

LES NUISANCES LIÉES AUX DROGUES : LA POLITIQUE NÉERLANDAISE

Hélène MARTINEAU, doctorante à l'Université Paris V-René Descartes au moment de l'étude, a conduit au CESDIP une recherche sur l'activité policière en matière d'usage de stupéfiants.

Émilie GOMART, a soutenu en 1999 sa thèse sur la substitution en France dans le cadre du Centre de Sociologie de l'Innovation de l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris. Elle poursuit actuellement des études post-doctorales à l'Université d'Amsterdam.

Les auteurs rendent compte ici d'une recherche effectuée en 1999 (collaboration CESDIP-CSI pour l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT)).

La politique néerlandaise en matière de drogues est connue pour sa tolérance à l'égard du marché de détail du cannabis et pour ses expériences de prise en charge des usagers de drogues dures. Ce travail, s'il aborde peu les principes déjà connus de la séparation des marchés des drogues douces et dures ou de la réduction des risques, fait cependant apparaître un volet moins connu : la lutte contre les nuisances liées aux drogues.

La priorité accordée à la lutte contre ces nuisances apparaît dans différentes notes gouvernementales à partir de 1993¹. Sa place dans la politique néerlandaise en matière de drogue a été officialisée en 1995 dans le rapport interministériel *Continuité et changement*, qui présente les objectifs et les projets du gouvernement pour les quatre années à venir². Enfin, les nouvelles directives du ministère public de 1996³ ont repris la plupart des principes et mesures annoncés par *Continuité et changement* et les ont portés au rang de priorités en matière d'investigations et de poursuites.

Le principe de lutte contre les nuisances liées aux drogues a forcé les intervenants de la lutte contre la drogue à revoir leur approche, notamment avec l'obligation de coordonner les deux composantes principales de la politique antérieure (séparation des marchés et réduction des risques) avec ce nouveau principe qui relève plus du respect de l'ordre et de la sécurité publics.

Plutôt que de décrire en détail les projets mis en place à cette occasion, nous allons décrire la philosophie défendue par cette nouvelle politique des drogues et les problèmes rencontrés par les acteurs chargés de la mettre en œuvre. D'abord, explorons un peu cette notion de "nuisances liées aux drogues" et la réalité qu'elle recouvre.

Les nuisances liées aux drogues : un concept difficile à définir

À l'origine, les nuisances liées aux drogues se limitaient aux petits délits commis par les usagers de drogues. Par la suite, la notion a été élargie pour désigner les comportements des usagers que les non-usagers perçoivent comme des troubles à l'ordre public et qui sont à l'origine d'un sentiment d'insécurité. Elles font donc référence à une gamme très large de comportements déviants en relation, soit avec des normes codifiées, comme celles du code pénal, soit avec des normes sociales plus ou moins explicites.

Lors des débats parlementaires qui aboutiront à l'officialisation de la politique de lutte contre les nuisances, la définition des nuisances s'est calquée sur les éléments qui ressortent des plaintes des citoyens à l'encontre d'un groupe d'usagers (usagers violents, visibles, etc.) ou à l'encontre d'un lieu particulier (*coffee-shops*, immeuble servant au *deal*, etc.). Ainsi, la note sur les nuisances de 1993 les désigne comme une gamme très diverse de comportements violents, petite délinquance, agressivité, intimidations, bruit, attroupelements dans les espaces publics, abandon de seringue, simple présence "irritante" d'usagers, etc.⁴

Par la suite, la définition ne sera pas précisée, ni même reprise explicitement. Un fait devient nuisance dès lors qu'un citoyen s'en plaint. Comme nous le verrons, la politique des nuisances tente de répondre aux attentes de la population qui manifeste depuis peu son mécontentement à l'encontre de certaines personnes ou de certains lieux où circulent des drogues.

¹ Nous faisons notamment référence à deux notes gouvernementales. La première porte sur la politique en matière de drogue et les nuisances (Staatsecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, *Verislavingsproblematiek : Nota overlast*, Rijswijk, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1993-1994) et la seconde sur la politique en matière de sécurité (Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken, *Veilighheidsbeleid 1995-1998*, Rijswijk, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1995).

² Ministère des Affaires étrangères, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports, ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, *La politique en matière de drogue aux Pays-Bas – Continuité et changement*, Rijswijk, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports, 1995.

³ Openbaar Ministerie, *Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet*, 1996 [Directives en matière de recherche et de poursuites des infractions à la loi sur l'opium].

⁴ Staatsecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1993-1994.

