application de la loi n° 70-1320
du 31 décembre 1970
Circulaire n° 71-8 du 25 août 1971

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,
à Messieurs les Procureurs généraux.

Je vous ai adressé le 25 août 1971 une circulaire sur l'application de la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses. Des griefs extrêmement vifs ont été exprimés à diverses reprises, notamment dans des enceintes internationales, contre l'aspect répressif de cette loi à l'égard des simples usagers de stupéfiants, alors qu'en réalité ce texte a réduit considérablement les peines applicables à ces derniers et a introduit en leur faveur dans notre législation pénale des mesures tout à fait nouvelles telles que l'exemption de poursuites et l'exemption de peines lorsqu'ils se sont soumis à un traitement médical approprié à leur état. Ces réactions m'inclinent à penser que les dispositions libérales de la loi du 31 décembre 1970 relatives à l'usage des stupéfiants méritent d'être rappelées, en même temps que doivent être signalées certaines difficultés auxquelles peut donner lieu leur application.

I. — CHAMP D'APPLICATION
DU DELIT D'USAGE DE STUPEFIANTS

1° La loi du 31 décembre 1970 a nettement distingué les actes de trafic de stupéfiants, prévus et punis par l'article L. 627 du Code de la santé publique, de l'acte d'usage prévu et puni par l'article L. 628. Elle a fixé des peines très différentes pour ces deux catégories d'infractions et des règles de procédure pénale particulières à chacune d'elles. Il importe de souligner ces différences : antérieurement à la loi du 31 décembre 1970, les infractions relatives au trafic et à certaines formes d'usage des stupéfiants étaient en effet définies dans un même texte, l'article L. 627, et punies des mêmes peines.

3° L'article L. 626 du Code de la santé publique auquel renvoie l'article L. 627 prévoit notamment l'intervention de règlements d'administration publique en ce qui concerne l'emploi des substances ou plantes vénéneuses. L'emploi visé ici est celui qui peut être fait dans les arts, l'industrie, l'agriculture et l'économie domestique. Il ne peut en aucune manière être confondu avec l'usage-absorption. Cette notion de l'emploi est constante dans la législation des substances vénéneuses et n'a jamais été remise en cause; elle a été précisée dans les travaux préparatoires des lois sur les substances vénéneuses et confirmée par les dispositions réglementaires concernant l'emploi (voir notamment les articles R. 5151, R. 5152, R. 5158, R. 5160, R. 5167 du Code de la santé publique).

3° L'article L. 628 prévoit et punit uniquement l'usage illicite des stupéfiants (tableau B); il ne s'applique pas aux autres substances vénéneuses, c'est-à-dire aux produits toxiques (tableau A) et aux produits dangereux (tableau C). L'usage de ces produits n'est donc pas pénalement réprimé puisqu'il n'est pas interdit.

D'une manière générale, il faut observer que seuls les articles L. 626, L. 630-1 et L. 630-2 concernent toutes les substances vénéneuses, les articles L. 627 à L. 630 étant consacrés aux stupéfiants.

Par ailleurs, l'usage visé par l'article L. 628 est celui fait par une personne qui consomme ou absorbe elle-même un produit stupéfiant, par quelque moyen que ce soit, et de manière habituelle ou occasionnelle, individuelle ou collective; l'usage en société ne constitue plus à présent une infraction spéciale.

4° Si l'article L. 628 prévoit et punit l'usage illicite des stupéfiants, l'article L. 628-1 ajoute aussitôt que l'action publique ne sera pas exercée à l'égard des personnes qui, sur l'injonction préalable du procureur de la République, auront subi une cure de désintoxication ou se seront placées sous surveillance médicale, ou qui se seront de leur propre initiative soumise à une de ces deux mesures.

De même, l'article L. 628-3 dispose que la juridiction de jugement pourra ne pas prononcer les peines prévues par l'article L. 628, lorsque l'inculpé aura subi une cure de désintoxication ou se sera soumis à une surveillance médicale ordonnée par le juge d'instruction ou par elle-même.

Ces dispositions, qui constituent de réelles innovations en droit pénal français, montrent bien que l'objectif visé par la poursuite pénale est avant tout le traitement médical du délinquant, la condamnation à une peine n'étant que subsidiaire.

A ces dispositions des articles L. 628-1 et L. 628-3, correspond le principe que le législateur a placé en tête de la loi dans le nouvel article L. 355-14 du Code de la santé publique et selon lequel toute personne usant de façon illicite de stupéfiants est placée sous la surveillance de l'autorité sanitaire.

