

Législations relatives aux stupéfiants en Europe en 2016 : points communs et divergences

Caroline Protais

NOTE N° 2016-05

SAINT-DENIS, LE 19 DÉCEMBRE 2016

Le 19 avril dernier, lors d'une session extraordinaire de l'assemblée générale des Nations Unies (UNGASS), l'ONU a proposé une résolution « non contraignante » proposant de faire plus de place au secteur sanitaire et social et à la prévention qu'à la stricte répression dans la gestion du « problème » des drogues. Dès 2001, le Portugal a décidé de substituer aux sanctions pénales des mesures médico-sociales pour répondre aux infractions d'usage et à certains cas de détention de drogues (voir infra). Depuis 2013, l'Uruguay ou encore certains États américains (tels le Colorado, l'Alaska ou l'État de Washington, par exemple) ont légalisé¹ le cannabis.

Les législations européennes, quoique présentant de fortes similitudes, ne se positionnent pas de façon uniforme à l'égard de l'approche répressive du phénomène des drogues. Quelles différences et quels éléments communs peut-on mettre en évidence en comparant les différentes législations ? Comment les régimes juridiques se positionnent-ils sur le curseur allant de la prise en charge par la sphère sanitaire et sociale à l'approche punitive ? Quels sont ceux qui ont les régimes d'incrimination les plus sévères et ceux qui sont plus cléments ?

1. La dépenalisation est définie comme « un processus « tendant à réduire l'application des sanctions pénales à l'égard d'un comportement déterminé, cette réduction pouvant aboutir à leur suppression pure et simple » (Obradovic, 2016). La décriminalisation se définit comme « le processus tendant non seulement à la suppression de l'application de toute sanction pénale à l'égard d'un comportement déterminé, mais encore à la suppression de son statut même de « crime » (au sens large), c'est-à-dire d'infraction pénale » (Van De Kerchove, 1987). Un produit est légal lorsque son usage, sa détention et sa revente ne sont pas interdits par la loi.

Le cadre international : les conventions de 1961, 1971, et 1988 sur les stupéfiants	2
Approche comparative des législations européennes	3
Le consommateur : un traitement judiciaire inégal en Europe	4
<i>L'usage de stupéfiants</i>	4
<i>La détention de stupéfiants pour consommation personnelle</i>	4
<i>En résumé</i>	5
<i>Le consommateur : un individu à punir et à soigner</i>	5
Le cas intermédiaire de l'usager revendant de la drogue pour subvenir à sa consommation personnelle	6
Le trafic aggravé : un traitement plus homogène	6
<i>La traduction de la notion de trafic aggravé dans la loi</i>	6
<i>Les sanctions réservées au trafiquant de grande quantité de stupéfiants</i>	7
<i>Une place plus marginale réservée aux mesures socio-sanitaires</i>	7
Le cas particulier des NPS	8
Les pays qui mettent en place des législations spécifiques	8
Les pays appliquant leur législation en vigueur, en adaptant les procédures d'inscription des NPS sur la liste des stupéfiants	8
<i>Les différentes procédures mobilisées par les pays</i>	9
<i>Les différentes logiques de classement</i>	9
Recours aux dispositions réglementaires relatives à la protection des consommateurs et aux médicaments face aux NPS	9
Pour aller plus loin	12
Références bibliographiques	12
Annexe législative	12

Cette note est structurée en trois parties. Elle présente d'une part le cadre international législatif posé par les Nations unies et l'Union européenne. Elle procède ensuite à une comparaison entre les différents systèmes juridiques des 28 pays de l'Union et de la Norvège. Pour conclure, la note se penche sur le cas particulier des nouveaux produits de synthèse (NPS) dont le développement met à l'épreuve le système législatif des différents pays.

LE CADRE INTERNATIONAL : LES CONVENTIONS DE 1961, 1971 ET 1988 SUR LES STUPÉFIANTS

Le contrôle mondial des drogues s'est mis progressivement en place à partir du début du XX^e suite à la dérégulation² de l'usage de drogues au XIX^e (Castel et Coppel, 1991). Ce n'est toutefois qu'à partir des années 1960 qu'a été instauré le cadre qui inspire les lois relatives aux infractions sur les stupéfiants (ILS) en vigueur dans les 29 pays d'Europe étudiés dans cette note. Celui-ci est fixé par trois traités des Nations unies : la convention unique sur les stupéfiants de 1961 (modifiée par le protocole de 1972), celle sur les substances psychotropes de 1971 et celle contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

Ces conventions lient les États signataires et les astreignent à transposer plusieurs des principes qu'ils affirment dans leurs législations. En particulier, ils doivent établir des listes de produits stupéfiants comprenant a minima ceux qui figurent dans ces traités ; créer des organismes de contrôle de ces substances; adopter un certain nombre de mesures judiciaires et sanitaires destinées à lutter contre la détention et le trafic et à réduire la « propagation de l'usage illicite » (convention de 1961, résolution III). Si ces textes vont unanimement dans le sens du contrôle du marché des stupéfiants, le traitement réservé au consommateur est en revanche plus ambivalent.

La convention inaugurale de 1961 affiche l'objectif de créer et d'organiser la coopération internationale des pays définissant collectivement un certain nombre de mesures pour combattre et prévenir le « fléau » que constituent les drogues - leur consommation conduisant « à la déchéance personnelle et au déséquilibre social » (résolution III). Plus concrètement, il s'agit de limiter l'usage à des fins médicales et scientifiques (article 2) et de soumettre la production et les importations/exportations à un système de contrôle et d'autorisations préalables (article 30 et 31).

Elle établit 4 listes de substances considérées comme des stupéfiants « en fonction de leur danger pour la santé, du risque d'abus qu'ils présentent et leur plus ou moins grande valeur thérapeutique » ((EMCDDA, 2005, p. 5). Le cannabis, l'héroïne, la cocaïne et quatorze autres substances sont classées par la convention de 1961 dans le tableau I, au titre qu'elles sont « susceptibles de donner lieu à des abus et de produire des effets nocifs » (article 3-5); ainsi que dans le tableau IV, « en raison de leurs propriétés particulièrement dangereuses » (article 2-5) et leur valeur médicale ou thérapeutique limitée.

Elle définit également un ensemble d'infractions. L'article 36-1 dispose que : « chaque partie adoptera des mesures nécessaires pour que la culture et la production, la fabrication, l'extraction,

Repères méthodologiques

Les informations présentées dans cette note sont issues du site de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA). D'un côté, il présente les principaux éléments relatifs aux législations européennes (<http://www.emcdda.europa.eu/topics/law/penalties-at-a-glance>) concernant les 28 pays de l'Union et la Norvège*, de l'autre les rapports annuels, que l'ensemble des points focaux européens font remonter, fournissent des informations détaillées concernant notamment le cadre légal national. Le croisement de ces deux sources d'informations en langue anglaise a permis une clarification des cadres juridiques propres aux 28 pays de l'Union et à la Norvège.

