

CIRCULAIRE DU 14 JANVIER 1993

relative à la mise en œuvre de conventions d'objectifs de lutte contre la toxicomanie

NOR : INTK930009C

Le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, le ministre de la défense, le ministre des affaires sociales et de l'intégration, le ministre de la santé et de l'action humanitaire, le ministre de la ville, le délégué général à la lutte contre la drogue et la toxicomanie à Messieurs les préfets ; Monsieur le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris ; Mesdames et Messieurs les avocats généraux, présidents des tribunaux de grande instance et procureurs de la République, correspondants départementaux pour la politique judiciaire de la ville (départements des Bouches-du-Rhône, de l'Essonne, de la Haute-Garonne, des Hauts-de-Seine, de la Loire-Atlantique, de la Moselle, du Nord, de Paris, du Pas-de-Calais, du Rhône, de Seine-et-Marne, de la Seine-Maritime, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines).

L'Etat s'emploie à combattre sans faiblesse et sans complaisance le trafic de drogue, tout comme à développer les actions locales de prévention des toxicomanies et à améliorer le réseau de prise en charge et de soins des toxicomanes.

La répression du trafic se traduit d'ores et déjà par des interpellations et des incarcérations plus nombreuses et exige des réponses judiciaires, sanitaires et sociales plus adaptées afin de mieux prévenir la récidive en assurant la réinsertion des délinquants concernés.

Deux types de mesures sont, à ce titre, prioritaires :

- la première consiste à généraliser le recours, sur le territoire national, aux injonctions thérapeutiques prévues par l'article L. 628-1 du code de la santé publique, pour les usagers de stupéfiants n'ayant pas commis d'autre infraction. Cette mesure, qui fera l'objet d'instructions générales, appelle à l'évidence une meilleure articulation de l'action des services de l'Etat concernés ;
- la seconde concerne, plus particulièrement, les toxicomanes qui se sont rendus coupables d'autres infractions - atteintes aux biens, atteintes aux personnes, revente de drogue -, le plus souvent liées à leur état de dépendance. A leur égard, une réponse répressive diversifiée s'impose mais elle ne peut trouver sa véritable efficacité que si elle est réellement individualisée et associée à une politique efficace de prévention de la récidive.

La politique à mettre en œuvre pour lutter contre la toxicomanie conduit donc à renforcer la coordination des services de l'Etat qui y contribuent. Cette cohésion des services doit se faire à l'échelle géographique du département sous la responsabilité du préfet, en liaison avec les autorités judiciaires et, si possible, en étroite collaboration avec le président du conseil général et les maires des principales villes concernées par la question.

Afin de donner un cadre concret à cet objectif et de répondre aux problèmes posés dans certains quartiers, il est demandé aux quinze départements prioritaires de la politique de la ville, auxquels il est prévu d'ajouter le département de Paris, d'élaborer une convention départementale d'objectifs, comme cela avait été annoncé par le garde des sceaux lors de sa communication en conseil des ministres du 3 juin 1992 sur les réponses à la délinquance urbaine.

L'objectif de ces conventions est de permettre le renforcement du dispositif de prise en charge sanitaire et social des toxicomanes relevant de la justice.

Cette mesure a été intégrée au plan d'action interministériel de la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie défini pour 1993.

Sa mise en œuvre implique une coordination étroite entre les ministères de la justice, de l'intérieur et de la sécurité publique, de la défense, des affaires sociales et de l'intégration, de la santé et de l'action humanitaire, de la ville et de la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Il relève de la responsabilité des préfets et des procureurs de la République d'assurer, au plan local, cette coordination grâce à la conclusion de conventions d'objectifs.

Les dispositions spécifiques déjà prises par les départements ministériels contribuent tout naturellement à ces objectifs et à leur réalisation.

Dans cet esprit, le renforcement des forces de sécurité sur le terrain et l'amélioration de l'ilotage sont des éléments de la convention.

I. Finalités des conventions d'objectifs

Les conventions départementales d'objectifs doivent répondre aux priorités précitées :

- accroître la sécurité, notamment en favorisant l'approche communautaire par l'implication des habitants ;
- favoriser le développement des injonctions thérapeutiques et des mesures assimilées et leur suivi par les autorités judiciaires ;
- accompagner, sur le plan sanitaire et social, l'ensemble des mesures de sûreté et des peines ordonnées par les juridictions à l'égard des délinquants toxico-dépendants afin de mieux prévenir la récidive, qu'il s'agisse des alternatives à l'incarcération (contrôle judiciaire, ajournement ou emprisonnement avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve, travail d'intérêt général) ou des modalités particulières d'application des peines de prison (semi-liberté, placement extérieur et libération conditionnelle).

