

# Objectif drogues

## Les consommateurs de drogues et la législation au sein de l'UE

### Un équilibre entre sanction et traitement

La législation relative aux drogues en vigueur au sein de l'Union européenne (UE) vise constamment à établir un équilibre entre sanction et traitement.

Les trois conventions des Nations unies sur les drogues [1] circonscrivent la consommation exclusivement à des fins médicales ou scientifiques. Alors qu'elles ne qualifient pas la *consommation* de crime, la convention de 1988 — qui tente de s'attaquer au trafic international — le fait pour la *détention* pour usage personnel.

Les pays signataires sont dès lors contraints de réprimer la détention illégale de drogues pour usage personnel, mais conservent leur liberté de définir précisément les mesures à adopter. Dans l'élaboration de leur législation nationale, les États membres de l'UE ont interprété et usé de cette liberté en tenant compte de leurs caractéristiques, de leur culture et de leurs priorités, tout en maintenant une conduite prohibitive. Il en résulte une variété d'approches au sein de l'UE sur la consommation illicite de drogues et sur les actes qui la précèdent: l'acquisition et la détention.

Pourtant, une mise en relation des législations et des pratiques montre que les approches sont moins divergentes qu'on aurait pu le penser. Dans de nombreux pays, les autorités judiciaires et administratives recherchent de plus en plus fréquemment les possibilités

d'acquitter les contrevenants ou, à défaut, des dispositions permettant d'éviter des condamnations, par exemple amendes, suspension du permis de conduire, etc.

Les statistiques montrent cependant que l'activité policière contre les consommateurs de drogues s'intensifie — probablement en raison de la prévalence accrue des drogues [2] — et varie tant à l'intérieur des pays que d'un pays à l'autre. De plus, les tribunaux sont encore saisis de dossiers relatifs à la consommation individuelle illicite de drogues et des peines

de prison sont prononcées, en particulier contre des récidivistes. Cette incohérence dans l'application de la loi peut semer la confusion dans l'esprit du public et compromettre la crédibilité du cadre pénal concernant la consommation individuelle de drogue.

Une livraison d'*Insights*, publication de l'OEDT, *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3], offre une étude approfondie sur cette question et propose des rapports nationaux.

**«Bien que les arrestations pour des faits liés à la drogue augmentent — les policiers se concentrant sur la répression de la consommation de cannabis —, les systèmes judiciaires cherchent de plus en plus des possibilités d'acquitter les contrevenants, appliquent des sanctions «douces» ou n'envisagent de sanctions pénales qu'en dernier ressort. Le message que nous envoyons aux citoyens — en particulier aux jeunes — est déroutant et souvent contradictoire. Pour être efficace, une politique de répression des drogues doit être plus cohérente et, par conséquent, plus crédible.»**

MIKE TRACE,  
PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'OEDT

### Survol — questions politiques clés

1. Les conventions des Nations unies sur les drogues laissent aux pays la possibilité de procéder au contrôle de la détention illicite de drogues pour usage personnel comme ils l'entendent, sans définir des sanctions spécifiques de manière rigide.
2. Au sein de l'UE, les lois réglementant l'usage personnel varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les sanctions vont jusqu'à des peines d'emprisonnement; dans d'autres, la consommation personnelle a été décriminalisée au cours des dernières années.
3. Bien qu'elle diffère au sein d'un même pays et d'une nation à l'autre, l'action policière contre l'usage et la détention illicite de drogues s'accroît globalement en UE.
4. Dans la plupart des États membres, les procureurs privilégient désormais des solutions de rechange aux poursuites judiciaires pour usage et détention de drogues. Mais des mesures fermes, y compris des peines d'emprisonnement, restent de rigueur pour les toxicomanes qui vendent des drogues ou commettent des délits patrimoniaux, en particulier en cas de récidive.
5. Les solutions de rechange aux poursuites judiciaires — généralement thérapeutiques ou sociales — sont désormais largement disponibles dans toute l'UE, mais leur mise en œuvre et leur efficacité varient.
6. Les programmes offrant des solutions de rechange aux poursuites peuvent bénéficier de la coordination entre les systèmes judiciaire et sanitaire.