Le choix effectué dans cette note a été de se focaliser sur le contenu des textes relatifs aux stupéfiants (lois, décrets, mais aussi des textes réglementaires d'orientation de politique pénale, comme il en existe dans certains pays) sans examiner les aspects relatifs à leur mise en œuvre pratique.

* Certaines informations concernant la Turquie sont également renseignées mais peu en matière de législation, ce pourquoi nous l'avons exclue de cette note. De même, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ne renseigne pas de donnée sur la Suisse, ce qui explique qu'elle ne fait pas partie de cette étude.

1. Certaines informations concernant la Turquie sont également renseignées mais peu en matière de législation, ce pourquoi nous l'avons exclue de cette note. De même, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ne renseigne pas de donnée sur la Suisse, ce qui explique qu'elle ne fait pas partie de cette étude.
2. Au cours du XIX^e siècle la consommation se serait dégagée d'un encadrement par les dispositifs culturels, professionnels, religieux.

la préparation, la détention, l'offre, la mise en vente, la distribution, l'achat, la vente, la livraison, à quelque titre que ce soit, le courtage, l'envoi, l'expédition en transit, le transport, l'importation et l'exportation de stupéfiants non conformes aux dispositions de la présente convention (...) constituent des infractions punissables lorsqu'elles sont commises intentionnellement et pour que les infractions graves soient passibles d'un châtement adéquat, notamment de peines de prison ou d'autres peines privatives de liberté. » La convention de 1961 établit donc une interdiction très claire concernant la détention et le trafic, ceux-ci devant être sanctionnés avec sévérité. A l'inverse, elle n'oblige pas les pays signataires à inscrire l'usage de stupéfiants au rang des infractions sanctionnables.

Elle autorise également l'adoption de mesures éducatives et sanitaires dans la gamme des réponses judiciaires visant les infractions citées précédemment. Le texte les envisage comme venant en complément de la condamnation (article 36-1b). Le modèle d'intervention affirmé dans la convention de 1961 reste toutefois celui de l'abstinence, présentée comme « l'une des méthodes les plus efficaces de traitement des toxicomanies est celle qui peut être appliquée dans des établissements hospitaliers dans lesquels le toxicomane ne peut plus se procurer de stupéfiants » (résolution II).

La convention de 1961 met enfin en place l'OICS (Organe international de contrôle des stupéfiants)³, organisme habilité pour « promouvoir l'application des dispositions des traités relatifs aux drogues par les gouvernements » ((EMCDDA, 2005, p. 8) nationaux. Depuis lors, il rend des avis publics concernant la manière dont les différents pays appliquent les traités qu'ils ont ratifiés et est compétent pour « demander aux gouvernements concernés de prendre les mesures correctives qui, en raison des circonstances, peuvent paraître nécessaires pour assurer l'exécution des dispositions de la présente convention » (article 14 de la convention de 1961).

La convention de 1971 propose un encadrement de la production, du commerce et de la distribution d'un certain nombre de « substances psychotropes », classées dans 4 tableaux. Ces substances n'ont pas nécessairement vocation à être considérées comme des substances « stupéfiantes » par les États signataires. La convention invite toutefois à ce que leur production soit autorisée uniquement par un système de « licences », leur exportation et importation restreintes, voire interdites, leur dispense ne se fasse que sur ordonnance médicale, pour les substances du tableau I, II, III (article 2 de la convention de 1961). En 1971, est également créé le Fonds des nations unies pour la lutte contre l'abus des drogues (FNULAD) destinant des budgets à la lutte contre le trafic et à la mise en place de programmes d'éducation et de prévention notamment.

La convention de 1988 vise plus précisément à établir et renforcer la collaboration internationale relative à la lutte contre le trafic (en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et policière, de contrôle des substances impliquées dans la fabrication des stupéfiants, de contrôle des importations et des exportations). Elle vient réaffirmer un certain nombre d'éléments présents dans les conventions précédentes tout en durcissant certaines positions. Elle astreint notamment les États signataires à conférer « une particulière gravité » (article 3-5) aux infractions relatives au trafic impliquant la « participation à une organisation de malfaiteurs » ou réalisées avec des circonstances aggravantes, telles qu'effectuées « avec l'usage de la violence », dans l'exercice de certaines fonctions, impliquant des mineurs ou dans certains lieux publics. Le texte établit également le contrôle de l'acquisition et la détention pour une consommation personnelle, demandant aux pays signataires de leur conférer le statut d'infraction pénale « sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique » (article 3-2). La convention réaffirme la place des mesures sanitaires et éducatives dans la peine –comme alternative ou en complément (3-4), en envisageant toutefois que les mesures substitutives s'appliquent uniquement dans le cas « d'infractions de caractère mineur ».

APPROCHE COMPARATIVE DES LÉGISLATIONS EUROPÉENNES

Conformément à l'esprit des conventions internationales, les législations européennes opèrent généralement une graduation des sanctions de l'usage au trafic aggravé. Nous étudierons ici trois cas particulièrement évocateurs de la manière dont elles traitent la diversité des infractions à la législation sur les stupéfiants : le cas du consommateur (en étudiant les infractions d'usage et de détention), celui du trafic aggravé, et le cas intermédiaire de la détention/cession/offre « mineure » de substances stupéfiantes, i.e. d'une petite quantité à des fins non lucratives.

3. L'histoire de l'OICS est toutefois plus longue. Dès 1925 la Société des nations (SDN) crée le comité central permanent sur l'opium en charge du contrôle des importations et exportations de substances estimées comme dangereuses. Après la seconde guerre mondiale, la Commission des stupéfiants placée sous le contrôle de l'ONU contrôle les résultats et l'application des conventions. Elle crée également deux nouveaux organismes: le Comité central permanent, et l'Organe international de contrôle sur les stupéfiants (OICS). La convention de 1961 fait fusionner ces deux organismes laissant l'OICS comme seule institution habilitée pour organiser le contrôle des drogues.

LE CONSOMMATEUR : UN TRAITEMENT JUDICIAIRE INÉGAL EN EUROPE

Certains pays sanctionnent moins lourdement le consommateur que d'autres. Ceci se manifeste dans le traitement réservé à l'usage et à la détention destinée à l'usage personnel dans les textes de lois. Certains pays suivent les conventions internationales et optent pour un système d'incrimination indirect, sanctionnant uniquement la détention pour usage personnel. D'autres comptent directement l'usage au rang des infractions punissables par la loi.