Un certain nombre de conséquences doivent être tirées de ces dispositions.

II. — USAGE DES STUPEFIANTS ET DETENTION DE STUPEFIANTS POUR USAGE PERSONNEL

L'article L. 628 prévoit et punit uniquement l'usage de stupéfiants; la détention de stupéfiants en vue de cet usage n'est pas expressément visée par ce texte. Il serait donc théoriquement possible de poursuivre un usager pour détention en fondant la poursuite sur l'article L. 627 lorsque le fait matériel de détention en vue de l'usage est établi. Toutefois, une telle action priverait l'article L. 628 de toute portée car, dans la quasi-totalité des cas, l'usager est inévitablement presque toujours détenteur, et conduirait à ignorer les dispositions des articles L. 628-1 à L. 628-6.

Il ne serait pas plus justifié de poursuivre une même personne à la fois pour usage et pour détention lorsque cette personne ne détient que des quantités minimales de substances ou de plantes. La seule infraction commise est celle prévue par l'article L. 628.

Cette assimilation avec l'usage doit également être faite en cas de transport, d'importation, d'exportation, ou d'acquisition, lorsque la quantité minimale de stupéfiants transportés, importés, exportés ou acquis permettra de penser qu'elle est destinée à l'usage exclusif du délinquant, et que celui-ci n'a commis que subsidiairement un des délits visés par l'article L. 627. Telles étaient bien sur ce point, au demeurant, les instructions données par la circulaire du 25 août 1971.

Il semble cependant que des poursuites aient été engagées, et des condamnations prononcées pour détention et infraction à l'article L. 627, à l'égard de personnes trouvées en possession de quantités négligeables de stupéfiants telles que deux décigrammes, cinq décigrammes ou un gramme de chaux indien. De tels errements ne doivent plus être suivis à l'avenir.

III. — RECOURS A LA PROCEDURE DE FLAGRANT DELIT EN CAS D'USAGE DES STUPEFIANTS

Il ne semble pas douteux malgré les dispositions de l'article 71, alinéa 3, du Code de procédure pénale, que la procédure de flagrant délit puisse être utilisée en cas d'usage des stupéfiants.

Toutefois, l'emploi de cette procédure apparaît peu opportun : il implique en effet la délivrance d'un mandat de dépôt à l'égard du simple usager, et il irait à l'encontre de l'objectif visé par la loi du 31 décembre 1970, tel qu'il a été souligné ci-dessus et qui est non de punir, mais d'assurer le traitement médical du prévenu.

A l'égard d'usagers de stupéfiants étrangers, l'emploi de la procédure de flagrant délit peut ne pas présenter les mêmes inconvénients lorsqu'il s'agit de personnes qui sont simplement de passage sur le territoire national ou qui y font un séjour provisoire. Dans ce cas en effet,

l'astroteinte à un traitement médical peut être inopportune pour de multiples raisons : longue durée du traitement incompatible avec le court séjour envisagé par le prévenu; absence d'incrimination de l'usage ou de traitement obligatoire dans le pays du prévenu. En outre, il ne faut pas omettre que l'interdiction du territoire national pour une durée de deux à cinq ans peut être prononcée à son égard par le tribunal.

IV. — CAS PARTICULIERS DES INFRACTIONS DOUANIERES

La détention d'une quantité minime de stupéfiants, même si elle est destinée à l'usage personnel peut constituer une infraction aux dispositions du Code des douanes; il en va de même du transport, de l'importation ou de l'exportation de ces substances. De sorte qu'un fait unique tel que la détention peut recevoir plusieurs qualifications et constituer à la fois une infraction au Code de la santé publique et une infraction au Code des douanes. Bien qu'il s'agisse là en réalité d'un conflit de qualifications et non d'un concours d'infractions, il est possible, en cas de détention de stupéfiants pour usage personnel, d'engager des poursuites à la fois pour infraction à l'article L. 628 du Code de la santé publique et pour infraction au Code des douanes lorsque les deux textes sont applicables, et de prononcer à la fois les peines ou mesures de droit commun prévues par les articles L. 628 et suivants du Code de la santé publique, et les peines pécuniaires prévues par le Code des douanes pour l'infraction ou les infractions douanières retenues conformément à l'article 439 du Code des douanes.