**«La rechute dans la consommation de drogue et la criminalité est monnaie courante parmi les toxicomanes. La prévention et le traitement de la toxicomanie, de ses causes et conséquences sont difficiles, long et coûteux, mais ils constituent la seule réponse appropriée pour briser l'engrenage coûteux de la toxicomanie et de la criminalité.»**

GEORGES ESTIEVENART  
DIRECTEUR EXÉCUTIF DE L'OEDT

# Les consommateurs de drogues et la législation — une vue d'ensemble

## 1. Les conventions de l'ONU fixent le cadre général

La législation internationale en matière de drogue est fondée sur les conventions des Nations unies de 1961, de 1971 et de 1988 [1]. C'est l'article 3, paragraphe 2, de cette dernière qui a pour la première fois demandé aux signataires de qualifier d'infraction criminelle la détention de drogues pour usage personnel. Mais il assujettit cette exigence aux principes et concepts des systèmes juridiques nationaux, laissant aux pays l'entière liberté de décider de la politique à adopter. Les signataires ne se sont dès lors pas sentis obligés d'adopter des mesures juridiques uniformes contre les personnes trouvées en possession de drogues destinées à leur usage personnel.

De plus, l'esprit de l'article 3 de la convention de 1988 vise à améliorer l'efficacité du système pénal face au trafic international de stupéfiants [4].

## 2. Législations variées mais convergentes

Les lois réglementant l'usage et la détention de drogues pour usage personnel varient considérablement d'un pays de l'UE à l'autre. Dans certains, la législation interdit ces actes et prévoit des peines d'emprisonnement. Dans d'autres, l'interdit est également en vigueur, mais les peines sont souvent clémentes. Les autres pays ne considèrent pas l'usage de drogues et leur détention pour usage comme des infractions criminelles.

Les évolutions de ces cinq dernières années montrent que l'on assiste au sein des États membres à l'émergence de lois et de directives semblables concernant la consommation de drogue. Elles témoignent d'une plus grande clémence des mesures contre l'usage des drogues. Certains pays légitiment désormais des pratiques courantes. Ce faisant, ils alignent la législation sur les pratiques de la police et des procureurs, rehaussant ainsi la crédibilité de la loi.

En Espagne, en Italie et au Portugal, on ne prévoit pas de peine en cas de détention de drogue pour usage personnel. Les autorités appliquent davantage des sanctions administratives: avertissement, amende ou, plus particulièrement en Italie, suspension du permis de conduire. Lorsqu'une accoutumance est constatée, un traitement est requis. Depuis 2001, la législation luxembourgeoise ne prévoit qu'une amende pour la consommation de cannabis, son transport, sa détention et son acquisition en vue d'une consommation personnelle.

En Belgique, au Danemark, en Allemagne et en Autriche, la législation et les directives stipulent que les primocontrevenants convaincus de détention illicite de drogue, en particulier de cannabis, ne doivent pas être sanctionnés. Au lieu de cela, ils sont «invités» à cesser leur consommation, invitation souvent assortie d'avertissements ou de mesures de contrôle judiciaire. Aux Pays-Bas, la détention de quantités réduites de cannabis pour usage personnel est interdite par la loi, mais tolérée dans certaines circonstances.

En Irlande, la détention de cannabis est passible d'une amende lors de la première ou de la deuxième condamnation, mais une peine d'emprisonnement est possible à partir de la troisième infraction. Au Royaume-Uni, le ministre de l'intérieur a suggéré en 2001 de faire passer le cannabis de la classe B à la classe C afin que la détention de cannabis pour usage ne soit plus à l'avenir une infraction donnant lieu à une arrestation.

En France, une directive de 1999 recommande une intervention limitée à une mise en garde pour les délits de consommation de drogue. Selon les informations disponibles, la législation en matière d'interdiction des drogues serait appliquée «à la lettre» en Grèce, en Norvège, en Finlande et en Suède.

## 3. Amplification de l'action policière

Dans plusieurs pays européens, le principe de légalité contraint la police à rendre compte des poursuites pénales pour toute infraction dont elle a connaissance. Les recherches [3] semblent indiquer que la plupart des personnes soupçonnées de délits de consommation ou de détention de drogue pour usage sont passibles de poursuites pénales.