L'usage de stupéfiants

■ Treize pays ne rangent pas l'usage au rang des infractions : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Pays-Bas, Italie, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Irlande, Malte (en dehors de la consommation d'une préparation à base d'opium), Slovaquie, Slovénie (voir carte 1, p. 10). Seule la détention constitue une infraction dans ces pays.

■ Six pays prévoient uniquement des amendes (pénales ou administratives) dont le montant est en général compris entre 100 euros (en Croatie par exemple, en cas d'usage de drogue en public) et 30 000 euros d'amende (en Espagne notamment en cas de consommation dans un lieu public) : Bulgarie⁴, Croatie, Espagne, Lettonie, Lituanie, Portugal (voir carte 1).

■ Neuf pays sanctionnent l'infraction d'usage au maximum par des sanctions privatives de liberté : Estonie, Finlande, France⁵, Grèce, Hongrie, Luxembourg (sauf pour le cannabis passible de sanctions pénales non privatives de liberté), Norvège, Suède, Chypre (voir carte 1). Dans huit pays ces sanctions sont de nature pénale alors qu'en Estonie elles sont de nature administrative : l'infraction d'usage y encourt une amende de 800 euros et une rétention administrative pouvant aller jusqu'à 30 jours. Les sanctions pour usage peuvent aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement, excepté à Chypre qui prévoit la réclusion criminelle à perpétuité. Cette peine peut être assortie d'une amende. En France par exemple elle peut atteindre les 75 000 euros si l'infraction a été commise dans l'exercice de ses fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique notamment.

■ La Roumanie interdit l'usage dans les textes de lois mais ne définit pas de sanction précise pour le punir (voir carte 1).

La détention de stupéfiants pour consommation personnelle

La détention pour usage personnel est un acte prohibé dans tous les pays de l'Union européenne.

■ Dix pays sanctionnent la détention au maximum par des sanctions administratives ou pénales privatives de liberté : Autriche, Chypre, Estonie, France, Hongrie, Lituanie, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Suède (voir carte 1). Dans la majorité de ces pays l'acte relève de la justice pénale, excepté en Estonie et Lituanie où il est sanctionné par une rétention administrative (d'un maximum de 30 jours en Estonie notamment). En France, la loi ne différencie pas la détention pour usage personnel ou pour le trafic, même si cette distinction est bien souvent faite en pratique par les juges. L'article 222-37 du Code pénal, interdit « le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition, ou l'emploi illicite de stupéfiants, punis de dix ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende ».

■ Les 19 pays restants opèrent dans leur législation une distinction entre les cas « mineurs » de détention, qui encourent des sanctions administratives ou pénales non privatives de liberté ; et les autres cas de détention : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande⁶, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni, Slovénie (voir carte 1). Cette distinction peut conduire soit à une aggravation des peines soit à une requalification en infraction de trafic – dans les cas « plus graves » de détention. Elle peut également engager le passage de la justice administrative à la justice pénale.

4. Seul l'usage de substances considérées comme particulièrement dangereuses (faisant partie de la liste 1) sont interdites par la loi et puni par une amende maximal de 2000 à 5000 leva, aucune mesure de détention n'est prévue.

5. Le décret n° 2015-1272 du 13 Octobre 2015 permettant le recours à la transaction pénale va toutefois dans le sens d'un allègement des peines pour les petits délits (passibles de 1 an d'emprisonnement maximum), parmi lesquels l'usage simple de stupéfiants. Il donne ainsi la possibilité aux parquets de faire payer une simple amende à l'infacteur et d'éviter la comparution devant un tribunal.

6. À la troisième infraction pour détention de cannabis, les sanctions encourues sont des peines d'emprisonnement.

Les critères permettant de définir ces cas « mineurs » sont dans la majorité des pays le type de substance détenue ou la quantité. Ils peuvent également être laissés à la discrétion du juge. Les sanctions oscillent en général entre une absence de poursuites (en Finlande, aux Pays-Bas ou en Pologne, par exemple), un avertissement délivré par la police (au Danemark, en Lettonie, au Royaume-Uni à la première infraction, par exemple), certaines d'ordre administratif (comme en Italie par exemple, où les peines peuvent consister en une suspension de permis de conduire, de passeport ou de permis de séjour...), et d'autres de nature pécuniaire mais relevant du droit pénal (pouvant aller jusqu'à 2 500 euros au Luxembourg, par exemple).

Parmi ces pays : 7 prévoient dans leur législation un traitement particulier concernant la détention du cannabis : Belgique⁷, Irlande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni, République Tchèque. Au Luxembourg par exemple, la possession de cannabis est punie par une amende comprise entre 251 et 2 500 euros d'amende.

Les pays qui définissent ces cas « mineurs » de détention selon la quantité de produit la délimitent dans la plupart des cas : soit en doses quotidiennes moyennes, soit en grammes, soit en valeur monétaire ou sur la base d'une définition « large » ou « petite » laissée à la libre appréciation du magistrat.

Au Portugal par exemple, au-dessous d'une quantité de 10 jours de consommation individuelle moyenne (telle que définie dans l'article 2 de la loi 30/2000), l'infraction relève de la justice administrative et la réponse apportée est la même que dans le cas de l'usage. Au-delà de cette limite, l'acte relève de la justice pénale et est passible de 1 an de prison et/ou 120 jours-amendes. En Hollande, il n'est pas prévu d'enquête de police en cas de détention de cannabis inférieure à 5 grammes. Dans le cas des champignons hallucinogènes, le maximum toléré est de 0,5 grammes (secs) ou 5 grammes (humide). Lorsque de petites quantités de drogues « présentant un risque inacceptable »⁸ sont découvertes par la police dans le contexte d'un usage personnel, la loi prévoit que la peine soit minimale ou absente, le traitement étant la première réponse visée.

En résumé

Plus de la moitié des pays de l'UE (18) réserve un traitement plus clément au consommateur de drogues que les autres pays, ne prévoyant ni pour l'usage, ni pour les cas de détention « mineurs » des sanctions privatives de liberté : Allemagne, Bulgarie, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, République tchèque et Slovénie (voir carte 1). Cette modalité de traitement ne concerne toutefois que les consommateurs de cannabis en Belgique, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni.

À l'inverse, les législations de 6 pays prévoient au maximum des sanctions privatives de liberté dans le cas de l'infraction d'usage et de détention de drogues sans différencier les types de cas : Chypre, Estonie, France, Hongrie, Norvège, Suède.