Quelle est l'ampleur réelle de ce phénomène des nuisances liées aux drogues ? Malheureusement, tout effort de quantification se heurte à l'absence de définition précise. Pourtant, pour justifier les mesures annoncées par le gouvernement, les auteurs de *Continuité et changement* ont dû apporter la preuve de la légitimité de ces actions. Les éléments chiffrés qu'ils ont présenté à l'appui de leurs arguments concernaient finalement le seul domaine de la délinquance liée aux drogues. L'argumentaire développé était proche de celui utilisé en France : seul un petit groupe d'usagers serait à l'origine de délits mais cette activité récurrente crée un trouble important "*La criminalité et les nuisances causées par quelques milliers de toxicomanes particulièrement marginaux et hautement récidivistes créent une situation inacceptable, à laquelle il faut absolument s'attaquer d'une manière plus efficace*"⁵.

Dans leur acception moins restrictive, la mesure des nuisances est encore plus délicate. Un groupe de travail a tenté d'utiliser les informations issues des centres d'enregistrement des plaintes pour définir et mesurer ces nuisances. Mais il a jugé cette source inexploitable du fait que les changements dans le nombre et la nature des plaintes pouvaient dépendre des nuisances elles-mêmes mais également de la sensibilité des personnes qui se rendent dans ces centres et de la façon dont leurs plaintes ont été prises en compte⁶.

La gamme des comportements à classer dans la catégorie des nuisances ne peut donc être ni quantifiée, ni même répertoriée. D'ailleurs, les différentes tentatives de définition des nuisances se sont toutes révélées insatisfaisantes. Mais cela ne semble pas être un obstacle à la définition de la politique de lutte contre les nuisances. En fait, ces dernières se définissent moins par leur contenu que par les moyens (les plaintes) et les personnes (en particulier les citoyens non-usagers) qui peuvent légitimement participer à l'élaboration d'une définition. À nos yeux pourtant, cette absence de définition soulève au moins une question, qui, dans l'attente des évaluations des projets, reste sans réponse : comment prouver l'efficacité de la nouvelle politique en termes de réduction des nuisances ?

La politique de lutte contre les nuisances : origines et objectifs

Au début des années quatre-vingt-dix, les nuisances sont devenues un sujet de conflit entre les citoyens non usagers et les autorités locales (police, municipalité). Les premiers ont parfois milité contre les usagers, les rabatteurs, les touristes de la drogue, etc. Ils ont fini par convaincre, quelquefois par la violence, les représentants de prendre au sérieux les "nuisances" dont ils se plaignaient. La note gouvernementale sur la sécurité de 1995 parle même de "crise démocratique". Cette note met également en avant l'expertise du citoyen dans la définition des nuisances, comme nous l'avons suggéré précédemment.

Dès 1993, un débat parlementaire s'était focalisé sur l'efficacité des interventions du système de soins. Parce que les acteurs concernés n'avaient pas pu apporter la preuve satisfaisante de cette efficacité, en particulier en termes d'ordre et de sécurité publics, le budget du système de soins a été réduit de 10 %. Cette réduction s'est inscrite également dans la volonté du gouvernement de décentraliser le mode de financement du système de soins. La même semaine, le parlement a créé un

budget pour la lutte contre les nuisances. Pour de nombreux acteurs, il s'agissait là d'une opportunité à saisir pour maintenir leur activité mais il fallait convaincre l'organe chargé de la répartition des budgets que les projets étaient des instruments efficaces de réduction des nuisances.

L'objectif officiel de la politique de 1995 était de réduire les nuisances occasionnées par certains usagers de drogues dures. Même si ceux-ci se révélèrent être peu nombreux, ils mettaient en péril les principes antérieurs de la politique néerlandaise puisque la population ne les tolérerait plus. Par ailleurs, ces usagers "surchargeaient" le système judiciaire sans qu'aucun changement dans leur comportement n'ait été noté. Il s'agit d'une des limites de l'offre de soins. Ces usagers requéraient une prise en charge spécifique que ne proposait pas à l'époque le système médico-social centré sur des usagers "ordinaires" de drogues dures. Le système sanitaire devait donc s'adapter et intégrer l'objectif de réduction des nuisances pour ces nouveaux usagers. Pour cela, il devait collaborer avec le système judiciaire, qui, la plupart du temps, était déjà en contact avec ces usagers. Ainsi, des passerelles d'un système à l'autre devaient être créées.

Mais la politique des nuisances ne va pas uniquement porter sur les usagers de drogues dures. Les reproches adressés à la politique antérieure étaient plus larges.

