

Drogues : une prohibition sous influence

Yann Bisiou

Faculté de Droit, Université Paul Valéry (Montpellier)

L'entrée dans l'Union européenne de huit nouveaux pays d'Europe centrale et orientale issus de l'ancien bloc soviétique pourrait remettre en cause la priorité donnée au soin des toxicomanes et à la réduction des risques dans les pays d'Europe occidentale. Par tradition historique, et sous l'influence des organisations internationales, les pays d'Europe de l'Est privilégient en effet une prohibition stricte du trafic et de l'usage de stupéfiants qui n'est pas sans conséquence sur la prévention du sida chez les toxicomanes en Europe.

Un droit sous influence

Qu'il s'agisse du droit soviétique, de l'intervention des Nations unies ou plus récemment du processus d'adhésion à l'Union européenne, les politiques de la drogue des pays d'Europe de l'Est sont fortement soumises aux influences extérieures. On ne saurait condamner *a priori* cet interventionnisme dont l'objectif est de favoriser une meilleure coopération en faveur de la lutte contre les stupéfiants. Cependant, ces influences se conjuguent pour promouvoir une réponse essentiellement coercitive.

L'influence soviétique se retrouve dans l'approche répressive et psychiatrique de l'usage de stupéfiants et dans la définition des infractions. Comme en droit soviétique, la distinction entre usage et trafic repose sur un double critère tiré de l'importance des quantités de drogue saisies (faible quantité ou grande quantité) et de l'intention lucrative du délinquant (possession en vue de la vente ou sans intention de vendre). Comme en droit soviétique, l'emprisonnement et la contrainte sont privilégiés pour dissuader et traiter les usagers. On ne

retrouve pas de tradition d'action sanitaire et sociale en faveur des usagers de stupéfiants.

Le processus de démocratisation des pays de l'Est n'a pas modifié cette approche, bien au contraire. Pour le Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (Pnucid) et l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), la priorité a été d'inciter les pays d'Europe de l'Est à ratifier les conventions internationales de lutte contre les stupéfiants et à les transposer dans leurs droits nationaux. Le Pnucid a eu largement recours à la technique des "modèles de lois", textes pré-rédigés et livrés "clef en main" aux pays signataires des conventions des Nations unies. Ces modèles de lois font de l'abstinence le socle des politiques publiques de lutte contre la drogue. La réduction des risques n'y est pas abordée. L'accent est mis sur la répression du trafic, la lutte contre le blanchiment et le contrôle des précurseurs chimiques qui servent à produire des stupéfiants.

Le processus d'intégration à l'Union européenne et l'action du Groupe Pompidou au sein du Conseil de l'Europe ont encore conforté cette tendance. La reprise de "l'acquis communautaire" a porté sur la coopération judiciaire et policière et le renforcement de la répression du trafic. Le contrôle des drogues a été appréhendé à travers le principe de libre circulation des personnes et l'idée selon laquelle cette libre circulation ne devait pas favoriser le trafic. L'Union européenne ayant une compétence très limitée en matière de prise en charge des toxicomanes, la question de l'usage des stupéfiants n'a été abordée qu'en termes de prévention et d'épidémiologie avec la mise en place de structures centrales de coordination des politiques de la drogue. Le résultat de ces influences se lit dans le processus législatif. En l'espace de dix ans, les codes criminels des pays d'Europe de l'Est ont été amendés à de nombreuses reprises, toujours dans le sens d'une aggravation de la répression. Alors qu'en Europe occidentale la tendance était à la décriminalisation, on assiste au contraire à une répression accrue de l'usage de stupéfiants dans les pays d'Europe de l'Est.

Une répression accrue de l'usage de stupéfiants

Après une période de relative tolérance face à l'usage de stupéfiants, les pays d'Europe de l'Est se sont engagés dans un processus de pénalisation.

En Pologne, la légalisation de la possession de faibles quantités de stupéfiants, qui prévalait depuis 1997, a été abrogée en septembre 2000 (loi du 24 avril 1997 relative aux stupéfiants). La possession de stupéfiants est une infraction pénale, quelle que soit la quantité saisie. La peine de trois ans d'emprisonnement est "réduite" à 1 an ou à une amende lorsque la possession porte sur de faibles quantités. En Lettonie ou en Hongrie, les textes ont aussi été amendés pour sanctionner la possession de petites quantités de stupéfiants.

En Slovénie, la loi du 22 décembre 1999 prévoit une amende de 42 à 210 euros et un emprisonnement de 5 jours pour la possession de petites quantités de stupéfiants. La peine est portée à 210 à 630 euros ou à 30 jours d'emprisonnement pour possession de stupéfiants au-delà de ces quantités.