Le consommateur : un individu à punir et à soigner

Suivant sur ce point les conventions internationales, la quasi-totalité des pays européens (26) **optent pour l'intégration d'une prise en charge sanitaire susceptible d'intervenir soit en complément de la peine, soit comme une substitution**. Seuls Chypre et la Bulgarie font exception. La loi chypriote de 1992 prévoyait des traitements alternatifs dans des institutions spécialisées, mais elle demeure inappliquée à ce jour. Dans son ensemble, l'Europe partage donc la représentation selon laquelle le consommateur de drogues est au moins en partie victime d'une dépendance qui le dépasse, nécessitant un accompagnement médico-social.⁹

Certains pays tendent vers un traitement uniquement sanitaire et social du consommateur. Le Portugal par exemple, substitue dans une très large majorité des cas les sanctions pénales par des mesures de prise en charge sanitaire (excepté dans les cas où la quantité de drogue détenue laisse penser que la personne pourrait s'inscrire dans des activités lucratives). Un certain nombre de pays continue toutefois de se référer à la représentation alternative d'une personne devant être sanctionnée, tout en relevant également du soin. En bref, comme quelqu'un qu'il faut soigner/accompagner et punir. Un bon nombre de pays maintient de fait la responsabilité de l'usager dans la décision d'aller suivre le traitement recommandé par la justice : ils sanctionnent (souvent de manière indirecte) le fait de ne pas prendre part au traitement proposé par l'institution judiciaire. Ainsi, en France, une obligation

7. À la troisième infraction commise à moins d'un an de la seconde la sanction peut devenir une peine de prison comprise entre huit jours et un mois d'emprisonnement et une amende.

8. Les pays Bas ont créé deux listes de produits stupéfiants : la liste 1, renfermant des produits présentant un « risque inacceptable », communément appelés « drogues dures » et la liste 2, constituée d'« autres drogues », renvoyant à ce que l'on peut qualifier de « drogues douces ».

9. Cette perspective est réaffirmée dans le plan drogue de l'Union européenne de 2013-2016 (Conseil de l'Union européenne, 2013).

de soins peut être prononcée dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve aux personnes accusées pour ILS. Si cette obligation n'est pas respectée, la peine initialement prévue avec sursis s'applique. En Lettonie, la personne qui s'est volontairement soumise à des soins avant le verdict est exempte de peine.

LE CAS INTERMÉDIAIRE DE L'USAGER REVENDANT DE LA DROGUE POUR SUBVENIR À SA CONSOMMATION PERSONNELLE

Les législations distinguent l'offre ou la cession de petite envergure du trafic de grande ampleur. Les critères juridiques définissant cette limite varient selon les législations : il peut s'agir de la quantité, du financement de la consommation personnelle du vendeur, ou de l'offre en vue de la consommation personnelle de l'acheteur, comme c'est le cas en France.

■ Dans tous les pays d'Europe, l'infraction d'offre est plus lourdement sanctionnée que celle d'usage ou de détention de stupéfiants. Elle relève de la justice pénale. Les Pays-Bas sont toutefois le seul pays à autoriser l'offre dans les coffee shops, dans le cadre du respect des recommandations en la matière (ne pas faire de publicité, ne vendre que des drogues douces, ne pas causer de nuisance, ne pas vendre à des moins de 18 ans, ne pas vendre plus de 5 grammes par jour au même client).¹⁰

■ En dehors des Pays-Bas, la plupart des autres législations européennes permet de faire un cas particulier de l'usager revendant de la drogue pour subvenir à sa consommation personnelle : elles distinguent ainsi le cas de l'offre à des fins lucratives présentant un danger important en terme de santé publique et l'offre/cession de petites quantités de stupéfiants.

■ Neuf pays réservent clairement dans leur législation un cas particulier à l'offre pour de petites quantités et/ou pour subvenir à sa consommation personnelle qui est sanctionnée moins lourdement, (la peine n'excédant pas les 5 ans d'emprisonnement) : Autriche, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal, Suède. En Hongrie, par exemple, si la quantité de drogue proposée peut être estimée comme « petite », la peine maximale est de 2 ans de détention. Si le cas ne peut être qualifié de cette manière par le juge, l'échelle des sanctions prévue est comprise entre 2 et 8 ans d'emprisonnement.

■ Dix-neuf pays prévoient (également, pour certains¹¹) des suspensions de peine (totale ou commuée en période probatoire) pour des personnes estimées dépendantes, dans la plupart des cas condamnées à des peines n'excédant pas les 5 années d'emprisonnement : Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Malte, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie.

■ Seuls 7 pays ne rentrent dans aucune de ces deux catégories : Bulgarie, Chypre, Finlande, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovaquie. En Finlande et au Luxembourg, les peines maximales prévues n'excèdent toutefois pas les 5 ans d'emprisonnement. En Bulgarie et Slovaquie, les peines sont susceptibles de comprendre un traitement. En définitive, seuls Chypre, la Lituanie et la Roumanie se démarquent des autres pays par la particulière sévérité des sanctions prévues dans le cas de l'infraction d'offre.

LE TRAFIC AGGRAVÉ : UN TRAITEMENT PLUS HOMOGENE

La traduction de la notion de trafic aggravé dans la loi

Les différentes législations distinguent en général les infractions d'offre de petite échelle et d'autres plus graves, moins nombreuses, punies plus sévèrement. Le trafic de grande échelle se situe parmi les infractions d'offre commises avec des circonstances aggravantes : telle que celle à des mineurs, dans certains lieux publics (comme les écoles, les prisons...), dans l'exercice de certaines fonctions (de la fonction publique ou comme pharmacien ou médecin), causant de graves dommages à la santé.... Sa traduction dans la loi varie considérablement d'un pays à l'autre : certains distinguent l'offre de grosses quantités, avec un but commercial, commise avec l'organisation d'un groupe criminel, l'import/export, etc., là où d'autres n'envisagent que l'offre en grande quantité et/ou effectuée en bande organisée pour définir cette infraction. Certains pays définissent également des seuils pour définir différents niveaux de trafic.

10. En Espagne, la distribution de cannabis est autorisée dans les « cannabis social clubs ». Elle n'est toutefois pas considérée à un niveau légal comme de l'offre, mais comme une « consommation de drogue partagée » dans un lieu privé. En Espagne, seule la consommation de drogue dans les lieux publics est considérée comme une infraction. Pour plus de détails sur la législation en matière de drogues en Espagne voir Díaz Gómez et Martín González (à paraître).

11. Autriche, Espagne, Estonie, Grèce, Italie, Pologne, Portugal.

Les sanctions réservées au trafiquant de grande quantité de stupéfiants

Conformément à l'esprit des conventions internationales, le traitement pénal de ce type de trafiquant en Europe est beaucoup plus homogène que celui du consommateur. L'ensemble des pays européens prévoit des peines de prison importantes, au minimum de 10 années de réclusion criminelle. La quantité est définie comme un élément à prendre en compte dans l'appréciation de la peine dans la quasi-totalité des législations européennes (dans 22 pays sur 29)¹². Le type de substance proposée est également cité par la moitié des législations européennes (15/29)¹³ comme un critère d'appréciation du trafic aggravé alors qu'il est beaucoup moins pris en compte dans le traitement des infractions d'usage et de détention.