Mais l'action de la police varie tant à l'intérieur des pays qu'entre les différents pays. La Norvège, la Finlande et la Suède considèrent qu'une action policière ciblée est de nature à détourner de la consommation de drogues. Ailleurs en Europe, l'ordre public et la question des nuisances conduisent les forces de police à réprimer la consommation de drogues dans des lieux publics. Selon les indications fournies, de manière générale, l'intervention policière contre la consommation ou la détention de drogues intervient accidentellement, au cours de patrouilles de routine — ou lorsque la consommation de drogues devient trop visible ou trop dangereuse.

Les données enregistrées jusqu'en 2000 montrent que, dans plusieurs États membres de l'UE, le nombre des arrestations pour usage, consommation et

### Graphique 1 — Suites les plus probables données aux poursuites pour «détention de drogues pour usage personnel»

- Poursuites et condamnation, suivies par emprisonnement, amendes ou mesures thérapeutiques
- Relaxe ou réduction des chefs d'accusation
- Relaxe ou recours à des mesures de rchange (par la loi, des directives ou des orientations)
- Sanctions administratives ou mesures thérapeutiques (décriminalisation par la loi)

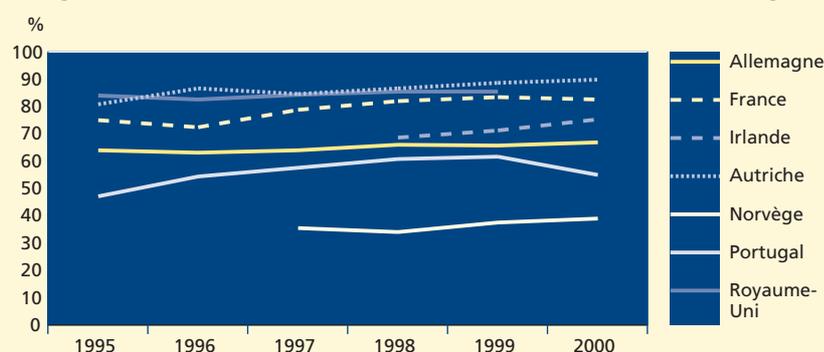


NB: Dans ce graphique, la formule «détention de drogues pour usage personnel» est utilisée pour la détention d'une petite quantité de drogue, sans infraction plus grave (vol, revente, etc.).

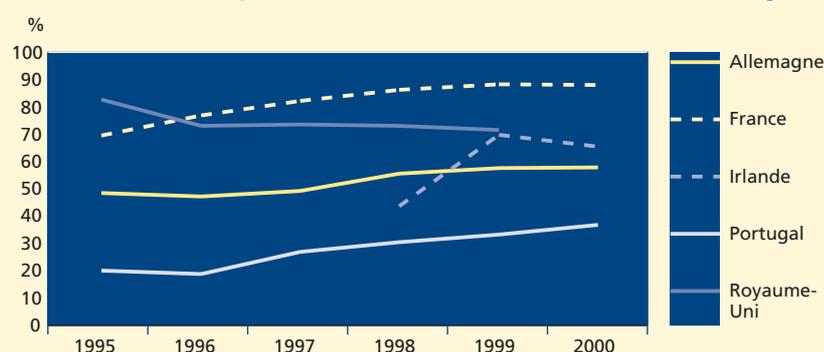
Pour le Luxembourg, les données ne concernent que le cannabis.

Source: European legal database on drugs (ELDD), «Country profiles» (<http://eldd.emcdda.org>) et *Insights*, n° 5 [3], OEDT.

**Graphique 2 — Délits de consommation/détention de drogue dans l'ensemble des arrestations liées à la drogue**



**Graphique 3 — Cas concernant le cannabis dans l'ensemble des arrestations pour consommation/détention de drogue**



NB: Dans le graphique 2, les données autrichiennes concernent des délits de détention, de vente, etc., portant sur de petites quantités. Dans les deux graphiques, il importe de noter que les arrestations motivées par des infractions à la législation en matière de drogue sont définies différemment dans les pays de l'UE.  
Source: Rapports nationaux Reitox 2001 (tableaux standards).

détention de drogue s'accroît [2]. Dans plusieurs pays, la plupart des arrestations pour délits liés à la drogue concernent l'usage ou la détention (voir graphique 2), alors que les infractions pour *deal* ou trafic sont bien moins fréquentes. Dans certains pays, la plupart de ces délits de détention ou de consommation concernent le cannabis (voir graphique 3).