A cet égard, les conventions d'objectifs devront intégrer notamment les paramètres suivants :

1.1. *Proposer un hébergement combiné à des modalités d'accompagnement sanitaire et social adaptées*

L'objectif premier vise à ce que la démarche de prise en charge soit cohérente et s'inscrive dans un projet véritable.

Le montage qui paraît le plus opérationnel (mais dont le modèle ne doit pas rester unique) réside dans l'articulation entre une structure d'hébergement et une instance spécialisée dans l'accompagnement des toxicomanes, afin de renforcer la qualité de la prise en charge par la mixité des intervenants.

Il conviendra de veiller à ce que le dispositif retenu puisse constituer un recours en urgence pour les autorités judiciaires, notamment dans les cas où elles souhaitent mettre en œuvre des solutions alternatives à l'incarcération.

1.2. *Favoriser la complémentarité des réponses*

A terme, l'objectif est d'aboutir à une cohérence des réponses apportées aux toxicomanes d'un département et de coordonner les différents dispositifs de manière à ce que leurs actions soient complémentaires. Ces conventions devront reposer sur un travail conjoint de l'ensemble des partenaires locaux en vue de la mise en place d'une palette de prestations permettant des réponses appropriées aux situations diverses des toxicomanes suivis par la justice.

Les mineurs ne devront pas être exclus du champ d'application de ces conventions même si des démarches spécifiques s'imposent à leur égard. En effet, si le phénomène de la toxicomanie est devenu une préoccupation pour tous, ses manifestations auprès des mineurs ne sont pas clairement appréhendées. L'approche de cette question est d'autant plus délicate qu'il faut tenir compte des particularités de l'adolescence, période au cours de laquelle sont testés de multiples produits, sans qu'il soit toujours possible de parler de toxicomanie avérée.

2. Les modalités de mise en œuvre des conventions d'objectifs

2.1. *Deux préalables sont nécessaires à la mise en place des conventions d'objectifs*

L'évaluation des besoins :

Sous l'autorité du procureur de la République de Paris ou du magistrat correspondant départemental pour la politique judiciaire de la ville, il convient que puissent être recueillies l'ensemble des données relatives aux toxicomanes présentés à la justice ou suivis par elle. Les réponses jusqu'à présent apportées devront être analysées au regard des besoins ainsi repérés. L'évaluation de ces besoins devra être portée à la connaissance du préfet afin de nourrir son étude sur le dispositif d'accueil et de soins.

S'agissant des mineurs, à l'occasion des signalements, des enquêtes de police et de gendarmerie et des rapports remis par le service éducatif auprès du tribunal, il serait opportun de rechercher si les décisions judiciaires les concernant sont liées à l'usage ou au trafic de produits toxiques.

Le recensement et l'analyse des réponses apportées par le dispositif sanitaire et social :

Le préfet étudiera dans quelle mesure le dispositif d'accueil et de soins du département peut répondre aux besoins de la justice.

A cette fin, il identifiera notamment : les prestations des structures d'accueil et de prise en charge des dispositifs, spécialisés ou non, les capacités d'accueil de ces dispositifs, les moyens et procédures de financement, etc.

Par ailleurs, pour les mineurs, il serait souhaitable de mener, en collaboration avec le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse du ressort, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et le directeur chargé des services de l'enfance relevant du conseil général, une étude destinée à :

- analyser la manière dont peut s'effectuer la prise en charge de mineurs usagers de drogue sous protection judiciaire pendant le déroulement de la mesure au sein des services des secteurs public et associatif de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- recenser les associations partenaires locales utilisées comme support ou relais (dispositifs d'insertion sociale et professionnelle) ;
- repérer les liens existant avec le dispositif médical ou spécialisé en toxicomanie ;
- vérifier la qualité des prestations offertes par les services des secteurs public et associatif.

2.2. *La conclusion des conventions d'objectifs*

Sur la base des renseignements ainsi recueillis, les conventions préciseront, en distinguant le court et le moyen terme, les objectifs assignés à l'action des différents services de l'Etat et les moyens prévus à cet effet, notamment sur le plan organisationnel. Elles seront conclues pour une durée d'un an renouvelable.

Le dispositif étant applicable sur seize départements à titre expérimental, les conventions devront prévoir des instruments de mesure de son efficacité, tant quantitatifs que qualitatifs, afin de permettre une évaluation.

Cette action s'inscrivant dans le cadre de la politique de la ville, il importe que soit préalablement consulté, avant la conclusion de la convention, le conseil départemental de prévention de la délinquance ainsi que, lorsqu'il existe, le comité départemental de lutte contre la toxicomanie, afin que les intéressés formulent avis et propositions. Il conviendra toutefois, si ces instances ne se réunissent pas dans des délais raisonnables, de solliciter leur avis par écrit, tout particulièrement celui du président du conseil général, compte tenu de ses attributions en matière sociale.