On peut toutefois distinguer :

■ Une minorité de pays (11) qui sanctionne le trafic à grande échelle par des peines maximales inférieures ou égales à 15 ans de prison : Allemagne, Bulgarie, Croatie, Finlande, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Suède (voir carte 2, p. 11).

■ Une majorité de pays (18) qui a une échelle de peines dépassant les 15 ans de réclusion criminelle : Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, France, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, République tchèque, Slovaquie (voir carte 2).

Une place plus marginale réservée aux mesures socio-sanitaires

Dans le cas de l'infraction pour trafic, la place attribuée au champ socio-sanitaire dans la gamme des réponses pénales à disposition des juges est globalement plus marginale que pour les infractions d'usage ou de détention. Certains pays délimitent par exemple un cadre strict dans lequel sont susceptibles de s'appliquer ces mesures. Ainsi, en Estonie, seules les peines des personnes sanctionnées pour des infractions d'offre commises en raison d'une dépendance à la drogue comprises entre 6 mois et 2 ans d'emprisonnement peuvent être remplacées par le traitement sous réserve du consentement écrit de l'auteur. Il en va de même en Slovaquie, où les peines de prison peuvent être commuées en sursis avec mise à l'épreuve incluant un traitement, dans le cas de peine de prison punissant une infraction d'offre n'excédant pas les 3 ans d'emprisonnement. Ce cadre permet d'exclure les personnes accusées pour le trafic de plus grande échelle du champ des mesures incluant une dimension sanitaire et sociale.

La culture du cannabis pour usage personnel en Europe

La convention de 1961 laissait aux États la liberté de sanctionner la culture de cannabis pour consommation personnelle dans le cadre de l'article 22. À l'inverse, celle de 1988 somme les pays de conférer le caractère d'infraction pénale à « la culture de stupéfiants destinés à la consommation personnelle », « sous réserve [toutefois] de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique » (article 3. 2).

Les pays de l'Union ont des positionnements très divers à l'égard de la culture de cannabis pour consommation personnelle, généralement en lien avec le traitement législatif qu'ils réservent à son usage et à sa détention. Ainsi, dans 8 pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Portugal) la culture de cannabis pour usage personnel n'est pas incriminée ou en voie de ne plus l'être. En Autriche, depuis 2008, la culture de cannabis n'est plus considérée comme une infraction pénale, comme l'usage depuis 1971. Au Portugal, la culture de cannabis à des fins thérapeutiques est autorisée depuis 2004. La Belgique et les Pays-Bas définissent quant à eux des limites dans lesquelles la culture de cannabis n'est pas activement poursuivie, excepté lorsqu'il s'agit d'un mineur : aux Pays-Bas, la culture pour usage personnel n'excédant pas cinq plants n'est pas activement poursuivie.

Dans les autres pays européens, la culture de cannabis est traitée au niveau des textes de lois, comme toutes les autres infractions relatives à l'offre, sans prise en compte des circonstances générales de l'infraction. En France, elle est passible d'une peine de 20 ans de réclusion criminelle ou d'une amende pouvant aller jusqu'à 7 500 000 euros.

12. Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Suède.

13. Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Malte, Norvège, Portugal, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

LE CAS PARTICULIER DES NPS

Les nouveaux produits de synthèse ou NPS (cannabinoïdes de synthèse, cathinones, phénéthylamines...) « désignent un éventail très hétérogène de substances qui imitent les effets de différents produits illicites (ecstasy, amphétamines, cocaïne, etc.). Leurs structures moléculaires s'en rapprochent, sans être tout à fait identiques »¹⁴. Les NPS sont caractérisés par leur diversité, leur rapidité d'apparition et l'absence de statut juridique clair. Pour preuve, 222 nouvelles molécules ont été identifiées en France entre 2008 et aujourd'hui et près de 525 dans toute l'Europe. La majorité sont en vente sur Internet et utilisées dans un but récréatif. Certaines peuvent cependant servir à des usages licites, comme dans la recherche médicale ou dans des processus de production industrielle (45 sur les 270 signalées entre 1997 et 2012 (Martinez, 2013)). Dans 13 pays de l'Union les smart shops ou head shops en commercialisent. Pourtant, certaines de ces substances sont susceptibles de présenter un danger pour la santé, ce pourquoi l'Europe s'est donnée des outils d'évaluation et tente de mettre en place différentes stratégies de contrôle du marché.

Les différents pays de l'Union ont développé trois modalités de régulation du marché des NPS :

- en créant des dispositions législatives particulières
- en adaptant les critères d'inscription d'une substance sur les listes de stupéfiants tout en appliquant la législation existante (voir infra)
- en mobilisant la réglementation européenne relative à la sécurité des consommateurs

Ces modalités de contrôle ne sont pas exclusives les unes des autres et les pays ont parfois recours à plusieurs de ces stratégies.

LES PAYS QUI METTENT EN PLACE DES LÉGISLATIONS SPÉCIFIQUES

Onze pays (Autriche, Bulgarie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Finlande) ont mis en place des législations spécifiques sur les NPS qui soit se substituent aux lois existantes, soit les complètent. Ces derniers s'accordent dans un premier temps sur une définition à peu près commune des NPS, les envisageant comme des « substances qui stimulent ou dépriment le système nerveux central et sont associées à la dépendance, des hallucinations ou des troubles de la fonction motrice ou du comportement » (EMCDDA, 2013). Des nuances existent toutefois entre les pays : en Irlande et au Portugal par exemple, les perturbations induites par la substance doivent être « significatives » pour qu'elle soit interdite, alors qu'en Autriche les NPS sont répertoriés s'ils constituent une menace avérée pour la santé des consommateurs. En Irlande, Pologne, Roumanie et Royaume-Uni, les substances n'ont pas nécessairement besoin d'être nommées pour figurer sur la liste, ce qui n'est pas le cas en Autriche et au Portugal où la liste est susceptible d'évoluer, les autorités ayant la possibilité de tester de nouvelles substances (voir infra, les différentes logiques de classement).

La tendance était initialement de ne sanctionner que l'offre. Les peines pour ce type d'infraction sont très variables d'un pays à l'autre. Elles oscillent entre 2 et 3 ans d'emprisonnement comme en Autriche, Irlande et Roumanie avec une hausse des sanctions importante prévues en Autriche (10 ans), dans les cas d'offre visant des bénéficiaires conséquents ou causant de graves dommages sur la santé. Des lois récentes vont néanmoins dans le sens de la sanction du consommateur. En Hongrie, depuis janvier 2014, la possession d'une quantité supérieure à 10g de substances classées parmi les NPS, y compris sans intention de revente est passible de 3 ans d'emprisonnement. En Lettonie, depuis novembre 2014, la détention de ce type de produit est une infraction administrative punie de 280 euros d'amende.