Actuellement, peu d'éléments indiquent que l'action de la police contre les consommateurs de drogue vise principalement les situations et les comportements les plus néfastes.

**Environ 60 à 90 % de toutes les arrestations opérées pour des délits liés aux drogues en Belgique, en Allemagne, en Grèce, en France, en Irlande, en Autriche, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni concernent l'usage ou la détention pour usage. Le cannabis est la principale drogue concernée dans 55 à 90 % des arrestations pour usage et détention de drogue en Allemagne, en France, en Irlande et au Royaume-Uni. Au Portugal, où la prévalence de la consommation de cannabis est parmi les plus faibles, la proportion des**

**arrestations liées au cannabis a augmenté, atteignant 37 % de l'ensemble des arrestations pour usage et détention de drogue en 2000.**

Source: Rapports nationaux du Reitox 2001 (tableaux standards).

#### 4. Les procureurs en quête de solutions de rechange

À l'heure actuelle, les politiques pénales des pays de l'UE favorisent les mesures autres que les poursuites judiciaires traditionnelles pour usage et détention de drogue. Les autorités judiciaires s'abstiennent souvent de prononcer des sanctions pénales et font leur choix parmi un éventail de solutions de remplacement; celles-ci peuvent être des amendes, des mises en garde formelles, la suspension du permis de conduire, des mesures de contrôle judiciaire ou l'orientation vers le traitement. Les simples avertissements sont la réponse la plus commune pour l'usage illicite et la détention pour usage, en particulier pour les primocontrevenants ou lorsque l'infraction porte sur des quantités réduites de cannabis.

Ces options extrapénales sont moins appliquées aux délinquants associés à la vente de drogue ou qui pratiquent le vol pour se la procurer. Toute dépendance par rapport aux drogues susceptible d'avoir conduit à de telles infractions est généralement prise en considération mais n'est pas considérée, dans la plupart des cas, comme un motif suffisant pour renoncer à des poursuites criminelles. Ces infractions donnent généralement lieu à des sanctions pénales, les récidivistes étant passibles de peines plus lourdes.

#### 5. Les mesures de remplacement gagnent du terrain

Des mesures de remplacement aux poursuites judiciaires, généralement thérapeutiques ou sociales, sont désormais largement disponibles dans toute l'UE, même si elles diffèrent cependant par leur impact et par leur qualité. Les recherches montrent que la prise en charge des consommateurs de drogue dans le cadre du système pénal peut donner des résultats positifs [5], que cette prise en charge soit thérapeutique, contre la dépendance, ou informative, destinée aux primoconsommateurs [6].

Dans certains pays, ces mesures sont sous-utilisées en raison de contraintes juridiques ou d'un scepticisme généralisé sur leur efficacité. Dans d'autres, la prise en charge est la norme; dans quelques-uns, sa mise en œuvre est entravée par un manque de ressources.

Les pays où l'accoutumance est considérée comme une cause réelle de criminalité sont mieux préparés à proposer un traitement plutôt que des poursuites, même pour des infractions plus graves. D'autres sont moins cléments et sanctionnent systématiquement par l'emprisonnement la criminalité liée à la drogue.

#### 6. Justice et santé: la solution réside dans le partenariat

Les recherches montrent que, lorsque le traitement approprié est disponible, qu'il comporte une composante sociale et de réhabilitation, qu'il associe la justice et les autorités compétentes en matière de santé, il peut s'avérer efficace par rapport à son coût comme moyen de diminuer les phénomènes de rechute dans la criminalité et la toxicomanie [7].

Un facteur crucial dans ce processus est une coopération efficace, bien organisée, entre les systèmes judiciaire et sanitaire au niveau du procureur, coopération qui permettrait de définir la réponse (et les ressources) les mieux appropriées pour chaque individu.