Par exemple, le système néerlandais soulevait des critiques de la part de l'étranger. Celles-ci se sont amplifiées au début des années quatre-vingt dix. Elles portaient essentiellement sur les effets transfrontaliers de la politique néerlandaise : attrait des *coffee-shops* auprès des jeunes des pays limitrophes, trafic de fournis de cannabis ou de drogues dures, etc. Les critiques étrangères vont obliger le gouvernement néerlandais à prouver l'efficacité de la politique qu'il défendait et à montrer, par les nouvelles adaptations, qu'il en tenait compte. Ces situations posaient également un problème aux habitants des villes transfrontalières, les consommateurs étrangers étant pour eux une source nouvelle et grandissante de nuisances. À un certain niveau, la politique de lutte contre le tourisme de la drogue va donc rejoindre celle de lutte contre les nuisances.

Concrètement, comment et dans quels domaines ce principe de lutte contre les nuisances va-t-il être mis en œuvre dans la nouvelle politique néerlandaise de lutte contre la drogue ?

Les principales transformations du soin et du judiciaire impulsées par cette nouvelle politique

Rappelons au préalable que la tolérance de la police vis-à-vis des usagers est réelle⁷ tant qu'ils ne commettent ni nuisances, ni délits. La couverture et l'accessibilité des programmes de soins justifient ce principe d'action : la consommation de drogue n'est plus une excuse pour "*les vols, l'agressivité ou un comportement gênant pour autrui*"⁸.

Ensuite, comme dans les autres pays européens, un pan important de la législation et de la politique néerlandaise est consacré à la répression du marché des drogues. Traditionnellement, la répression portait surtout sur le trafic à grande échelle. Or, le problème des nuisances et le mécontentement manifesté par la population ont élargi ces domaines à celui des personnes (usagers ou trafiquants) et des établissements, auteurs de nuisances. Pour mettre en œuvre cette nouvelle priorité, des mesures administratives – qui viennent renforcer l'arse-

⁵ Ministère des Affaires étrangères *et al.*, 1995, p. 22.

⁶ GARRETSEN (H.), BLANKEN (P.), Van MASTRIGT (H.), Van OERS (J.), A research perspective on drug-related nuisance. Dutch experiences, *Medicine and Law*, 15, 1996, pp. 705-714.

⁷ La consommation de stupéfiants n'est pas incriminée dans la loi sur l'opium et la détention de petites quantités de stupéfiants en vue de sa consommation personnelle ne doit pas faire l'objet de recherches ciblées suivant les directives du ministère public.

⁸ Ministère des Affaires étrangères *et al.*, 1995, p. 64.

nal pénal – ont été prévues afin de lutter de manière indirecte (c'est-à-dire sans évoquer la loi sur l'opium) contre les nuisances. Il s'agit des arrêtés municipaux qui permettaient déjà de contrôler les attroupements sur la voie publique et qui visent maintenant, en cas de nuisances, le trafic et l'usage de drogue sur la voie publique. De plus, les maires disposent désormais d'instruments pour fermer des appartements occupés par des *dealers* (loi relative aux communes de 1997) ou pour fermer des *coffee-shops* (loi "Damoclès" de 1999). Les nuisances, qui touchent à l'ordre public et donc relèvent du pouvoir des maires, sont à l'origine de leur participation accrue à la lutte contre le trafic local de drogues.

À ce titre, l'exemple des *coffee-shops* est assez remarquable. En 1995, si les autorités ne remettaient pas en cause leur existence (la séparation des marchés étant jugée efficace), elles se sont inquiétées de la multiplication du nombre de ces établissements et des nuisances occasionnées. Là encore, la population a manifesté son mécontentement, notamment dans les communes frontalières. La nouvelle politique préconise donc une régulation des *coffee-shops* (adapter leur nombre à la demande locale par exemple). Mais initialement, les maires, pour pouvoir fermer un lieu de vente, devaient prouver au tribunal administratif que le commerce de drogue causait des nuisances et la charge de la preuve leur revenait (plaintes, procès-verbaux, etc.). À compter de 1997, la procédure est allégée puisque la jurisprudence indique qu'il suffit au maire de prouver une infraction aux critères AHOGJ⁹ pour prouver la nuisance (le non-respect de ces critères était considéré immédiatement comme une infraction à l'ordre public et une atteinte à la qualité de vie). Cependant, dans certaines villes, les maires se heurtaient encore à des juges administratifs peu coopératifs. Il leur fallait donc un outil direct. Avec la loi "Damoclès", votée en 1999, les maires peuvent intervenir dans le cadre de certaines infractions à la loi sur l'opium pour fermer l'établissement en cause. Ce droit était jusqu'alors détenu exclusivement par le procureur et certains s'inquiètent de l'extension du pouvoir du maire. Mais le parlement estime que la loi "Damoclès" ne fait que formaliser une pratique qui existait déjà.