LES PAYS APPLIQUANT LEUR LÉGISLATION EN VIGUEUR, EN ADAPTANT LES PROCÉDURES D'INSCRIPTION DES NPS SUR LA LISTE DES STUPÉFIANTS

Dix-huit pays¹⁵ ont jusqu'ici choisi d'ajouter les NPS qu'ils considèrent comme particulièrement dangereux à leur liste de substances classées et leur appliquent la législation existante. Différentes institutions sont susceptibles d'intervenir dans cette inscription : le gouvernement directement, comme au Royaume-Uni où une commission spéciale placée sous sa tutelle a été créée, le ministère de la santé et/ou un organisme relevant de sa tutelle. En France par exemple, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) propose le classement d'une substance et la décision est prise par le ministère de la santé (voir infra). Les pays usent dès lors de différentes procédures et logiques d'inscription d'une substance nouvellement identifiée à la liste des stupéfiants.

14. <http://www.ofdt.fr/produits-et-addictions/de-z/nouveaux-produits-de-synthese/>

15. Belgique, Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Lettonie, Norvège, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie.

Les différentes procédures mobilisées par les pays

Les pays de l'Union peuvent avoir recours au processus européen de classement en vue d'obtenir l'interdiction d'une substance sur l'ensemble de la zone européenne (article 8 de la décision du 10 Mai 2005 du conseil de l'Europe). Les pays ont un intérêt à choisir cette procédure si leur dispositif national est peu adapté à l'évaluation des risques posés par une substance, ou bien si une molécule suscite des problèmes importants sur leur territoire. En 1997, l'Union européenne a posé les premiers jalons de ce qu'allait devenir l'EU Early Warning System (système d'alerte précoce européen). Ce dispositif est mis en œuvre principalement par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA) et Europol. Son rôle est de centraliser, analyser, disséminer et agir sur les informations provenant des points focaux du réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (Reitox) et des unités nationales présents dans chaque état membre. L'EMCDDA et Europol¹⁶ remettent un rapport conjoint (article 5 de la décision du 10 Mai 2005 du conseil de l'Europe) à la Commission européenne dressant un état de la consommation et du trafic de la substance, ainsi que des risques sanitaires et sociaux qui lui sont associés dans les pays où elle est en circulation. Le Conseil de l'Union européenne se base ensuite sur cette évaluation pour décider ou non de la mise sous contrôle (article 8. de la décision du 10 Mai 2005 du conseil de l'Europe). Les pays membres de l'Union ont ensuite un délai d'un an pour mettre en place des « mesures de contrôle et sanctions pénales prévues par leur législation conformes à leurs obligations » découlant des conventions internationales de 1961 et de 1971 (article 9 de la décision du 10 Mai 2005 du conseil de l'Europe). En France les autorités classent le plus souvent le NPS sur la liste des stupéfiants avant que ce processus n'aboutisse.

Il peut cependant arriver qu'à l'inverse certains soient interdits sur le plan européen avant de l'être officiellement au plan national. Ce fut le cas de la BZP durant quelques mois en 2008, ou bien plus récemment de la 4,4'DMAR. Face à la rapidité d'apparition des NPS, certains pays ont toutefois adapté leurs procédures :

▀ La Lettonie, le Royaume-Uni et la Slovaquie ont par exemple mis en place des « **procédures de classement temporaires** » ou dites « **d'urgence** ». En 2011, le Royaume-Uni a décidé d'interdire certaines substances pendant un an, le temps d'évaluer les risques qu'elles présentent. Durant cette période, la simple détention du produit, si elle se fait dans des quantités qui peuvent s'apparenter à un usage personnel, n'est pas punie.

▀ D'autres pays, tels que la Belgique, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, la Suède et la Slovaquie ont opté pour des **procédures accélérées** permettant de réduire la durée des décisions d'interdiction de 1 à 3 mois, en supprimant les phases de consultation avec les groupes intermédiaires de consultation comme le parlement ou les commissions d'experts.

Les différentes logiques de classement

Le classement de la substance obéit ensuite à deux logiques différentes, la première impliquant une modification des règles d'inscription des substances sur la liste des stupéfiants :

▀ La **logique analogique**, utilisée en Bulgarie, à Malte ou en Lettonie peut être définie comme « la similarité avec une substance déjà interdite permet de considérer une nouvelle comme illégale. Les molécules sont comparées une à une : la référence (ex : l'amphétamine), et celle considérée (ex : cathinone) » (Martinez, 2013, p. 1).

▀ La **logique générique** utilisée par exemple au Danemark, en France ou au Luxembourg est à ce jour la plus adoptée. Elle « part d'une structure moléculaire de base (pas nécessairement psychoactive) et spécifie les variantes qui seront concernées par l'interdiction » (Martinez, 2013).

Ces deux logiques ont toutefois leurs limites : la première pose la question du critère à partir duquel se définit l'analogie, la seconde, ne couvre pas « l'ensemble des stupéfiants susceptibles d'être produits sur la base d'une structure moléculaire unique » (Martinez, 2013), face à l'inventivité des producteurs de NPS.