## Conclusions

### Les consommateurs de drogue et la législation — Considérations politiques

Ce bref dossier présente de manière synthétique les aspects cruciaux du sort réservé aux consommateurs de drogue par la législation actuelle des États membres et les tendances qui apparaissent. Il indique également des sources d'information complémentaires. L'OEDT considère que les points suivants pourraient former la base de futures réflexions politiques:

1. La philosophie sous-jacente de la convention de 1988 des Nations unies, le fait qu'elle préconise de qualifier d'infraction criminelle la détention de drogues pour usage personnel, est davantage inspirée par la volonté de renforcer la lutte contre le trafic international de la drogue que par le souci de criminaliser les consommateurs de drogue.
2. Bien que la législation relative aux drogues varie au sein de l'UE, l'inclinaison récente des États membres est de l'harmoniser avec la pratique policière et de poursuites. Cela contribue à renforcer la crédibilité de la législation.
3. L'action policière dans le domaine des drogues doit être axée en premier lieu sur les cas les plus néfastes de criminalité liée à la drogue.
4. Dans les cas d'usage ou de détention de drogues, la plupart des États membres ont mis en place des mécanismes visant à éviter les sanctions pénales à une proportion importante des consommateurs arrêtés.
5. Il ressort des recherches que, lorsqu'un consommateur arrêté est dépendant, sa prise en charge thérapeutique peut avoir des effets positifs sur les plans social, sanitaire et de la réduction de la criminalité.
6. Une coopération étroite entre organismes judiciaires et sanitaires est recommandée pour garantir la gestion efficace des initiatives de prise en charge.

## Principales sources

**[1] Nations unies (ONU)** (1961, 1971, 1988), *convention unique de 1961 sur les stupéfiants, convention de 1971 sur les substances psychotropes, convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes* (<http://www.incb.org/e/conv>).

**[2] Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)** (2001), *Rapport annuel 2001 sur l'état du phénomène de la drogue dans l'Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2001, p. 21.

**[3] Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)** (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, série *Insights* de l'OEDT, n° 5, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2002.

**[4] Nations unies (ONU)** (2000), *Commentaire de la convention de 1988 des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, publications des Nations unies, New York, 2000, p. 45-102.

**[5] Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)** (2001), *An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons*, rapport scientifique de l'OEDT, Cranstoun Drug Services Publishing, Londres, 2001, p. 201-217.

**[6] Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., Lieb, R.** (2001), *The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime*, Washington State Institute for Public Policy, WA, USA (<http://www.wa.gov/wsipp> — version 4.0).

**[7] Hough, M.** (1996), *Drugs misuse and the criminal justice system: a review of the literature*, paper 15, ministère de l'intérieur, 1996, Royaume-Uni.

## Information sur le web

Profils nationaux sur la drogue  
[http://eldd.emcdda.org/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm](http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_country_profiles.cfm)

*Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use*  
[http://eldd.emcdda.org/databases/eldd\\_comparative\\_analyses.cfm](http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm)

Principales tendances dans la législation nationale sur la drogue  
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Arrestations pour infractions liées à la drogue (répertoire de données du *Rapport annuel 2001* de l'OEDT)  
<http://annualreport.emcdda.org/fr/sources/index.html>

**Objectif drogues** est une série de comptes rendus politiques publiés par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) qui siège à Lisbonne. Ces comptes rendus paraissent six fois par an dans les onze langues officielles de l'Union européenne et en norvégien. La langue originale est l'anglais. Ils sont également téléchargeables sur le site de l'OEDT (<http://www.emcdda.org>). Leur contenu peut être reproduit sous condition de mention de la source. Pour s'abonner sans frais, contactez-nous par courrier électronique ([info@emcdda.org](mailto:info@emcdda.org)). Inscrivez-vous sur la page d'accueil de l'OEDT pour obtenir des informations mises à jour sur les nouveaux produits.



ÉDITEUR OFFICIEL: Office des publications officielles des Communautés européennes

© Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2002

DIRECTEUR EXÉCUTIF: Georges Estievenart

RÉDACTEURS: Kathy Robertson, John Wright

AUTEURS: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

CONCEPTION GRAPHIQUE: Dutton Merrifield, UK

Printed in Italy