En République tchèque, la possession de stupéfiants en petites quantités constitue une infraction administrative punie d'une peine d'amende de 15000 couronnes (458 euros). Le même comportement devient une infraction pénale lorsqu'elle porte sur des "quantités supérieures à de petites quantités". La peine est alors un emprisonnement d'un an ou une amende de 2000 à 5 millions de couronnes (61 à 152811 euros, art. 187a du Code criminel). Le renforcement de la répression s'est traduit par un abaissement des seuils qui déterminent la nature pénale ou administrative de la sanction. Pour l'héroïne, le seuil de 10 doses de 100 mg a été abaissé à 15 doses de 30 mg. Pour la cocaïne, le seuil de 10 doses de 50 mg a été réduit de moitié. Quant au cannabis, le critère de 20 cigarettes contenant 1,5% de THC a été remplacé par 10 doses de 30 mg de THC (Circulaire du 1^{er} mai 2000).

En comparaison, l'Estonie a une approche plus nuancée. Comme en République tchèque, la possession de stupéfiants est passible d'une simple amende administrative lorsqu'elle porte sur de petites quantités de drogue et devient une infraction pénale au-delà ou bien en cas de récidive (art. 2025 Code criminel). Mais pour certaines drogues, les seuils sont beaucoup plus élevés. C'est le cas pour la cocaïne (1 g) et surtout pour le cannabis, pour lequel les seuils sont fixés à 50 g pour l'herbe, 10 g pour le haschich et 5 g pour l'huile (décret du 27 novembre 1997).

Peu d'alternatives thérapeutiques

La conséquence immédiate de cette approche répressive a été l'augmentation du nombre des interpellations

d'usagers. En Estonie, les sanctions administratives pour possession de stupéfiants sont passées de 468 à 2305 entre 1999 et 2000 et les sanctions pénales de 21 à 1096. Dans le même temps, les interpellations pour trafic augmentaient dans des proportions beaucoup plus faibles, passant de 180 à 306. L'évolution législative a donc surtout pour conséquence une aggravation du sort des usagers.

Cette aggravation est d'autant plus sensible que les sanctions ne s'accompagnent pas toujours d'une alternative thérapeutique. Certes, en Lituanie l'amende administrative est supprimée si l'utilisateur accepte de suivre un traitement. Mais dans la plupart des autres pays, la démarche de soin ne constitue qu'une cause d'atténuation de la responsabilité, comme en Slovaquie (loi du 19 novembre 1999). La peine subsiste même si elle est moins sévère.

En outre, quand il est prévu, le traitement est envisagé comme une désintoxication visant à l'abstinence. Quant à la prévention, elle reste fondée sur une appréciation morale et sur l'affirmation d'un interdit de principe. Les mesures de réduction des risques sont embryonnaires. Selon les rapports de l'Office européen des drogues et des toxicomanies, les programmes méthadone concerneraient moins de 20% des toxicomanes, voire seulement 1% à 2% dans certains pays d'Europe centrale et orientale contre 30% en moyenne dans le reste de l'Union européenne (voir l'article "*L'accès aux traitements de substitution*" dans ce numéro). La Slovaquie sanctionne même les associations et leurs dirigeants s'ils mettent en place un programme d'aide aux toxicomanes sans autorisation préalable du Ministère de la santé (loi du 19 nov. 1999 relative à la prévention de l'usage de stupéfiants). La peine encourue est une amende de 500000 à 1 million de tolar slovaques (2100 à 4200 euros) contre la personne morale et 100000 tolar slovaques (420 euros) contre le dirigeant. Une infraction qui fait obstacle à toute action militante en faveur de la réduction des risques.

Le risque d'une remise en cause de la réduction des risques

L'approche répressive privilégiée par les pays d'Europe de l'Est est présentée comme le moyen de réduire la demande de drogue. Force est pourtant de constater que l'usage de stupéfiants progresse au lieu de diminuer. En outre, le risque de contamination par le VIH des usagers par voie intraveineuse s'accroît, et l'on constate que les

pratiques de partage et de réutilisation des seringues augmentent du fait de la clandestinité.

Depuis dix ans, un fragile consensus existe en Europe en faveur de la réduction des risques. Ce consensus a permis des avancées considérables dans la prise en charge des toxicomanes considérés comme des citoyens à part entière et non comme des délinquants ou des malades. Les préoccupations sécuritaires qui prévalent dans quelques pays n'avaient pas reçu l'adhésion d'une majorité d'Etats. L'élargissement de l'Europe à un ensemble de pays beaucoup plus réceptifs au discours prohibitionniste pourrait modifier ce rapport de forces et remettre en cause les acquis de la lutte contre le VIH chez les toxicomanes.