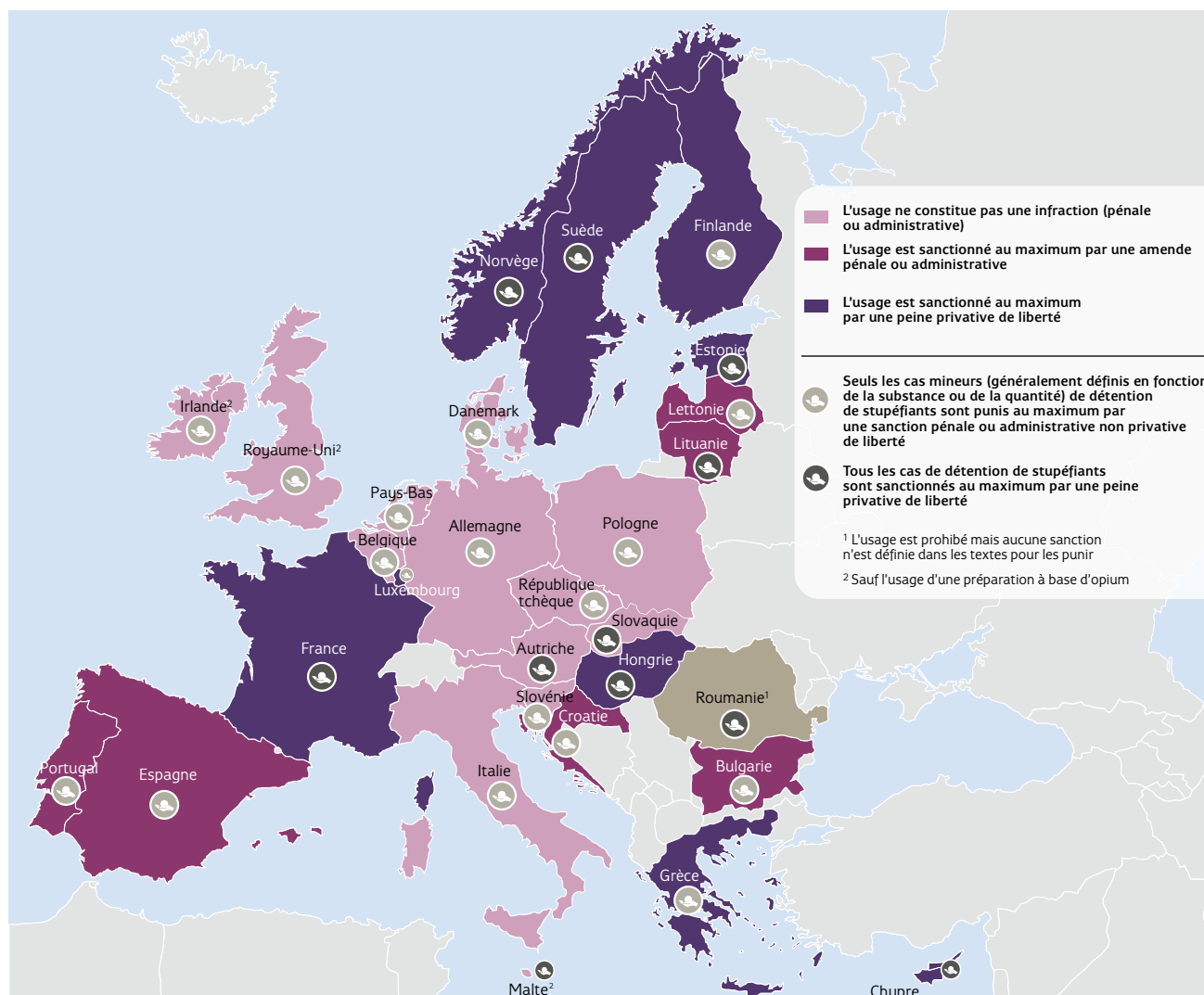
RECOURS AUX DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES RELATIVES À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET AUX MÉDICAMENTS FACE AUX NPS

Ces réglementations européennes sont utilisées par 8 pays (Autriche, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Roumanie, Suède). Elles visent à réduire la circulation non contrôlée des NPS sans interdire leur usage. Ces politiques sont principalement utilisées dans les pays où certains magasins (smart shops ou head shops) vendent ces substances.

16. European Union Law Enforcement Organisation : Office de police criminelle qui a pour vocation de faciliter les renseignements obtenus dans l'ensemble des pays de l'Europe en matière de criminalité, terrorisme et stupéfiants.

La politique européenne de protection du consommateur (Art 2b. Directive 2001/95/EC) définit un produit comme sûr si « dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, y compris de durée et, le cas échéant de mise en service, d'installation, de besoins d'entretien, il ne présente aucun risque ou seulement des risques réduits à un niveau bas, compatible avec l'utilisation du produit et considérés comme acceptable dans le respect d'un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des personnes ». Des sanctions sont prescrites si la langue utilisée sur l'emballage ne correspond pas à celle du pays où a lieu la vente ou si la présentation passe sous silence la nature et l'usage du produit ainsi que les risques qu'il occasionne et ses effets secondaires. Les NPS sont dès lors soumis à la législation des substances médicamenteuses qui permet d'en contrôler l'importation, la commercialisation et la distribution. En Italie par exemple, les cannabinoïdes de synthèse ont été contrôlés de cette manière. Au Royaume-Uni, ce type de législation a permis d'interdire la circulation de la méphédronne qui était auparavant étiquetée comme sel de bain ou nourriture pour les plantes. De même, en Pologne, la loi de sécurité des consommateurs a été renforcée, ce qui a permis de mettre en place en 2010, 3 500 inspections donnant lieu à la fermeture de 1 200 magasins en un week-end.

Carte 1. Législations et réglementations relatives aux infractions d'usage et de détention de stupéfiants dans l'UE-28 (+ Norvège), Septembre 2016