Les transformations sont plus radicales encore dans le secteur des soins aux toxicomanes. Pour bénéficier du budget destiné à lutter contre les nuisances et pour répondre aux nouvelles exigences de la politique, deux voies ont été ouvertes aux nouveaux projets : faciliter le passage des usagers relevant de la justice pénale vers le système sanitaire ; dans une approche plus sociale, réduire la visibilité de certains usagers (ouverture de lieux d'accueil par exemple).

Le premier ensemble de projets, que nous qualifierons de "soins sous contrainte judiciaire" tente donc de créer une passerelle entre le système judiciaire et le système socio-sanitaire. L'abaissement des conditions d'accès aux soins, qui caractérise les projets à "bas seuil" de la politique de réduction des risques, n'a pas été suffisant pour atteindre les usagers sources de nuisances. Le principe des nouveaux projets est donc d'exercer une contrainte sur l'usager afin qu'il entreprenne effectivement un traitement mais son accord reste indispensable. Un exemple de ces projets est le "Système d'intervention précoce" : le personnel soignant, présent dans les commissariats,

entre dès l'interpellation en contact avec les usagers pour leur proposer une prise en charge permettant, sous certaines conditions, d'échapper aux poursuites. L'usager causant des nuisances ferait alors un choix sous contrainte entre poursuites et traitement.

D'autres projets proposent une prise en charge, toujours sous conditions, à des usagers incarcérés. Le programme SOV¹⁰ est certainement le plus emblématique de ces projets de "contrainte et dissuasion". Ce programme propose une prise en charge longue (2 ans au maximum) à des personnes qui n'en courraient qu'une peine de neuf mois maximum. La durée de cette mesure devrait permettre à l'usager de modifier enfin son comportement. Les promoteurs de ce projet estiment que les anciennes tentatives de soin des usagers condamnés et auteurs de petits délits avaient échoué car les peines étaient trop courtes pour permettre à l'usager de "profiter" des opportunités de changer son comportement. Finalement, l'usager retourne très vite dans la rue où il cause à nouveau des nuisances. Avec le SOV, la durée du traitement et le suivi dont bénéficient les usagers doivent accroître l'efficacité de ce mode de prise en charge (par exemple, la réinsertion des usagers à la sortie leur est garantie). À l'état d'expérimentation, ce programme repose sur l'accord de l'usager. Il est censé préparer le vote d'une loi organisant cette prise en charge. Mais celle-ci pourrait être imposée à l'usager sans qu'à aucun moment de la procédure d'admission ou de traitement son accord ne soit nécessaire.

L'offre de soins développée à l'occasion du débat sur les "nuisances" se caractérise donc d'une part par la coopération entre le champ thérapeutique et judiciaire et d'autre part par l'emploi d'une "pression" pour pousser l'usager à se soigner.

Comme signalé précédemment, une autre série de projets a été mise en place sur le budget de la politique de lutte contre les nuisances. Les services qu'ils proposent sont finalement proches de certains projets traditionnels à "bas seuil" mais la question des nuisances a été au cœur de leur mise en place, et pas uniquement pour l'obtention d'un financement. Pour la plupart d'entre eux, les habitants se sont opposés à l'installation dans leur quartier d'un espace d'usage, d'un abri de nuit ou de jour, etc. Ces projets avaient pourtant pour objectif de réduire les nuisances que causent ces usagers habituellement dans la rue. La police, la municipalité, les médecins, les usagers et les habitants, au terme de négociations souvent tendues, sont arrivés à des échanges de garanties nécessaires pour protéger les intérêts des uns et des autres. Ces processus de négociations, au sein d'un cercle élargi d'acteurs, semblent un élément très caractéristique de la politique des nuisances. L'échange de garanties apparaît comme le moyen le plus efficace pour permettre la coexistence, dans un même quartier, de personnes aux intérêts *a priori* inconciliables.

Conclusion

La nouvelle politique néerlandaise en matière de drogue annoncée par le gouvernement en 1995 et centrée sur la lutte contre les nuisances offre une image contrastée de la position néerlandaise. Cette lutte est à l'origine de la création d'instruments juridiques qui peuvent sembler exorbitants : le projet de prise en charge pénale des usagers auteurs de petits délits envisage la possibilité d'un traitement obligatoire de ces usagers ; les maires disposent désormais d'instruments juridiques pour

⁹ Ces critères sont établis par les directives du ministère public et traduisent les conditions de la tolérance à l'égard des *coffee-shops* : pas de publicité [*Affichering*], pas de vente de drogues dures [*Harddrugs*], pas de nuisance [*Overlast*], pas de vente aux mineurs [*Jeugdigen*] et pas de vente de grosses quantités [*Grote hoeveelheden*] – le seuil des "grosses quantités" a été abaissé de 30 à 5 g par transaction.