Il ne serait cependant pas admissible de tenir en échec les dispositions de la loi du 31 décembre 1970 pour assurer strictement l'application du Code des douanes : quel que soit le cas qui se présente, il convient, soit d'obtenir de l'Administration des douanes qu'elle renonce à son action propre, soit, à défaut, de veiller à ce que l'application des textes du Code des douanes n'empêche pas celle des dispositions de la loi du 31 décembre 1970.

La Direction générale des douanes et droits indirects a d'ailleurs donné à ses services des instructions fermes et précises dans ce sens (Instruction générale du 13 mars 1971) :

Il a été prescrit à ces services, en cas de constatations faites à la charge de simples toxicomanes, de se préoccuper d'abord des suites qui seront données à ces constatations sur le plan du droit commun, et de se garder d'assimiler à des trafiquants les toxicomanes se procurant la drogue pour la seule satisfaction de leurs besoins personnels.

Si les délinquants sont manifestement de simples toxicomanes ayant agi pour la seule satisfaction de leurs besoins personnels, et lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes pourvoyeurs de drogue ou intermédiaires dans des trafics de stupéfiants ou encore lorsqu'il n'est pas établi qu'ils ont incité d'autres personnes à user de stupéfiants, les services des douanes ont comme directive de ne pas contrarier les actions éventuellement entre-

prises par ailleurs en vue de favoriser le traitement médical ou le reclassement social des intoxiqués (mise à l'épreuve, cure de désintoxication, etc.). À cet effet, et notamment en cas de doute sur les suites à donner aux constatations douanières, les agents des douanes ont été invités à prendre tous contacts utiles avec les parquets pour tenir le plus large compte, dans le règlement du contentieux douanier, de la ligne de conduite adoptée par l'autorité judiciaire.

Lorsque, compte tenu des circonstances (délinquant primaire, faible quantité de stupéfiants saisis), le parquet renonce à poursuivre le délit de droit commun ou encore lorsque le parquet entend poursuivre le délit de droit commun mais estime que les dispositions pénales assurent une répression suffisante et adaptée aux faits constatés et à la personnalité des délinquants, l'infraction douanière est normalement réglée soit par un avertissement sévère aux toxicomanes, soit par transaction à des conditions très modérées; mais, dans tous les cas, les agents des douanes doivent saisir les stupéfiants ou les matériels utilisés par les toxicomanes (seringues, pipes, etc.) ou en exiger l'abandon par transaction.

Lorsque, au contraire, les délinquants sont considérés comme des trafiquants, qu'ils aient agi pour leur compte personnel ou dans le cadre d'une organisation de fraude, l'action douanière est engagée et les affaires portées en justice.

Compte tenu de ces précisions, il apparaît opportun de rappeler certaines particularités de la législation douanière :

1° En cas de concours idéal d'infractions douanières la qualification qui entraîne les peines les plus élevées doit seule être retenue (art. 439-1 du Code des douanes).

En cas de concours idéal d'une infraction douanière avec une infraction de droit commun, seules les peines pécuniaires peuvent se cumuler.

En cas de concours réel d'infractions douanières, de même qu'en cas de concours réel d'une infraction douanière et d'une infraction de droit commun, la règle du non-cumul des peines est applicable à l'emprisonnement : en revanche les peines pécuniaires considérées comme des réparations civiles se cumulent (art. 439-2 du Code des douanes).

Il ne peut donc en aucun cas y avoir cumul des peines d'emprisonnement.

2° L'action pour l'application des peines en matière douanière est exercée par le ministère public, l'action pour l'application des sanctions fiscales étant la seule qui puisse être exercée par l'Administration des douanes (art. 343 du Code des douanes).

En revanche, dans le cas d'infractions commises par des mineurs de dix-huit ans l'action publique appartient dans sa totalité au procureur de la République qui l'exerce sur la plainte préalable de l'administration intéressée (art. 37, ordon. du 2-2-1945).

3° L'action pour l'application des sanctions fiscales peut s'éteindre :

- Par la transaction, qui est toujours possible (art. 350 du Code des douanes et décret du 15-3-1966);
- Par la confiscation, ordonnée par le tribunal d'instance lorsque les intéressés « n'ont pas fait l'objet de poursuites, en raison du peu d'importance de la fraude » (art. 375 du Code des douanes).

Ainsi l'extinction de l'action pour l'application des sanctions fiscales peut et doit être recherchée chaque fois que la détention de stupéfiants porte sur des quantités minimales qui semblent destinées à l'usage personnel.