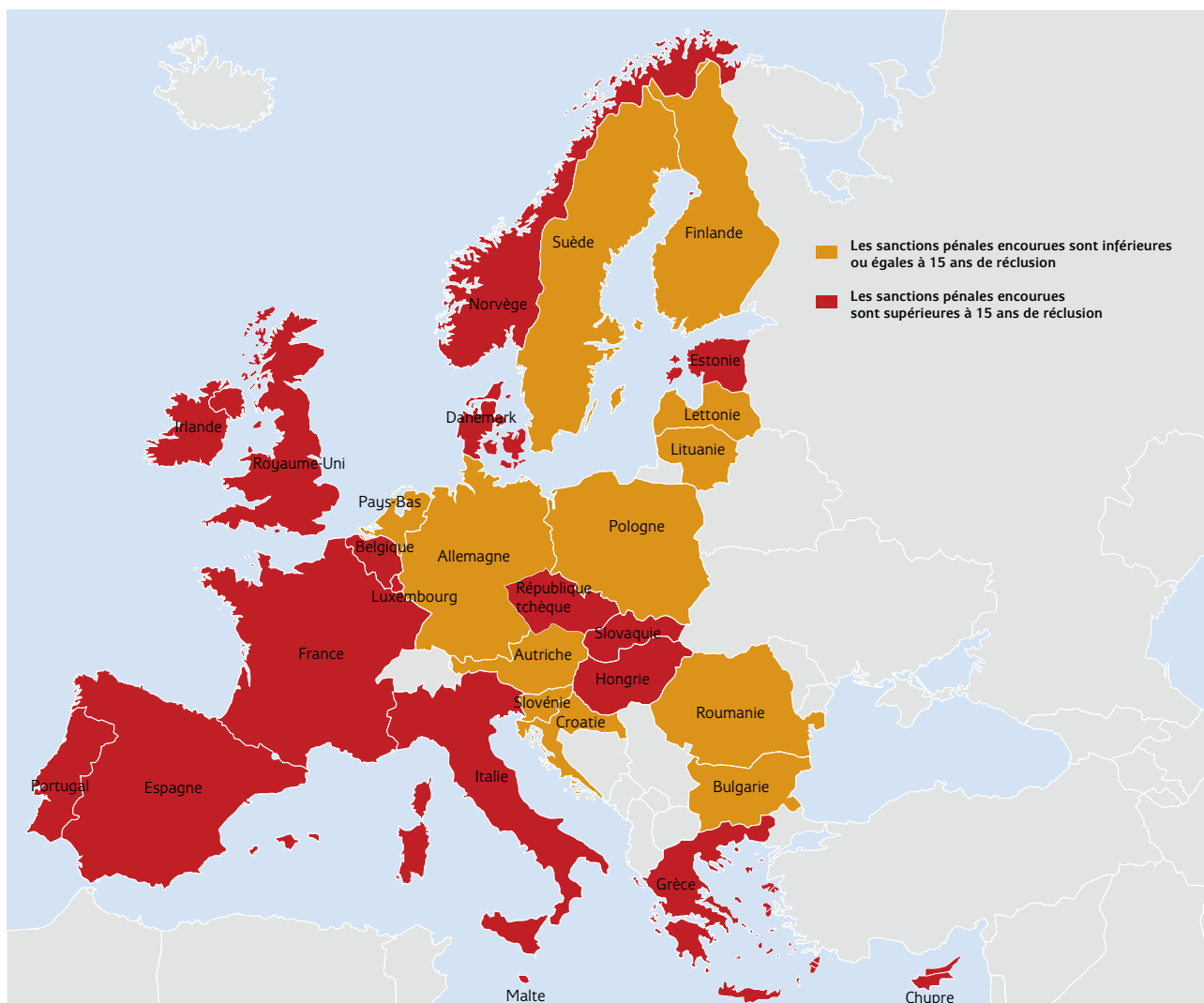


Source : OFDT 2016 / EMCDDA 2016

En septembre 2013, la commission européenne a fait une proposition de loi à mi-chemin entre le classement comme stupéfiants et l'encadrement du commerce de NPS (Martinez, 2013). Elle vise à éviter un classement systématique et à privilégier un encadrement de l'offre. Sa mise en œuvre empêcherait l'accès aux substances pour les consommateurs et permettrait de criminaliser avant tout les acteurs de l'offre. La commission européenne propose un classement en 3 catégories : 1) les substances représentant un risque faible dont la circulation est possible ; 2) celles qui représentent un risque modéré, dont l'accès est libre dans un contexte médical et industriel mais qui est interdite à la consommation ; 3) celles présentant un risque élevé, inscrites sur la liste des stupéfiants.

Les derniers ajustements autour de cette proposition reconnaissent cependant le droit des états membres à décider de classer une substance sur leur sol, même si l'Union européenne a préalablement décidé de ne pas le faire au terme de son évaluation des risques.

Carte 2. Législations et réglementations relatives aux infractions de trafic aggravé de stupéfiants dans l'UE-28 (+ Norvège), Septembre 2016



Source : OFDT 2016 / EMCDDA 2016

POUR ALLER PLUS LOIN

ANNEXE LÉGISLATIVE

https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_fr.pdf

https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/1971_Schedules/Revision1_2015/ST_CND_1_ADD2_Rev1_f_V1600360.pdf

https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/1988_Tables/1988_Tables_2015/STCND1ADD3Rev1f_V1502799.pdf

[European Parliament legislative resolution of 17 April 2014 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances \(COM\(2013\)0619 C7-0272/2013 -2013/0305\(COD\)\)](#)

[DÉCISION 2005/387/JAI DU CONSEIL du 10 mai 2005 relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles substances psychoactives. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005D0387&from=en>](#)

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bergeron H. (2009) Sociologie de la drogue. Paris, La Découverte, coll. Repères Sociologie, n° 536, 126 p.

Cardinal N. (1988) Dimensions culturelle et historique de l'usage des psychotropes. In : L'usage des drogues et la toxicomanie, Brisson P. (Dir.). Montréal, Gaëtan Morin, pp. 21-35.

Castel R., Coppel A. (1991) Les contrôles de la toxicomanie. In : Individus sous influence : drogues, alcools, médicaments psychotropes. Paris, Esprit, pp. 237-256.

Cesoni M.L., Devresse M.S. (2010) La détention de stupéfiants entre criminalisation et décriminalisation. Fribourg, Editions Universitaires de Fribourg, 280 p.

Conseil de l'Union européenne (2013) Plan d'action antidrogue de l'UE (2013-2016). Bruxelles, Conseil de l'Union européenne, 23 p.

Díaz Gómez C., Martín González E. (à paraître en 2017) Spanish drug policy. In : European drug policies, Colson R., Bergeron H. (Dir.), pp. 181-194.

EMCDDA (2005) Usage de drogues illicites dans l'UE : approches juridiques. Lisbonne, OEDT, coll. Dossiers thématiques, 48 p.

EMCDDA (2013) Perspectives on drugs. Legal approaches to controlling new psychoactive substances. EMCDDA. <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/controlling-new-psychoactive-substances>.

Guillain C. (2010) Approche critique de la politique belge en matière d'usage de drogues. In : La détention de stupéfiants entre criminalisation et décriminalisation, Cesoni M.L., Devresse M.S. (Dir.). Fribourg, Editions Universitaires de Fribourg, pp. 81-106.

Lahaie E. (2013) Régulation des NPS : entre interdiction et encadrement du marché. Swaps, n° 72, pp. 10-11.

Marchant A. (2015) Les conventions internationales sur les stupéfiants au XX^e siècle. Swaps, n° 80-81, pp. 11-15.

Martinez M. (2013) Contrôler les NPS : du classement comme stupéfiant à l'utilisation d'autres réglementations. Actal, n° 13, pp. 62-66.

Obradovic I. (2016) Législations relatives à l'usage et à la détention de cannabis : définitions et état des lieux en Europe. Note n°2016-01. Saint-Denis, OFDT, 10 p.

Romaní O. (2005) Globalización, anti-globalización y políticas de reducción de daños y riesgos. Eguzkilore : Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, n° 19, pp. 91-103.

Van De Kerchove M. (1987) Le droit sans peines. Aspects de la dépenalisation en Belgique et aux États-Unis. Bruxelles, FU Saint-Louis, 557 p.

REMERCIEMENTS

À l'équipe I-TREND et plus particulièrement Magali Martinez pour ses données relatives aux NPS, et sa relecture de la partie traitant de ce sujet

À Anne de l'Eprevier pour ses conseils en traduction

À Frédérique Million pour la conception graphique de la note et des cartes

À Cristina Díaz-Gómez, Julie-Émilie Adès, Maitena Milhet, Maria-Luisa Cesoni, Brendan Hughes, Cécile Martel, Ana Gallegos, Fanny Huboux et Ruth Gozlan pour leurs relectures attentives.

Photos copyrights

© Sven Hoppe - Fotolia.com
© Peter Kim - Fotolia.com
© Orlando Bellini - Fotolia.com
© Frédérique Million