¹⁰ *Strafrechtelijke Opvang Verslaafden* - prise en charge des toxicomanes dans le secteur pénal.

fermer des lieux (publics ou privés) dans lesquels se commettent certaines infractions aux stupéfiants.

Une autre particularité de cette politique est que le financement des programmes de soins, depuis 1993, est soumis à un objectif de réduction des nuisances. En dernière analyse, ce sont les habitants des quartiers dans lesquels ces projets veulent s'implanter qui dessinent les contours de la politique locale des drogues.

Enfin, on observe l'arrivée de nouveaux acteurs ou la réintroduction d'acteurs qui apparaissaient plus en retrait dans les politiques antérieures. Le maire a vu son pouvoir s'étendre, les acteurs du judiciaire participent aux soins en désignant les populations susceptibles de bénéficier des nouvelles mesures thérapeutiques sous contrainte, le soignant et le policier agissent ensemble, les non-usagers sont entendus et obtiennent des garanties, etc. La difficile cohabitation entre ces acteurs n'est pas niée mais les autorités ont déclaré ces partenariats indispensables à l'efficacité de la politique de lutte contre les

nuisances. Parallèlement, elles soulignent que la mise en place d'un nouvel arsenal juridique ne signifie pas une approche purement répressive. Les acteurs, notamment les villes, doivent élaborer une politique dite "intégrée" ou "équilibrée"¹¹ : chacun est encouragé à multiplier instruments et partenaires pour une lutte intégrée des problèmes causés par la drogue.

Hélène MARTINEAU et Émilie GOMART

Pour en savoir plus :

MARTINEAU (H.), GOMART (É.), *Politiques et expérimentations récentes sur les drogues aux Pays-Bas – rapport de synthèse*, Paris-Guyancourt, OFDT-CESDIP-CSI, décembre 2000, Études n° 23-Collection Études & Données Pénales n° 88.

¹¹ "Integrale aanpak" en néerlandais.

VIENT DE PARAÎTRE

MUCCHIELLI (L.), La violence à l'école, in DEMORAND (N.), JALLON (H.), (Dir.), *L'année des débats. La suite dans les idées*, Paris, La Découverte, 2000-2001, pp. 139-141.

MUCCHIELLI (L.), Tardomania ? Réflexions sur les usages contemporains de Tarde, *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2000, 3, pp. 161-185.

MUCCHIELLI (L.), Y a-t-il une montée de la violence et de l'insécurité ?, in DEMORAND (N.), JALLON (H.), (Dir.), *L'année des débats. La suite dans les idées*, Paris, La Découverte, 2000-2001, pp. 74-76.

ESTERLE-HEDIBEL (M.), Usage de drogues, risques routiers et transgression : les perceptions des risques routiers par les usagers de drogues illicites, *Toxibase*, 2000, 2, pp. 49-67.

TOURNIER (P.V.), *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, recommandation n° R(99)22 adoptée par le Conseil des Ministres du 30 septembre 1999, Conseil de l'Europe, rapport élaboré par le Conseil de coopération pénologique avec l'assistance de KUHN (A.), TOURNIER (P.V.) et WALMSLEY (R.), Collection Références Juridiques, 2000, 212 pages.

TOURNIER (P.V.), *Les grandes orientations des politiques de sécurité : un choix de société*, Forum de la sécurité et de la démocratie, Naples, 6-8 décembre 2000, 6 pages (rapport introductif).

TOURNIER (P.V.), Libération conditionnelle et récidive, Chantiers de pédagogie mathématique, *Bulletin de l'Association des professeurs de mathématiques de l'enseignement public*, 2000, 107, pp. 5-6.

TOURNIER (P.V.), *Prison Overcrowding and Prison Population Inflation*, recommandation n° R(99)22 adopted by the Comity of Ministers on 30 september 1999, Council of Europe, report prepared with the assistance of KUHN (A.), TOURNIER (P.V.) and WALMSLEY (R.), Collection Legal Issues, 2000, 206 pages.

Toute l'équipe du CESDIP adresse
ses meilleurs vœux à ses lecteurs
pour le nouveau millénaire.

Le texte de ce bulletin est accessible et téléchargeable (Microsoft Word® et Adobe Acrobat Reader®)
sur notre site Internet : <http://www.cesdip.msh-paris.fr>