Les conventions départementales d'objectifs seront signées par le préfet et le magistrat, correspondant départemental pour la politique judiciaire de la ville, ou, s'agissant de Paris, par le procureur de la République de

tribunal de grande instance de ce siège. La concertation et la participation des services sociaux du département, l'engagement du président du conseil général sont vivement encouragés.

Les conventions conclues ainsi qu'une synthèse de l'ensemble des études préalables devront être transmises à la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie avant le 15 février 1993. La délégation transmettra ces documents aux ministères de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces, bureau de l'aide aux victimes et de la prévention de la délinquance), de l'intérieur (direction générale de la police nationale, mission de lutte anti-drogue), de la défense (direction générale de la gendarmerie nationale), des affaires sociales (direction de l'action sociale), de la santé (direction générale de la santé, bureau toxicomanie, alcoolisme, tabagisme), de la ville (délégation interministérielle à la ville, pôle prévention de la délinquance). Ces services constitueront le comité national de pilotage.

2.3. La mise en œuvre des conventions d'objectifs

Pour assurer la réalisation des objectifs ainsi définis, il sera procédé :

- à la désignation, par le préfet, d'une personne choisie pour ses compétences et sa bonne connaissance des différents dispositifs et du milieu associatif, qui sera chargée d'assurer la coordination des actions à mener ;
- à la passation de convention(s) de prestations tripartites entre le préfet, le responsable de l'institution judiciaire précitée et la ou les association(s) concernée(s).

Les conventions devront notamment prévoir :

- le type de prestations dispensées par la ou les associations ;
- les modalités d'articulation des actions des différentes associations, le cas échéant ;
- le nombre de toxicomanes qui seront pris en charge ;
- les modalités d'accueil du public (plus particulièrement la possibilité de répondre à l'urgence) ;
- la répartition des responsabilités entre les acteurs de la prise en charge sanitaire ou sociale et les autorités judiciaires ;
- la durée de la convention ;
- le montant des crédits octroyés et les financeurs (ministère de la justice, délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie, délégation interministérielle à la ville, ministère des affaires sociales, ministère de la santé) ;
- les modalités de l'évaluation du dispositif.

Vous voudrez bien veiller à ce que l'ensemble des conventions de prestations à la préparation desquelles les instances de prévention de la délinquance devront être associées ainsi que l'ensemble des structures directement concernées soient conclues avant la fin du premier trimestre 1993.

L'information des partenaires sociaux, sanitaires et judiciaires devra être la plus large possible de manière à leur permettre, autant que de besoin, de recourir aux nouvelles possibilités ainsi offertes.

2.4. Le financement des conventions d'objectifs et des prestations

Le financement de ces conventions est assuré à partir de crédits interministériels, attribués par la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (une enveloppe de 20 millions de francs sera allouée en 1993 à cet effet), éventuellement renforcés par les différents départements ministériels concernés et le ministère de la ville.

Dans chacun des sites, une partie significative des crédits inscrits dans la convention devront être consacrés à renforcer les réponses aux toxicomanes relevant de la justice.

En outre, les objectifs ainsi déterminés devront trouver leur traduction dans les contrats d'action prévention, à l'échelle départementale comme au niveau communal.

Ces moyens pourront être reconduits en 1994, si les conclusions des évaluations sont favorables. C'est pourquoi, compte tenu des contraintes budgétaires qui nécessitent de connaître au plus tôt dans quelle mesure les financements doivent être poursuivis, vous devrez faire parvenir auprès de vos ministères de tutelle un rapport intermédiaire sur les réponses qui auront été mises en œuvre, au plus tard, à la fin du premier semestre 1993.

Pour le garde des sceaux, ministre de la justice,
et par délégation :
Le directeur du cabinet,
CHARLES BARBEAU

Pour le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique
et par délégation :
Le directeur du cabinet,
YVON OLLIVIER

Pour le ministre de la défense et par délégation :
Le directeur du cabinet civil et militaire,
FRANÇOIS RICOULLEU

Pour le ministre des affaires sociales
et de l'intégration et par délégation :
Le directeur du cabinet,
MICHEL VAHIEL

Le ministre de la santé et de l'action humanitaire,
BERNARD KOUCHNER

Pour le ministre de la ville
et par délégation :
Le directeur du cabinet,
GEORGES CAVALLIER

*Le délégué général
à la lutte contre la drogue et la toxicomanie,*
GEORGINA DUFOIX