4° En matière douanière, « la capture » des personnes ne peut être effectuée qu'en cas de flagrant délit (art. 323 du Code des douanes) et les prévenus « capturés » sont conduits devant le procureur de la République (art. 333 du Code des douanes).

La procédure des flagrants délits est applicable, mais non obligatoire (art. 363 du Code des douanes).

5° La mise en liberté provisoire des prévenus, que la poursuite ait lieu selon la procédure de flagrant délit ou selon la procédure d'instruction, est toujours possible, sauf à l'égard des personnes qui résident à l'étranger, et qui sont arrêtées pour délit de contrebande. La mise en liberté dans ce cas doit être subordonnée à l'obligation de fournir un cautionnement garantissant le paiement des condamnations pécuniaires encourues (art. 364 du Code des douanes).

Toutefois, l'Administration des douanes ne se refuse pas, par principe, à limiter le montant du cautionnement lorsque cette réduction paraît opportune et s'avère conciliable avec les divers intérêts en jeu.

Il convient de souligner en outre que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de cassation :

- a) Les textes du Code des douanes sont d'interprétation stricte; et que, notamment, seul le délit de contrebande permet de soumettre à certaines conditions la mise en liberté provisoire;
- b) Les tribunaux apprécient souverainement la qualification juridique des faits qui leur sont soumis, et doivent la rechercher avec exactitude;
- c) Les tribunaux évaluent souverainement la valeur des marchandises prohibées saisies, notamment pour servir au calcul des pénalités douanières « sans être tenus de faire connaître la base de cette estimation ».

Il résulte de ces règles que, si l'Administration douanière renonce à sa poursuite, rien n'interdit d'appliquer les solutions préconisées lorsque seule l'infraction de droit commun d'usage est réalisée.

Si l'action pour l'application des sanctions fiscales est exercée, seule la règle contenue dans l'article 364 du Code des douanes — mais elle a une portée limitée — peut, en principe, gêner la mise en œuvre des dispositions de la loi du 31 décembre 1970.

V. — CHOIX ET EXECUTION DES MESURES THERAPEUTIQUES ORDONNEES

L'article L. 628-1 prévoit que le procureur de la République peut enjoindre aux personnes ayant fait usage illicite de stupéfiants de subir une cure de désintoxication ou de se placer sous surveillance médicale dans les conditions prévues par les articles L. 355-15 à L. 355-17. L'article L. 355-17 précise notamment que cette surveillance médicale peut être exercée par un médecin librement choisi par l'intéressé.

De même, l'article L. 628-5 prévoit que la cure de désintoxication ordonnée par le juge d'instruction ou la juridiction de jugement est subie soit dans un établissement spécialisé, soit sous surveillance médicale. L'article 6 du décret du 19 août 1971 précise là encore que cette surveillance peut être exercée par un médecin choisi par l'intéressé, mais sur une liste spéciale de médecins agréés.

Ces dispositions ont pour but de respecter la règle du libre choix du médecin par le malade, règle qui répond à une nécessité thérapeutique, alors et surtout que le traitement est imposé.

Mais aucune disposition législative ou réglementaire n'indique quel doit être le contenu d'une telle surveillance. Il appartient au médecin traitant seul, en toute liberté, de le fixer. La surveillance médicale peut donc se limiter à des visites périodiques de l'intéressé au médecin. L'usager de stupéfiants est ainsi placé sous la surveillance d'un médecin sans être pour autant un malade. Cette conception extrêmement large de la surveillance médicale adoptée par la loi du 31 décembre 1970 est conforme à la doctrine internationale la plus récente telle qu'elle a été exprimée par la conférence du Conseil de l'Europe sur la drogue le 24 mars 1972 :

« Qu'il soit considéré ou non comme un malade, le toxicomane et parfois aussi celui qui fait un usage abusif de drogues ont besoin d'un traitement adéquat et ont droit à celui-ci ».

Tels sont les principes qu'il m'a semblé utile de rappeler pour l'application de la loi du 31 décembre 1970. Je vous demande de bien vouloir me faire connaître, le cas échéant, les difficultés que vous pourriez rencontrer dans leur mise en œuvre.

Pour le Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice,
et par délégation :
Le Directeur
des Affaires criminelles et des Grâces,
P. ARPAILLANGE.

DESTINATAIRES :

MM. les Procureurs généraux.

POUR INFORMATION :

MM. les Premiers Présidents;

les Magistrats du siège et du ministère public.

(Métropole — D.O.M. — T.O.M.)